Volumen 1

# Informe Comunidades Autónomas

# 1993

Instituto de Derecho Publico

*Este Informe ha sido elaborado por un conjunto de catedráticos y profesores de Derecho Constitucional, Derecho Administrativo, Hacienda Pública y Ciencia Política que se integran en dos equipos diferentes; el primero lo forma un profesor de cada una de las Comunidades Autónomas que analiza la actividad de la misma; el segundo, atiende las tareas de coordinación y realiza el estudio horizontal de los problemas comunes.*

**RESPONSABLES DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS**

*Andalucía*

FRANCISCO LÓPEZ MENUDO, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla.

*Aragón*

FERNANDO LÓPEZ RAMÓN, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza.

*Asturias*

LEOPOLDO TOLIVAR ALAS, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Oviedo.

*Canarias*

GUMERSINDO TRUJILLO, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de La Laguna.

*Cantabria*

LUIS MARTÍN REBOLLO, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Cantabria.

*Castilla y León*

TOMÁS QUINTANA LÓPEZ, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de León.

*Castilla-La Mancha*

EDUARDO ESPÍN, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Castilla-La Mancha.

*Cataluña*

JOAN VINTRÓ, Profesor de Derecho Constitucional y Letrado del Parlamento.

*Comunidad Valenciana*

LLUIS AGUILÓ, Profesor Titular de Derecho Constitucional y Letrado del Parlamento.

*Extremadura*

PABLO PÉREZ TREMPS, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Extremadura.

*Galicia*

ROBERTO BLANCO, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de La Coruña.

*Islas Baleares*

AVELINO BLASCO, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de las Islas Baleares.

# Informe Comunidades Autónomas

# 1993

Volumen 1

# Informe Comunidades Autónomas

# 1993

## Volumen 1

Instituto de Derecho Publico
BARCELONA, 1994

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del Copyright.

© 1994, by Instituto de Derecho Público,
Travessera de les Corts, 311, 2º 2ª - 08029 Barcelona
ISBN (Obra completa): 84-604-9683-X
ISBN (Volumen I): 84-604-9684-8
Depósito Legal: B. 14.954-1994

Diseño cubierta y producción: Estudi Montse Corral
Fotocomposición: Marqués, S.L.
Impresión: Puresa, Girona, 139 - 08203 Sabadell
Printed in Spain - Impreso en España

Director

**Eliseo Aja**

Equipo de Dirección

**Enoch Albertí Rovira**
**Tomàs Font i Llovet**
**Joaquín Tornos**

## AUTORES

*Equipo coordinador*

Eliseo AJA
Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona

Enoch ALBERTI ROVIRA
Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona

Marc CARRILLO
Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona

Tomàs FONT I LLOVET
Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona

Francesc PALLARES
Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Autónoma de Barcelona

Xavier PADROS
Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Barcelona

Jesús RUIZ-HUERTA
Catedrático de Hacienda Pública de la Universidad Complutense de Madrid

Joaquín TORNOS
Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona

David TORNOS
Master en Derecho Comunitario

*Responsables de las Comunidades Autónomas*

*Andalucía,* Francisco LOPEZ MENUDO, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla.

*Aragón,* Fernando LOPEZ RAMON, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza.

*Asturias,* Leopoldo TOLIVAR ALAS, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Oviedo.

*Canarias,* Gumersindo TRUJILLO, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de La Laguna.

*Cantabria,* Luis MARTIN REBOLLO, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Cantabria.

*Castilla y León,* Tomás QUINTANA LOPEZ, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de León.

*Castilla-La Mancha,* Eduardo ESPIN, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Castilla-La Mancha.

*Cataluña,* Joan VINTRO, Profesor de Derecho Constitucional y Letrado del Parlamento.

*Comunidad Valenciana,* Lluis AGUILO, Profesor Titular de Derecho Constitucional y Letrado del Parlamento.

*Extremadura,* Pablo PEREZ TREMPS, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Extremadura.

*Galicia,* Roberto BLANCO, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de La Coruña.

*Islas Baleares,* Avelino B LASCO, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de las Islas Baleares.

*La Rioja,* Antonio F ANLO, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de La Rioja

*Madrid,* Luis AGUIAR DE LUQUE, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid.

*Murcia,* Angel GARRORENA, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Murcia.

*Navarra,* Manuel F. PULIDO, Profesor de Derecho Constitucional y Letrado del Parlamento.

*País Vasco,* José Manuel CASTELLS ARTECHE, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad del País Vasco.

*Colaboradores en los temas monográficos*

Jesús RUIZ-HUERTA
Catedrático de Hacienda Pública de la Universidad Complutense de Madrid

Eliseo AJA
Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona

José María SERRANO SANZ
Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Zaragoza

*Colaboraciones del Senado*

María Rosa RIPOLLES SERRANO
Letrada de las Cortes Generales
Letrada de la Comisión General de las Comunidades Autónomas

*Portavoces de los Grupos Parlamentarios en la Comisión General de las Comunidades Autónomas:*

Santiago PEREZ GARCIA
Grupo Parlamentario del PSOE

Joaquín ESPERT PEREZ-CABALLERO
Grupo Parlamentario Popular

Joaquim FERRER
Grupo Parlamentario Catalán en el Senado (Convergència i Unió)

Ricardo SANZ
Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas Vascos

Miguel Angel BARBUZANO GONZALES
Grupo Parlamentario de Coalición Canaria

Miquel RAMON I QUILES
Grupo Parlamentario Mixto

En la realización del trabajo han participado además otros colaboradores. En las Comunidades Autónomas han sido: Alfonso PEREZ ANDRES (Andalucía), Becario de Investigación de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla, Carlos GONZALEZ ALVAREZ (Asturias y Castilla y León), Becario de Investigación de Derecho Administrativo de la Universidad de León; Marcos GOMEZ PUENTE (Cantabria), Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Cantabria; Javier DIAZ REVORIO (Castilla-La Mancha), Profesor Ayudante de Derecho Constitucional de la Universidad de Castilla-La Mancha, Rosa María LOPEZ PRIETO (Cataluña), Ana GUDE FERNANDEZ (Galicia), Francesc SEGURA FUSTER (Islas Baleares); Antonio MORENO y Luis GALVEZ (Murcia), Profesores de Derecho Constitucional de la Universidad de Murcia; Alejandro SAIZ ARNAIZ (País Vasco), Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad del País Vasco.

También han colaborado en Barcelona: Montserrat BASSOLS, Economista; Eduard ROIG, Laura DIEZ, María Jesús LARIOS y Markus GONZALEZ, profesores ayudantes y colaboradores de Derecho Constitucional; y Olga DIAZ. Ricard ROCHA ha colaborado en las tareas informáticas y Cristina MARTI ha coordinado todo el trabajo.

El *Informe* ha sido encargado y patrocinado por el SENADO y por las siguientes Comunidades Autónomas:

**Andalucía,** Consejería de Presidencia
**Aragón,** Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales
**Asturias,** Consejería de Interior y Administraciones Públicas
**Canarias,** Presidencia
**Castilla y León,** Consejería de Presidencia y Administración Territorial
**Castilla-La Mancha,** Consejería de Administraciones Públicas
**Cataluña,** Instituto de Estudios Autonómicos
**Comunidad Valenciana,** Consejería de Administraciones Públicas
**Extremadura,** Consejería de Presidencia y Trabajo
**Galicia,** Consejería de Presidencia y Administración Pública
**Islas Baleares,** Consejería de Economía y Hacienda
**La Rioja,** Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas
**Madrid,** Consejería de Presidencia
**Murcia,** Presidencia
**Navarra,** Presidencia
**País Vasco,** Instituto Vasco de Administración Pública

*La Comisión de Seguimiento del Informe está formada por los siguientes miembros:*

Dña. Maria Rosa RIPOLLES SERRANO, Letrada de las Cortes Generales. Directora de Estudios y Documentación y Letrada de la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado.

D. Francisco DEL RIO MUÑOZ, Jefe del Gabinete Jurídico de la Consejería de Presidencia de la Junta de Andalucía.

D. Rafael SANTACRUZ, Director General de Asuntos Jurídicos de la Consejería de Presidencia del Gobierno de Aragón.

Dña. Violeta GONZALEZ FERNANDEZ, Secretaria General Técnica de la Consejería de Interior y Administraciones Públicas del Principado de Asturias.

D. Antonio LAZCANO ACEDO, Secretario General de la Presidencia del Gobierno de Canarias.

D. Justo GARCIA, Jefe de Gabinete del Consejero de Administraciones Públicas de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Dña. Carmen LUCAS LUCAS, Directora General de Administración Territorial de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de la Junta de Castilla y León.

D. Albert MUIXI, Director de Servicios de la Secretaría General de la Consejería de Gobernación de la Generalidad de Cataluña.

D. Juan Antonio LLORET, Secretario General de la Consejería de Administraciones Públicas de la Generalidad Valenciana.

D. José Ignacio SANCHEZ AMOR, Secretario General Técnico de la Presidencia de la Junta de Extremadura.

D. Francisco SERNA, Director General de la Asesoría Jurídica de la Junta de Galicia.

Dña. Neus SALAS BAUZA, miembro de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Economía y Hacienda del Gobierno Balear.

D. Ignacio GRANADO HIJELMO, Letrado Jefe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas del Gobierno de La Rioja.

Dña. Teresa JANINI, Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia de la Comunidad de Madrid.

D. Jesús QUESADA, Secretario Técnico de la Presidencia de la Región de Murcia.

D. José Antonio RAZQUIN, Director del Servicio Jurídico del Gobierno de Navarra.

D. Javier BALZA AGUILERA, Viceconsejero de Régimen Jurídico y Desarrollo autonómico del Gobierno Vasco y D. Peru BAZAKO, Director del Instituto Vasco de Administración Pública.

# INDICE GENERAL

## VOLUMEN I

PRESENTACION ..... 19

PRIMERA PARTE

VALORACION GENERAL DE LA ACTIVIDAD DEL ESTADO
Y DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

I. VALORACION GENERAL ..... 27

II. LA ACTIVIDAD DEL ESTADO RESPECTO A LAS COMUNIDADES AUTONOMAS ..... 41

1. Normas con rango de ley ..... 43
2. Disposiciones reglamentarias ..... 49
3. Relaciones de colaboración con las Comunidades Autónomas ..... 57
4. El Senado ..... 68

III. LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS ..... 91

Andalucía ..... 93
Aragón ..... 118
Asturias ..... 138
Canarias ..... 151
Cantabria ..... 173
Castilla y León ..... 197
Castilla-La Mancha ..... 207
Cataluña ..... 230
Comunidad Valenciana ..... 244
Extremadura ..... 257
Galicia ..... 271
Islas Baleares ..... 292
La Rioja ..... 305
Madrid ..... 320
Murcia ..... 336
Navarra ..... 352
País Vasco ..... 365

IV. LA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL ..... 383

1. La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional ..... 385
2. Tramitación de conflictos de competencia ante el Tribunal Constitucional ..... 399
3. La Jurisprudencia del Tribunal Supremo ..... 402

V. LA COMUNIDAD EUROPEA: NORMAS COMUNITARIAS, ESTATALES Y AUTONOMICAS ..... 415

1. Actividad de la Comunidad Europea ..... 417
2. Actividad normativa del Estado ..... 435
3. Actividad de las Comunidades Autónomas ..... 438

VI. ALGUNOS ASPECTOS ESPECIFICOS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS ..... 441

1. Organización administrativa de las Comunidades Autónomas .. 443
2. La administración local en las Comunidades Autónomas ..... 453
3. Los presupuestos y la normativa presupuestaria y financiera de las Comunidades Autónomas ..... 460
4. Las elecciones generales de 1993 en España y en las Comunidades Autónomas ..... 477
5. Las elecciones autonómicas de 1993 en Galicia ..... 515

SEGUNDA PARTE

EL ESTADO DE LAS AUTONOMIAS EN 1993: TEMAS MONOGRAFICOS

1. Reforma de la financiación de las Comunidades Autónomas: la introducción de mecanismos de corresponsabilidad (Jesús Ruiz-Huerta) ..... 525
2. La política económica de las Comunidades Autónomas en la crisis de los noventa. (José María Serrano Sanz) ..... 546
3. El Senado autonómico, entre la reforma reglamentaria y la reforma constitucional. (Eliseo Aja) ..... 560
4. Las opiniones de los Portavoces de los Grupos Parlamentarios en la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado ..... 581

# VOLUMEN II

## TERCERA PARTE

## REFERENCIAS INFORMATIVAS

I. ACTIVIDAD DEL ESTADO RELEVANTE PARA LAS COMUNIDADES AUTONOMAS ..... 23

1. Normas del Estado ..... 25
2. Convenios con las Comunidades Autónomas ..... 63

II. LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS ..... 129

1. Normas de las Comunidades Autónomas ..... 131
2. Leyes presupuestarias y financieras ..... 327
3. Magnitudes presupuestarias ..... 365

III. NORMAS DE LA COMUNIDAD EUROPEA ..... 379

IV. SENTENCIAS Y CONFLICTOS DE COMPETENCIAS ..... 429

1. Sentencias del Tribunal Constitucional ..... 431
2. Sentencias del Tribunal Supremo ..... 478
3. Tramitación de conflictos de competencias ante el Tribunal Constitucional ..... 514

## CUARTA PARTE

## INDICE POR MATERIAS

Indice analítico por materias ..... 541
Thesaurus de materias utilizado en el índice analítico ..... 665

## QUINTA PARTE

## BIBLIOGRAFIA SOBRE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS, EL FEDERALISMO Y EL REGIONALISMO EN EL DERECHO COMPARADO (1992-1993)

1. Bibliografia sobre las Comunidades Autónomas (1992 y 1993) ..... 673
2. Bibliografía sobre el Federalismo y el Regionalismo en el Derecho Comparado (1992 y 1993) ..... 695

# PRESENTACION

El Informe de las Comunidades Autónomas, 1993 está dividido en cinco grandes partes.

La primera contiene un análisis valorativo de la actividad del Estado que afecta a las Comunidades Autónomas, de la actividad de las diecisiete Comunidades Autónomas, de la regulación de las Comunidades Europeas con relevancia autonómica, así como de las Sentencias del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, siempre desde el punto de vista autonómico. También se incorporan análisis horizontales sobre las reformas administrativas, presupuestarias y del régimen local y un comentario de las elecciones realizadas este año. Todos estos estudios han sido elaborados por catedráticos y profesores de Derecho Constitucional, Derecho Administrativo, Hacienda Pública y Ciencia Política.

La segunda parte trata de forma monográfica los principales problemas suscitados durante el año, con estudios encargados a especialistas en cada uno de los temas. En concreto se estudia la reforma del sistema de financiación autonómica, con la cesión a las Comunidades del 15% del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, las políticas de las Comunidades Autónomas frente a la crisis económica y la reforma del Reglamento del Senado, con la creación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas. Este tema de considera de tanta importancia que se ha añadido, a modo de experiencia, la opinión de los Portavoces de los distintos Grupos parlamentarios sobre el futuro inmediato de la Comisión para potenciar el carácter autonómico del Senado.

La tercera parte contiene, en forma de ficha, las leyes y reglamentos de las Comunidades Autónomas, así como las normas del Estado y de las Comunidades Europeas y las Sentencias del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo que afectan a las Comunidades Autónomas.

La cuarta parte es un índice analítico de todas las referencias anteriores, organizado por materias, para facilitar la consulta de cualquier norma, decisión o sentencia.

La quinta parte, que se incorpora este año como novedad, es una bibliografía española y comparada sobre las Comunidades Autónomas y el federalismo. Como la aparición de las revistas suele retrasarse respecto al año natural, incorporamos las publicadas en 1993 y también las del año anterior.

La elaboración del Informe se basa en el trabajo de dos equipos, uno formado por los profesores de cada una de las Comunidades Autónomas y otro que realiza la coordinación y los estudios generales. Una vez redactados los trabajos, se han sometido al debate de todos los participantes en Sitges (Barcelona)

los días 24 y 25 de febrero, de forma que siendo cada uno responsabilidad de su autor, se ha enriquecido con los comentarios y las observaciones de los demás. Esto resulta especialmente intenso en la valoración general del año que inicia el informe.

El presente Informe constituye el quinto realizado por los mismos autores, con idéntica metodología; su elaboración ha sido posible una vez más por el interés del Senado y de dieciséis Comunidades Autónomas que lo han financiado. El pluralismo político que estas instituciones representan garantiza la independencia de juicio de los autores, pese a ser ellas mismas objeto de análisis. Seguramente la razón última que permite la continuidad de estos estudios se encuentra en el objetivo que todos perseguimos, realizar el análisis más certero posible para conseguir un funcionamiento cada vez más correcto del Estado autonómico.

EL EQUIPO DE DIRECCION

# Informe Comunidades Autónomas

# 1993

Volumen 1

# PRIMERA PARTE

# VALORACION GENERAL DE LA ACTIVIDAD DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

# I. VALORACION GENERAL

# I. VALORACION GENERAL

*Eliseo Aja*

Podrán realizarse valoraciones muy distintas sobre los acontecimientos de 1993, pero seguramente todas ellas coincidirían en resaltar las dificultades económico-sociales y políticas de este año: estallido brutal de la crisis económica, con aumento incesante del número de parados, elecciones generales en un clima de desconfianza, formación de un Gobierno sin mayoría absoluta, huelga general...

También en el ámbito autonómico se han experimentado dificultades, pero adquieren mayor peso los cambios institucionales. En 1993 se han adoptado decisiones que afectan al conjunto de las CCAA o a una parte importante de las mismas, como la modificación del sistema de financiación, incorporando el 15% del IRPF, la creación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas en el Senado, la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía de 11 CCAA y la puesta en marcha de los traspasos de servicios como consecuencia de la Ley Orgánica 9/1992 de ampliación de competencias a las Comunidades Autónomas del 143 CE, entre otras.

También se han realizado numerosos cambios de Gobierno autonómicos, prácticamente por todas las causas posibles de renovación de los Ejecutivos: elecciones (Galicia), moción de censura (Canarias y Aragón), dimisión del Presidente (Murcia y Asturias), renovación parcial de los Consejeros (Extremadura, Castilla-La Mancha, Islas Baleares, Comunidad Valenciana). Estos cambios responden a causas muy diversas, que son analizadas con detención en las valoraciones de cada Comunidad Autónoma, pero en conjunto manifiestan una notable fluidez en la vida de las instituciones autonómicas. Por el contrario, la falta de alternativa al Presidente de Cantabria está conduciendo a un deterioro dificil de superar no sólo en el funcionamiento institucional sino en la propia conciencia cívica de la Comunidad.

Pero quizás la opinión pública ha fijado la atención, más que en los factores anteriores, en muchos aspectos postivios, en los repuntes periódicos de la polémica sobre el ser o no ser del Estado de las Autonomías, que en 1993 ha sido impulsada por los resultados de las elecciones generales, pero que tiene su causa mucho más profunda en la debilidad de las perspectivas estratégicas de los partidos mayoritarios sobre el modelo autonómico.

## Consecuencias de los resultados de las elecciones generales sobre Estado autonómico

En todos los Estados compuestos, las elecciones generales no sólo determinan la orientación del Parlamento y del Gobierno centrales sino que también repercuten en la instancia estatal o regional, por la diferente política que pueden adoptar los órganos centrales respectos a los Lánder o Regiones. En España se produce el mismo efecto, pero además el peso de partidos nacionalistas en el sistema general de partidos, unido a la falta de claridad sobre algunos elementos del modelo autonómico, acarrea consecuencias infinitamente superiores.

Ciertamente, las elecciones generales de junio de 1993 han tenido efectos sobre las CCAA semejantes a las que se producen en otros Estados compuestos, como el cambio de Ministro para las Administraciones Públicas, el avance electoral del Partido Popular (que por primera vez gana en la mayoría de CCAA y de provincias), los pronunciamientos de los partidos durante la campaña electoral sobre la conveniencia de convertir el Senado en Cámara de las CCAA, etc.

Pero en España, las elecciones generales tienen además un significado diferente y superior para las CCAA, porque en varias existen partidos nacionalistas o regionalistas, de ámbito exclusivo de una CA, que se presentan a las elecciones generales como partidos nacionalistas de su Comunidad pero al mismo tiempo como protagonistas de las instituciones centrales, es decir, con un doble carácter que es poco frecuente en Occidente.

En las elecciones de 1993 la importancia de esta función central de los partidos nacionalistas se ha acrecentado porque la previsible, y efectiva, pérdida de mayoría absoluta del PSOE colocaba a estos partidos, principalmente CiU y PNV, pero también Coalición Canaria, como posibles socios de Gobierno o al menos como fuerzas parlamentarias decisivas de apoyo al Gobierno en las Cortes.

Esta situación ha propiciado un debate político, que está lejos de cerrarse, francamente peligroso, porque no se atribuyen a las alianzas parlamentarias o gubernamentales sus efectos normales, sobre la continuidad del Gobierno, sino repercusiones sobre la propia estructura del Estado. Para unos, el apoyo de Convergència i Unió al Gobierno socialista constituye poco menos que un pacto de Estado para la consolidación del sistema autonómico; para otros, supone un alto precio que se cobraría el partido nacionalista en beneficio exclusivo de Cataluña.

Parece que ambos enfoques son, o deberían ser, erroneos, porque ni una alianza coyuntural de gobierno significa por sí sola la resolución de los problemas estructurales pendientes, ni puede esperarse que el apoyo nacionalista se haga con independencia de su programa político, que naturalmente incide en elementos del sistema autonómico. Ambos enfoques resultan pues disfuncionales para el desarollo positivo del Estado autonómico, pero son muy difíciles de evitar.

La razón de fondo de estos equívocos se encuentra en la falta de claridad sobre el diseño del modelo autonómico. Ante este panorama, aparte de desear el

máximo de prudencia política a los distintos partidos, para que no confundan sus legítimos deseos de gobierno con los problemas de Estado, la mejor vía para reducir al mínimo la confusión actual puede ser el compromiso de que las decisiones importantes que afecten al sistema autonómico, es decir, a la estructura del Estado, se adoptarán siempre con un consenso amplio del Congreso de los Diputados y de las propias CCAA.

## La reforma del Reglamento del Senado para potenciar su función autonómica

La reforma del Reglamento del Senado para acentuar su carácter autonómico puede ser una de las reformas más importantes adoptadas en los últimos años. Aunque la reforma se aprobó en el pleno del 11 de enero de 1994 (BOE de 19 de enero), su tramitación se realizó a lo largo de todo el año pasado, reemprendiéndose de forma decidida tras las elecciones. En esta última fase se incorporaron mejoras notables que permiten ver con esperanza la transformación del Senado en Cámara autonómica. La medida tiene tanta importancia que se examina desde diversos enfoques en diferentes apartados de este Informe, limitándonos aquí a una referencia general.

En lo esencial la reforma ha consistido en crear en el Senado una «Comisión General de las Comunidades Autónomas», que por su composición y funciones puede llegar a funcionar como una auténtico Senado dentro del Senado.

Se trata de una Comisión muy amplia, porque a los 62 senadores que la integran (el doble que las demás Comisiones), se pueden incorporar con derecho a voz y sin voto 15 senadores más que han sido designados por los Parlamentos autonómicos y sobre todo los representantes de los Gobiernos central y de los autonómicos. La Comisión posee una Mesa y una Junta de Portavoces semejantes a las que tiene la Cámara, y los propios Gobiernos autonómicos pueden solicitar su reunión.

Resumiendo mucho sus funciones, la Comisión informará los proyectos y proposiciones de ley con contenido autonómico, conocerá las relaciones entre las CCAA y el Estado, puede dar criterios sobre la participación de las CCAA en las Comunidades Europeas y, en general, puede potenciar la colaboración entre las CCAA y entre éstas y el Estado. Prácticamente puede adoptar o intervenir en todo tipo de iniciativa que parezca conveniente para el desarrollo del Estado autonómico. Como elemento simbólico, se introduce el uso de las lenguas oficiales de las CCAA distintas al castellano en la actividad del Senado, especialmente en el debate en esta Comisión sobre el Estado de las Autonomías.

La reforma del Senado constituye la realización de iniciativas planteadas hace años a partir de una idea sencilla; hasta ahora el Senado, por las funciones y la posición subordinada al Congreso que le atribuye la Constitución, desempeñaba un papel secundario, mientras que las CCAA carecían de una instancia central para participar en las decisiones generales. La explicación de la situación es fácil: mientras en 1978 nadie sabía muy bien qué futuro tendría la autonomía,

pocos años después resultaba evidente que las CCAA constituyen una parte esencial del conjunto del Estado. Transformemos pues el Senado en Cámara autonómica.

Esto se puede realizar hasta cierto punto, mediante una reforma del Reglamento parlamentario, como se acaba de hacer, o de una manera más completa mediante la reforma de la Constitución. El gran inconveniente de la reforma constitucional es la falta de consenso sobre la orientación que debe seguir. Por ello, la reforma actual del Reglamento puede servir tanto para iniciar el debate conjunto de los problemas autonómicos, aportanto ya algunas soluciones parciales, como para marcar el camino de la futura reforma constitucional. Esta ha sido la posición practicamente unánime de los Grupos parlamentarios en el Senado, tanto de los que votaron afirmativamente en el pleno (Socialista, Popular, Convergencia y Coalición Canaria), como de los que votaron en contra al final (Nacionalistas Vascos, Senadores de Unió y algunos del Grupo Mixto), pero participaron en la mejora y aprobación de la reforma, especialmente en la fase de Comisión. De hecho, a la vista de los debates parlamentarios, se hace dificil entender su votación en contra.

Son muchos los interrogantes que se abren sobre la actuación y los poderes de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, pero puede afirmarse que hoy por hoy constituye la representación más adecuada de los intereses de las CCAA en las instituciones centrales del Estado. En este sentido, tiene mayor legitimidad que poder y por ello, la Comisión puede resultar tanto o más útil por sus debates que por sus votaciones, teóricamente subordinadas al pleno de la Cámara y al Congreso de los Diputados. Su futuro dependerá básicamente de la voluntad política de los partidos para otorgarle protagonismo en la solución de los problemas autonómicos, pero su creación sitúa el debate actual en un punto superior, donde al menos es posible el diálogo y la negociación entre representantes de los intereses autonómicos y las instituciones centrales, poniendo remedio parcial a una de las deficiencias más graves que presentaba el Estado de las Autonomías.

## El proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía aprobados por la vía del 143 de la Constitución

La disolución de las Cortes previa a las elecciones generales interrumpió la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía que se venía realizando para ampliar las competencias de estas CCAA, asumiendo el contenido de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, comentada ampliamente en el Informe del año pasado.

Todas las iniciativas de reforma para la ampliación competencial han sido aprobadas por los Parlamentos de las 10 CCAA que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 CE, siguiendo fielmente los Pactos Autonómicos de 1992 entre el Gobierno, el PSOE y el PP. En cada Comunidad se partió de una proposición de ley presentada conjuntamente por los Grupos parlamentarios de estos dos partidos en las diferentes Asambleas autonómicas y se aprobó sin acep-

tar prácticamente ninguna enmienda, como se recoge en los comentarios dedicados a las CCAA páginas más adelante. Posteriormente se ha realizado la aprobación del Congreso de los Diputados y a principios de 1994 sólo falta la aprobación del Senado, que se realizará sin problemas.

Para la tramitación de la reforma de los Estatutos ambas Cámaras aprobaron sendas normas supletorias (Congreso, Resolución de la Presidencia de 17 de enero de 1993 y Senado, Norma supletoria de la Presidencia de 30 de septiembre de 1993), que constituyen una reforma sistemática en los procedimientos de modificación de Estatutos, pero que en lo que ahora nos interesa prevén la intervención de una delegación de la Asamblea proponente, la posibilidad de introducir enmiendas por los diputados y senadores, y en caso de que alguna de éstas se aprobara, posibilita que el Parlamento de la CA retire la proposición de reforma, si no acepta la modificación. En definitiva, introduce una solución técnica para el caso de diferencias insalvables entre la opinión del Parlamento autonómico y de las Cortes sobre el contenido de la reforma. Quizás lo más sorprendente es que una reforma de tanta trascendencia se haya adoptado por sendas Resoluciones de las Presidencias de las Cámaras.

El primero de los Estatutos presentados a las Cortes para su reforma fué el valenciano, que en los Pactos Autonómicos constituía junto al canario un caso especial; no se trataba de ampliar las competencias previstas en la Ley Orgánica 9/1992 sino de incorporar al Estatuto las competencias que la Comunidad Valenciana posee casi desde la misma fecha de su Estatuto en virtud de la LOTRAVA (Ley Orgánica 12/1982, de 10 de agosto, de transferencias a la Comunidad Autónoma Valenciana de competencias de titularidad estatal). Se deroga la LOTRAVA y las competencias se incorporan al Estatuto de la Comunidad Valenciana en virtud de una nueva disposición adicional.

Queda en cambio pendiente la reforma del Estatuto de Canarias. Como se explica en la valoración de esta Comunidad Autónoma, la fase de estudio de la reforma está siguiendo derroteros muy específicos, sin que la opinión pública parezca darse cuenta. Existe el riesgo, como ya ha pasado en otras ocasiones con los problemas de Canarias, de que la adopción de posiciones comunes entre el Estado y la CA pueda resultar mucho más dificil si durante tanto tiempo se ignoran los planteamientos que se realizan en las Islas.

El alcance de las reformas de los otros 10 Estatutos de Autonomía (Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares, Madrid y Castilla y León) merecen reflexiones más amplias de las que ahora esbozamos, pero encuentran su tratamiento adecuado en la valoración de cada Comunidad Autónoma.

En primer lugar, la equiparación competencial de las CCAA será bastante completa, más allá incluso de lo que opinábamos en el Informe del año pasado, porque materias apenas mencionadas, como el régimen local o la justicia, tendrán lógicamente como único límite las competencias reservadas al Estado en el art. 149.1 CE, e irán más lejos de lo que supone la propia literalidad de la reforma. En segundo lugar, esta relativa igualación competencial (salvo sanidad y

con plazos para educación), podría facilitar mejoras en el funcionamiento del Estado autonomónico (ley de bases, cláusula supletoria) y especialmente, permitirá plantear la reforma de la Administración central para adecuar su estructura a las nuevas funciones que le corresponden en el Estado autonómico.

Pero estas posibilidades apenas han merecido atención, ni del Gobierno central, que no ha esbozado públicamente cómo será su administración tras los traspasos, ni de los Ejecutivos autonómicos más activos, que se están centrando en una nueva petición de transferencias, algunas ya apuntadas el año pasado. Probablemente este nuevo impulso para obtener más transferencias es consecuencia del retraso de las negociaciones sobre traspasos en todos los años anteriores, pero a veces se tiene la impresión de que los traspasos no van acompañados de las reformas institucionales que requieren, tanto del Estado como de las CCAA. En todo caso, es preciso examinar el nuevo proceso de transferencias que se ha abierto durante el año y, probablemente, será centro del debate en 1994.

## La negociación sobre traspasos pendientes a las CCAA del 151 CE y la polémica sobre el definitivo nivel competencial

Como es sabido, el Pacto Autonómico de 1992 ampliaba las competencias de las 10 CCAA que tenían un nivel inferior, y por tanto, no afectaba directamente a las que aprobaron su Estatuto por la vía del 151 CE (Euskadi, Cataluña, Galicia y Andalucia) ni a Navarra. Los Gobiernos del País Vasco y de Cataluña, que mantenían en ese momento una vieja polémica sobre las transferencias pendientes, dieron una cierta tregua al Gobierno central, pero posteriormente han vuelto a plantear los traspasos pendientes, junto con Galicia.

El Gobierno vascó sistematizó y formalizó en un informe aparecido a principios de 1992 los temas pendientes de traspaso. El nuevo Ministro para las Administraciones Públicas, Jerónimo Saavedra, se comprometió enseguida a negociar esos traspasos, que mientras el Parlamento vasco había asumido como posición propia el «Informe sobre el desarrollo estatutario» (1 de julio de 1993). Casi al mismo tiempo, el Presidente de Galicia Fraga Iribarne había presentado la propuesta de Administración única, que en lo sustancial constituye una petición de transferencias parcialmente común con la vasca. En Cataluña, la reivindicación de transferencias que se consideran pendientes había surgido esporádicamente, y tras las elecciones de junio el Presidente Pujol proclamó la necesidad de que el Gobierno central realizara un giro autonómico, que previsiblemente incluye esos traspasos junto con otros cambios.

En esta dinámica, han aparecido en la prensa declaraciones de responsables de Andalucía y Navarra en la misma dirección y se ha iniciado una polémica sobre la nueva carrera en el aumento de competencias. En boca de algunos Presidentes de CCAA del 143 CE, las peticiones de traspasos aparecen como nuevas formas de distanciamiento de las CCAA del 151 CE, justo cuando se estaba produciendo una relativa igualación.

La pregunta sobre si los traspasos pendientes a Cataluña, Euskadi y Galicia

representan una nueva diferenciación respecto a las demás CCAA, o constituyen un nuevo umbral posible para todas necesita una respuesta matizada, en virtud del modelo de Estado autonómico que se propugna. A su vez, esta discusión no puede separarse de la idea de «hecho diferencial», aunque aquí sólo se apunte su dimensión.

La petición de «transferencias pendientes» significa, en sentido estricto, que la Comunidad Autónoma considera que el Gobierno central no ha traspasado los medios personales y materiales que le corresponden en virtud de las competencias reconocidas en su Estatuto. Como tal, es una disputa que debería haberse aclarado hace tiempo, y su solución será positiva para el conjunto del Estado autonómico. Es una lástima que el Tribunal Constitucional haya renunciado a fijar la titularidad de las competencias sobre estas transferencias que reclaman las CCAA porque, si tiene razón en que el Alto Tribunal no puede imponer los traspasos que deben ser concretados por las Comisiones Mixtas, en cambio la definición de la titularidad de la competencia, que sí le corresponde realizar, podría ayudar a impulsar el traspaso. Además, si la negociación sobre las transferencias pendientes acaba, como es posible, con alguna diferencia de criterios entre el Estado y las CCAA sobre la necesidad de traspaso en alguna materia se deberá crear algún mecanismo que resuelva si efectivamente es una transferencia pendiente, porque la Comunidad Autónoma es titular de la competencia, o por el contrario ésta corresponde al Estado, y por tanto no procede el traspaso.

Salvo que los preceptos estatutarios sobre competencias sean distintos, y en general no lo son, tales transferencias corresponderán en el futuro lógicamente a todas las CCAA, aunque el ritmo de los traspasos pueda ser más lento para las CCAA del 143 CE, que están asumiendo ahora otros servicios, ya existentes en las CCAA del 151 CE. Por tanto, la petición de traspasos pendientes es cumplimiento de los mandatos de la Constitución y de los Estatutos y no introduce vías de distinción.

Una cuestión diferente, que a veces aparece confundida, es la petición de algunas CCAA de nuevas transferencias o delegaciones de competencias, por la vía del 150.2 CE, porque en este caso se reconoce la titularidad estatal, por definición; y aún es distinta la aspiración de que se modifique la legislación básica estatal o la jurisprudencia del Tribunal Constitucional considerada restrictiva para las competencias autonómicas. Ambas cuestiones, y algunas otras importantes como la relación de las CCAA con las instituciones centrales del Estado, deben examinarse con un doble parámetro, la igualación de las competencias comunes y la diferenciación de las competencias específicas, que respondan al hecho diferencial de algunas CCAA.

Las competencias comunes son todas las no reservadas al Estado por el art. 149.1 CE y que los Estatutos han otorgado a las CCAA, porque éstas constituyen el nivel más adecuado para su desarrollo y para la prestación de los servicios a los ciudadanos; por eso mismo no ha de haber diferencias entre CCAA, aunque de momento el ritmo de los traspasos sea diferente.

Pero además de estas competencias comunes, algunos Estatutos contienen

competencias específicas de algunas CCAA, que responden a sus características históricas, culturales o económico-sociales. Esto representa el Concierto y los Territorios Históricos en el País Vasco, la lengua y derecho propios en varias CCAA, el régimen económico-fiscal en Canarias, etc. Estos y otros elementos específicos están ya presentes en los Estatutos, y pueden alcanzar un desarrollo mayor, e incluso complementarse con competencias conexas, que no debieran ser objeto de generalización, porque no responden al nivel más adecuado de prestación de los servicios sino a factores histórico-políticos distintos. De igual manera, carece de sentido que alguna CA intente asumir nuevas competencias, de carácter común, por el simple prurito de la diferenciación respecto a las demás.

La cuestión estriba en saber si las CCAA y el Estado están dispuestos a realizar este planteamiento racionalizador de la distribución competencial, u otro alternativo, que permita situar la perspectiva de un modelo definitivo. Dejar la situación permanentemente abierta o responder que un Estado compuesto nunca alcanza una estructura definitiva es poco serio. Ciertamente la evolución siempre es posible, como ha sucedido a lo largo de la historia en Estados Unidos o Alemania, pero a nadie se le ocurriría decir que estos sistemas compuestos, ejemplos de descentralización política en el Derecho Constitucional occidental, carecen de un modelo competencial definitivo.

Por último, tan importante como las competencias son las relaciones entre las CCAA y el Estado, y la existencia de instituciones comunes. La reforma del Senado constituye un primer paso, pero será insuficiente si no va acompañado de una mayor institucionalización de las Conferencias Sectoriales, entre otras razones para evitar la precariedad que tienen actualmente en ellas las CCAA, demasiado pendientes del estilo de cada ministro, y probablemente la formación de una Conferencia de Presidentes. Si los sistemas políticos central y autonómicos pibotan sin ninguna duda en torno a los respectivos Presidentes de Gobierno, ¿Cómo es posible que éstos no se reunan para discutir las cuestiones comunes? Las Conferencias de Presidentes, como instancia más o menos informal de intercambio de opiniones, existen en todos los Estados compuestos europeos.

También en las relaciones entre las CCAA y el Estado puede manifestarse la diversidad, de forma que existan órganos comunes para la colaboración cuando las competencias sean generales y relaciones bilaterales cuando correspondan a las competencias o los intereses específicos de una Comunidad.

## La participación de las Comunidades Autónomas en los procesos de decisión de la Comunidad Europea

El progreso en la construcción de la unidad europea y el aumento de los Fondos Estructurales, consecuencia de la ratificación del Tratado de Maastricht, así como la creación del Comité de las Regiones, que por España tendrá 17 representantes de las CCAA y 4 de los entes locales, han contribuido a aumentar el interés de las CCAA por las Comunidades Europeas, que siempre había sido importante. Los numerosos acuerdos celebrados entre CCAA y Lánder o Re-

giones de otros Estados, e incluso el papel desempeñado por los dirigentes autonómicos de España en los ámbitos regionales europeos resultan síntomas evidentes del interés que presenta la dimensión supranacional para las CCAA.

Pero las formas concretas para una participación eficaz de las CCAA en las políticas comunitarias distan de estar claras. El debate viene de lejos, (el Gobierno planteó en 1985 el establecimiento de un «observador» de las CCAA semejante al alemán y posteriormente sustituyó la idea por la creación de la actual «Conferencia Sectorial para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas»), pero adquiere mayor relieve ahora por diferentes factores: el incremento de competencias de Bruselas como consecuencia del Tratado de Maastricht, la reforma de la Constitución alemana para articular una participación superior de los Länder en las Comunidades Europeas y la iniciativa de la Consejería de Presidencia del Gobierno Vasco, para una negociación sobre nuevas fórmulas de participación que superen las previstas por la Conferencia Sectorial.

La Secretaría General de Acción Exterior de la Presidencia del Gobierno vasco ha elaborado un *Informe sobre la participación institucional de Euskadi en la construcción europea* (noviembre de 1993), que merece estudiarse con atención, tanto por su calidad técnica como por las razones de fondo que esgrime.

El punto de partida, conocido, es planteado con rotundidad: la CA ha perdido el ejercicio de competencias reconocidas en su Estatuto como consecuencia del ingreso de España en las Comunidades Europeas y en las decisiones sobre esas materias no participa la CA sino el Estado, cuando éste carece totalmente de competencias en esas materias, porque los múltiples órganos comunitarios que actúan en sectores como agricultura, industria, pesca, etc. se forman a partir de los Estados. A la vista de las fórmulas existentes en Alemania, Bélgica, Italia y algún otro país, se repasan las instituciones europeas y las técnicas de estos paises para concluir reivindicando la participación de Euskadi de forma semejante.

El Informe está bien elaborado técnicamente, con un estudio importante de los órganos de segundo y tercer nivel en que podrían intervenir representantes autonómicos, más allá de las fórmulas más conocidas del «Observador», la delegación en Bruxelas o las nuevas posibilidades del Bundesrat (que comentamos el año pasado), pero se plantea únicamente desde la perspectiva de Euskadi, rechazando la actual Conferencia Sectorial e ignorando al resto de las CCAA, cuando este dato es justamente fundamental en la articulación de cualquier fórmula. De todas maneras, el documento insiste en su carácter de propuesta para la discusión, y como tal contiene enfoques interesantes. Ciertamente es un tema importante, que dista de encontrarse resuelto con la Conferencia Sectorial y que convendría abordar con seriedad por parte de todos.

## El cambio de la financiación de las Comunidades Autónomas, con la cesión del 15% de IRPF

En octubre el Consejo de Política Fiscal y Financiera aprobó finalmente la

cesión a las CCAA del 15% del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) como nuevo mecanismo que introduce una primera forma de corresponsabilidad de las propias CCAA en su financiación, tras un debate que había durado más de un año y se enconó en su última fase.

El problema arranca, como se sabe, de la asimetría existente entre las dos facetas de la autonomía financiera de las CCAA, el gasto y los ingresos. Mientras la libertad de las CCAA en el gasto es relativamente amplia, y ha sido confirmada en la última época por las Sentencias del Tribunal Constitucional sobre las subvenciones, el porcentaje de recursos propios es francamente reducido. Esta escasez no sólo distorsiona la posición de las CCAA sino también del Estado porque los ciudadanos sólo perciben al Estado como recaudador, sin atribuir a las CCAA la parte que pueda corresponderles por las deficiencias en la gestión. Con esta medida se trata, por tanto, de dar un primer paso en la corresponsabilidad de las CCAA con el Estado en los ingresos, que repercuta positivamente para ambas instancias, aquellas porque tendrán mayor grado de libertad en los ingresos que perciban y éste porque dejará de aparecer como el único recaudador.

Pero si el principio de corresponsabilidad no es negado por nadie, la fórmula concreta de cesión a las CCAA del 15% del IRPF tuvo críticas frontales, que fueron desde la negación de que significara mayor corresponsabilidad a la crítica de insolidaridad por disminuir la capacidad de reequilibrio territorial del Estado y repercutir a favor de las CCAA con mayor actividad económica.

Sin entrar ahora en el contenido y las consecuencias de la fórmula concreta, que es objeto de análisis por un especialista como el profesor Ruiz Huerta en un artículo monográfico, pueden destacarse algunos elementos generales de reflexión sobre la polémica y la decisión final.

En primer lugar, hay que reconocer que se trata de una reforma modesta, tanto por las consecuencias financieras como por su mismo carácter de corresponsabilidad, pero en cambio abre la vía a la territorialización de un impuesto importante que puede jugar en futuro en favor del esfuerzo fiscal de cada Comunidad Autónoma. Si se admite que las CCAA deben incrementar su autonomía en los ingresos y establecer cierta proporción entre los servicios que prestan y los costes que significan para sus ciudadanos, no existen otras muchas vías diferentes a la cesión de una parte del IRPF, teniendo en cuenta que hasta ahora todas las CCAA se han negado a entrar por la vía del recargo, por la posible impopularidad que generaría.

El debate que precedió a la decisión adoleció de algunas debilidades. Una vez más, destacó la ausencia de diálogo entre los máximos responsables de las CCAA que se posicionaban a favor o en contra, con graves acusiones contra las posiciones contrarias (insolidaridad, parasitismo, etc), a través de los medios de comunicación, mientras el Gobierno iba dialogando de forma bilateral con cada CA, una por una. En cualquier otro ámbito de la vida económica, administrativa o intelectual se hubiera considerado absurdo que los defensores de puntos de vista diferentes no dialogaran entre sí, buscando un acercamiento de sus po-

siciones, pero en cambio se hizo en una decisión con tanto significado como ésta.

La propia técnica gubernamental (presentación de varios proyectos sucesivos, falta de claridad respecto a la decisión final ...) contribuyó a dificultar el acuerdo. Ahora debe destacarse que la decisión ha ido acompañada de la formación de una Comisión de Expertos para profundizar en la vía de la corresponsabilidad que debería evitar en futuras reformas alguno de los defectos que se han producido en ésta ocasión.

## Los numerosos cambios de Gobierno autonómicos, el liderazgo de los Presidentes, y la escasa adaptación de los partidos generales a la estructura del Estado autonómico

Los numerosos cambios de Gobierno realizados este años, más allá de las circunstancias concretas de cada CA, presentan algunos rasgos comunes que pueden merecer una reflexión. La nota más extendida, al margen del color político de la mayoría, es el reforzamiento de los Presidentes autonómicos. Como sucede en los Estados federales con los Presidentes de Länder o los Gobernadores de los Estados, los Presidentes de las CCAA se están convirtiendo progresivamente en los pesos pesados de la política, no solo autonómica sino nacional. Si el caso de Aznar en el PP, pasando de la Presidencia de Castilla y León a la del partido, ya fué premonitorio, en general las personas más influyentes de los partidos serán en breve, si no son ya, los Presidentes autonómicos.

Las causas son múltiples. El sistema de investidura, de formación del Gobierno y de moción de censura, que da todo el protagonismo al Presidente, refuerza su posición. El profesor Tomàs Font, al estudiar los cambios administrativos, apunta otras razones relacionadas con las reformas de los Departamentos (reforzamiento de los equipos de Presidencia, supresión de Vicepresidencias, adcripción directa de responsables sectoriales importantes a la Presidencia ...). Otras explicaciones derivan directamente de la sociología política más sencilla, como la permanencia de los Presidentes mientras se renuevan los Consejeros más antiguos y la popularidad que los Presidentes autonómicos están alcanzado ante la opinión pública, por el bien conocido fenómeno de la personalización de la política.

La comprobación de la fuerza de los Presidentes plantea de manera natural las relaciones existentes en la actualidad entre la dirección central de los partidos políticos y la dirección de la CA. A veces da la impresión, tanto por defecto como por exceso, que los partidos políticos aún no han adaptado sus estructuras al Estado de las Autonomías. Unas veces las direcciones centrales de los partidos interfieren en iniciativas que parecen propias del nivel autonómico y en cambio otras veces se adoptan en la CA decisiones cuya trascendencia debería implicar a la dirección central del partido.

Frente a todos los cambios, la continuidad del del Sr. Hormaechea en Cantabria, con una situación institucional francamente anómala, constituye un ejem-

plo concreto de la idea anterior. El Presidente está procesado y gobierna con el apoyo de 8 parlamentarios del total de 39 que tiene la Cámara. La Asamblea desconfía tanto del Presidente que ha llegado a enviarle una ley para su publicación por vía notarial (!). El Presidente retrasó efectivamente la publicación y la Mesa de la Asamblea lo denunció ante la Fiscalía. El principal Grupo parlamentario, el socialista, ha presentado dos mociones de censura en seis meses sin obtener apoyo suficiente, y el segundo partido, el popular solicitó en su Congreso al Presidente que dimitiera, pero le sostuvo después ante las mociones de censura y votó a favor los Presupuestos. Todo ello en medio de descalificaciones mutuas constantes. La valoración de Cantabria explica con rigor los extremos increibles a los que se ha llegado este año.

La historia podría ser material para una opereta si no fuera porque Cantabría tiene un endeudamiento astronómico y la crisis económica general es aún más aguda en esta región, con una pérdida constante desde hace años de su posición económica. En casos como éste, hasta ahora afortunadamente aislado, la dirección de los partidos políticos generales están obligadas a alcanzar un acuerdo que instale un gobierno de gestión y neutralice sus respectivas posiciones políticas hasta las siguientes elecciones. Lo contrario es el desprestigio de las instituciones y de la propia autonomía, pero sobre todo la frustración de los ciudadanos ante la incapacidad de las instituciones democráticas.

## Otros temas dispares que reflejan falta de previsión en el Estado autonómico: los efectos de las Sentencias del Tribunal Constitucional, las leyes del Estado que deben desarrollar las CCAA y la situación de los Ayuntamientos

Todos estos temas se tratan con detalle y rigor en otros lugares del Informe, y aquí sólo se trata de llamar la atención sobre la especial dinámica que requieren las decisiones generales en el Estado autonómico, tan diferente del Estado unitario. La existencia de 17 CCAA, con un Parlamento, un Gobierno y un Tribunal Superior de Justicia, que tienen su propia dinámica deben aconsejar a las instituciones centrales una previsión exquisita en las decisiones que adoptan.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 204/1992 solucionó aparentemente uno de los problemas que pendían sobre los reglamentos y otras decisiones de los Gobiernos autonómicos: si no se presentan al dictamen del Consejo de Estado deben ser objeto de consulta ante un órgano equivalente de las CCAA. Las CCAA no acuden al Consejo de Estado, para el dictamen de las decisiones que la ley requiere, esencialmente porque su composición solo dependiente del Gobierno central levanta desconfianza. Pero si carecen del dictamen de un órgano autonómico equivalente, pueden ser anuladas por los tribunales contenciosos. La solución «fácil» sería la creación de 17 órganos consultivos equivalentes al Consejo de Estado, y ésta ha sido la doctrina del Tribunal Constitucional, pero ¿Cúantas CCAA tienen los juristas de prestigio, independientes y que puedan asumir las incompatibilidades necesarias para realizar esta labor? ¿No hubiera sido más fácil cambiar la composición del Consejo de Estado dando entrada a

las CCAA en el nombramiento de sus miembros? ¿No será preferible que cada CA organizara su propia función consultiva, de acuerdo con sus posibilidades? El valor de las Sentencias del Tribunal Constitucional, en cuanto intérprete supremo de la Constitución, ha colocado a las CCAA en una situación francamente dificil.

La Ley 30/1992 ha sido la norma básica estatal de mayor trascendencia para las CCAA durante el año pasado. Entre otros extremos, daba a las CCAA un plazo de seis meses para adaptar todos los procedimientos administrativos a los nuevos principios de la reforma. Pero la falta de criterios adecuados, que no significa reglamentistas, ha conducido a reformas administrativas fraancamente diversas entre las diferentes CCAA, produciendo una proliferación de procedimientos superior a la existente, cuando teóricamente se trataba de simplificarlos. Pero el extremo increible se alcanza cuando en pleno mes de agosto un Decreto-ley reconoce que el Estado es incapaz de reformar sus innumerables procedimientos y aplaza la entrada en vigor de la ley. Después de forzar el ritmo de todas las CCAA para que reformen sus procedimientos, fijando un plazo perentorio, ¿es lógico que el Estado cambie unilateralmente su propia decisión? ¿Se había aprobado la ley sin medir la dimensión de las tareas, no ya de las CCAA, que sería lógico, sino ni siquiera de la propia Administración central?

Desde hace varios años los Ayuntamientos vienen expresando su protesta por las dificultades financieras que padecen, por la nueva centralización que aparece en algunas CCAA y, más en general, por la falta de definición del régimen local en el Estado de las Autonomías. Las formas concretas de la desazón municipal son muy diversas: protestas de la Federación Española de Municipios, enfrentamientos entre Alcaldes y responsables autonómicos, exigencia de mayor participación en el Comité de las Regiones, amenaza con dejar de prestar servicios no estrictamente locales, reivindicación de una participación en el IRPF, etc. Lo único cierto es que la organización local en el Estado autonómico ha cambiado drásticamente respecto al anterior Estado centralista y ni la Ley de Bases de Régimen Local ni la Ley de Financiación Local han recogido las notas esenciales de esa diversidad. Las Diputaciones poseen una realidad diferente en cada CA, o no existen (uniprovinciales, insulares); los grandes municipios poseen problemas muy diferentes de los que tienen los medianos y éstos son muy distintos a los que experimentan los pequeños ...

Pero en todo caso, los problemas locales corresponden tanto al Estado como a las propias CCAA. Justamente, una de las ventajas de la autonomía es poder adaptar soluciones diversas a las características propias de cada una, y una de las más notables es la dimensión y carácter de los entes locales; pero ello requiere una programación de las reformas que implique a todas las partes afectadas, y se estudie con calma, antes de que una nueva oleada de protestas obligue a soluciones improvisadas.

# II. LA ACTIVIDAD DEL ESTADO RESPECTO A LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

# 1. NORMAS CON RANGO DE LEY

*Joaquín Tornos Mas*

## A) Valoración general

En la producción de normas con rango de ley, destaca en el año 1993 la muy escasa producción de leyes con incidencia directa en cuestiones autonómicas. Si en 1992 se produjeron novedades legislativas de gran importancia en la configuración del sistema autonómico, en este año, y si hacemos salvedad de las leyes de contenido financiero que se comentan en otro apartado, tan sólo pueden destacarse algunas leyes de contenido sectorial. La relativa a las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación y diversas leyes que afectan parcialmente a determinados aspectos de la función pública.

Si el año 1992 aportó la publicación de importantes textos legislativos en materia autonómica (LO 9/1992 y leyes ordinarias 10 y 30/1992), el año 1993 parece estar marcado por un cierto proceso de «digestión» de las novedades del año anterior. La sequía legislativa ha sido compensada, sin embargo, por una abundante producción de Decretos-leyes con clara incidencia en temas autonómicos.

## B) Ley 3/1993, de 22 de marzo, básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación

En ejercicio de la competencia reconocida al Estado en el artículo 149.1.18 CE (bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas), competencia reafirmada en el artículo 15.2 de la ley del Proceso Autonómico y en la STC de 18 de febrero de 1988, se ha dictado la Ley 3/1993 que, según su propia exposición de motivos, tiene entre otros fines el de adecuar la institución corporativa al Estado de las Autonomías. Junto a este título competencial genérico, parte del contenido de la nueva ley se ampara competencialmente en el título de comercio exterior, 149,1.10, en la medida en que la ley regula la actuación de las Cámaras en el fomento de la actividad exportadora.

El recurso al título competencial del artículo 149,1-18 plantea forzosamente la debatida cuestión de la naturaleza de estas instituciones corporativas. El Estado tiene competencia sobre las Cámaras en tanto se consideren Administraciones públicas, pues el artículo 149,1-18 se refiere a este tipo de entes. Pero ¿son las Cámaras de Comercio Administraciones públicas? ¿lo son en el sentido de la Ley 30/1992?.

Lo cierto es que la ley 3/1993 no da una respuesta precisa. Las Cámaras, se-

gún su exposición de motivos, «se definen como Corporaciones de Derecho público, partiendo de su participación en la naturaleza de las Administraciones públicas». Ya en el articulado de la ley, el artículo primero define a las Cámaras como «Corporaciones de Derecho público con personalidad jurídica y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, que se configuran como órganos consultivos y de colaboración con las Administraciones públicas». Parece diferenciarse el carácter de Corporación de Derecho público de su función de colaboración con una Administración en la que no se integran. El derecho administrativo se les aplicará supletoriamente (artículo 1,3).

Por último, si atendemos a la Ley 30/1992, nos encontramos con la exclusión de los entes corporativos del ámbito de aplicación directa de esta ley (disposición transitoria primera), pero si acudimos al artículo 2.2, en el que se nos define lo que sea Administración, podríamos llegar a calificar a las COCIN como Administración pública. Son entes de derecho público vinculados a una Administración, pues la Ley 3/1993, en su artículo 22 establece que estos entes actúan sometidos en el ejercicio de su actividad a la tutela de la Administración del Estado o de las respectivas Comunidades Autónomas, y son estas dos notas, ser ente de derecho público y actuar vinculado o de forma dependiente con la Administración, las que determinan la calificación de una persona jurídica como Administración pública. Y ambas notas las poseen las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación.

Estas consideraciones sobre la naturaleza de las COCIN nos parecen de interés por lo que antes exponíamos. El Tribunal Constitucional, y la LPAUT, reconocen unas competencias al Estado en la materia a partir del artículo 149.1.18. Por tanto, sólo si admitimos que estamos ante Administraciones públicas se justificará la norma estatal que sienta las bases del régimen jurídico de estas entidades.

Entrando en el contenido de la ley, ésta viene a sustituir la antigua ley de bases de 1911 (ley de bases, que no ley básica), estableciendo en relación a las COCIN su ámbito competencial obligatorio, su estructura territorial (como mínimo una por provincia), su organización interna y su régimen de financiación. Haciendo uso de lo dispuesto en el artículo 15,3 de la LPAUT se regulan también los Consejos Superiores de Cámaras. Por último, desde la competencia del artículo 149.1.10 se regula la actuación de las Cámaras en el fomento a la exportación. Regulación que está condicionada por la resolución por el Tribunal Constitucional de la cuestión de constitucionalidad sobre la financiación obligatoria de las Cámaras a través del recurso cameral permanente. Sentencia de cuyo fallo depende la subsistencia o no de las Cámaras con la importancia que tienen en la actualidad.

## C) Novedades en el Régimen General de la Función Pública

a) En el ejercicio de la competencia básica sobre el régimen estatutario de los funcionarios, art. 149.1.18 CE, se han dictado dos leyes, ya al finalizar el año

1993, que han introducido alteraciones importantes en el régimen de la función pública.

La Ley 17/1993, de 23 de diciembre, sobre el acceso a determinados sectores de la función pública de los nacionales de los demás Estados miembros de la Comunidad, ha modificado un principio general en lo relativo al acceso a la función pública: sólo los nacionales podían acceder a la condición de funcionario.

La normativa comunitaria ha impuesto un cambio en esta postura tradicional, y ello a pesar de que el propio Tratado de la CEE respetaba en principio esta regla (art. 48.4), pues excluía de la libertad de circulación a los puestos en la Administración Pública. Pero la jurisprudencia comunitaria ha entrado a debatir qué debe entenderse por empleos en la Administración Pública, limitando este concepto a los empleos que supongan una participación directa o indirecta en el ejercicio del poder público o en las funciones que tienen por objeto la salvaguardia de los intereses generales del Estado o de las Administraciones Públicas. De acuerdo con este nuevo concepto (que podría llevarnos a debatir sobre el concepto mismo de Administración pública), se impone la regla de la libre circulación, y la apertura de determinados puestos de la función pública a los ciudadanos comunitarios.

Este es el objeto de la ley, declarada norma básica en la disposición final, la cual en su artículo primero abre la función pública a los ciudadanos europeos en los ámbitos relativos a investigación, docencia, correos y sanidad asistencial, siempre que no se trate de puestos de trabajo que impliquen ejercicio de potestades públicas o la responsabilidad en la salvaguardia de los intereses del Estado o de las Administraciones Públicas.

Por su parte, la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo, introduce novedades en la regulación de la relación funcionarial. Se crean las figuras de los planes de empleo y de la reasignación de efectivos, y se modifica el mecanismo de promoción interna y el régimen de situaciones administrativas, creándose en este último apartado las situaciones de cesación progresiva de actividades y jubilación anticipada incentivada.

Estas novedades son declaradas parcialmente normas básicas en el artículo 14 de la ley, que da una nueva redacción al artículo 1.3 de la Ley 30/1984. Con este fin se declaran básicos el artículo 18, párrafos 1 a 5, el nuevo apartado g del artículo 20.1, en sus apartados 1 a 4, el artículo 22.1 excepto sus dos últimos párrafos y el artículo 29 a excepción del último párrafo que contienen los apartados 5, 6 y 7. En definitiva, son normas básicas las novedades antes reseñadas con la excepción de la cesación progresiva de actividades y de la jubilación anticipada incentivada, pues los artículos 30.4 y 34 no se incluyen en la categoría de normas básicas.

Esta misma ley, en su disposición adicional novena, modifica en parte la ley que comentamos a continuación.

b) La Ley 10/1993, de 21 de abril, de modificación del régimen de puestos

de trabajo reservados a funcionarios de Administración local con habilitación nacional.

La Ley 10/1993 es formalmente una ley básica de modificación parcial de la Ley de Bases de Régimen Local que contiene a su vez una autorización para su desarrollo por normas reglamentarias básicas (disposición final primera). En cuanto a su contenido incide directamente en un cuerpo de habilitación nacional que ejerce su función en la Administración local. No obstante, la Ley 10/1993 incide también en temas autonómicos, al introducir nuevos mecanismos de participación de la Administración autonómica en el proceso selectivo y al introducir como mérito en la fase de concurso el conocimiento de la lengua oficial de la propia Comunidad Autónoma.

La citada ley, polémica en la medida que introduce el sistema de provisión de puestos de trabajo por libre designación, así como el cese por la propia entidad local con garantía de un puesto de trabajo del mismo nivel, reconoce a las Comunidades Autónomas la competencia de publicar la convocatoria de los concursos y la resolución de los mismos. Asimismo establece que en las bases de los concursos, ya se aprueben por la entidad local o supletoriamente por el Estado, se incluirá como mérito específico el conocimiento de la lengua oficial propia de la respectiva Comunidad Autónoma, en los términos previstos en la legislación autonómica respectiva.

Por último, la ley mantiene la singularidad para el País Vasco y Navarra contemplada en las disposiciones finales segunda y tercera de la LBRL.

Como hemos señalado con anterioridad la Ley 22/1993 modifica parcialmente el contenido de la Ley 10/1993, reconociendo a las Comunidades Autónomas la posibilidad de fijar los méritos que correspondan al conocimiento de las especialidades de su organización territorial y normativa autonómica, méritos que corresponderán a un 10% del baremo total.

Se atribuye también a las Comunidades Autónomas la competencia de ejecución, en el marco de la legislación básica del Estado, sobre clasificación de puestos de trabajo, nombramientos provisionales, comisiones de servicio, acumulaciones y permutas, en sus respectivos ámbitos territoriales.

Por último, se impone al Gobierno un plazo de seis meses para que adopte la normativa vigente a las nuevas reglas.

## D) Decretos-leyes

a) Real Decreto-ley 14/1993, de 4 de agosto, por el que se modifica la disposición adicional tercera y la disposición transitoria segunda de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, LRJPAC.

La compleja puesta en marcha de la LRJPAC, en lo relativo a la adaptación a la misma de los procedimientos administrativos existentes, llevó al Gobierno, en pleno mes de agosto y ante la inminencia del vencimiento del plazo estable-

cido en la propia LRJPAC, a ampliar el plazo de adecuación de las normas reguladoras de los procedimientos administrativos a la nueva ley.

No procede entrar ahora a valorar el hecho mismo de esta ampliación ni el recurso a la figura del Decreto-ley (recurso a esta norma extraordinaria que la exposición de motivos trata de justificar en la doctrina del propio Tribunal Constitucional y en el hecho de la celebración de unas elecciones generales).

Desde la perspectiva autonómica interesa destacar dos cuestiones. Por un lado el hecho de que el Gobierno trate de justificar la dificultad en el cumplimiento de los plazos legales que él mismo fijó por la aprobación simultánea de la LO 9/1992, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas.

Por otro lado el hecho que diversas Comunidades Autónomas han aprobado ya sus normas de adaptación de las reglas procedimentales internas. En consecuencia en estas Comunidades Autónomas, y en aplicación de la disposición transitoria segunda, dos, de la Ley 30/1992, se aplicará ya en la tramitación de estos procedimientos adaptados la Ley 30/1992.

En cualquier caso, no parece correcto imponer un plazo de adaptación a los Gobiernos autonómicos para, posteriormente y de modo imprevisto, autootorgarse el Gobierno del Estado un plazo mucho más largo para cumplir una obligación común.

b) Real Decreto-ley 19/1993, de 10 de diciembre, de medidas urgentes para la cinematografía.

El Decreto-ley, cuya urgencia se fundamenta muy débilmente en la exposición de motivos, se dicta para «reconocer y prever nuevas medidas de fomento» en el sector de la cinematografía. El ámbito material de esta norma puede suscitar dudas sobre el título competencial del Estado. La doctrina del Tribunal Constitucional, en su sentencia de 5 de abril de 1984, permite justificar, sin embargo, la norma estatal, al amparo del artículo 149.2 de la Constitución. Estamos ante una norma que se ocupa del fomento de la cultura a través del fomento de la cinematografía, lo que nos lleva a reconocer una competencia estatal indistinta en relación con las competencias autonómicas en el mismo sector.

Tan sólo una breve acotación. El reconocimiento de una competencia en materia de fomento de la cultura exige diferenciar el fin último de la norma, el fomento, de las técnicas jurídicas utilizadas, pues éstas no responden a la idea de fomento. El Decreto-ley contiene de modo principal normas limitativas, cuotas de pantalla y cuotas de distribución, así como las sanciones que garantizan estas medidas limitativas. Por tanto, el fomento de la cultura hace referencia al fin de la norma, no a las técnicas jurídicas que se utilizan con este fin, que como en este caso se demuestra, pueden tener carácter coactivo.

c) Real Decreto-ley 8/1993, de 21 de mayo. Medidas urgentes para reparar los efectos producidos por la sequía.

Al amparo de los títulos competenciales contenidos en el artículo 149.1.1, 13 y 17 se dictó esta norma en la que se contienen medidas de fomento ante los

efectos de la pertinaz sequía. Con el objetivo de mantener la estructura productiva se introducen mecanismos que permitan reducir los flujos de gasto de carácter financiero, fiscal y laboral que recaen sobre explotaciones de las áreas afectadas.

El diseño de las medidas y su ejecución está regulado dando una amplia participación a las Comunidades Autónomas (artículos 2 y 8).

## 2. DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS

*Joaquín Tornos Mas*

### A) Desarrollo de la Ley 30/1992

Sin perjuicio del aplazamiento parcial de la entrada en vigor de la Ley 30/1992 por el Decreto-ley 14/1993, de 4 de agosto, se han dictado durante el año 1993 diversas disposiciones reglamentarias que desarrollan la norma legal articulando algunos procedimientos administrativos. En este sentido hay que dejar constancia de los siguientes RRDD: 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de los procedimientos de las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial; 803/1993, de 28 de mayo, por el que se modifican determinados procedimientos tributarios; 1392/1993, de 4 de agosto, por el que se regula el procedimiento sancionador de las infracciones administrativas en materia de control de cambios; 1394/1993, de 4 de agosto, por el que se regula el procedimiento sancionador en el ámbito del monopolio de tabacos; 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora; 1572/1993, de 10 de septiembre, por el que se aprueba el procedimiento sancionador de las infracciones por incumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley de la función estadística pública; 2119/1993, de 3 de diciembre, sobre el procedimiento sancionador aplicable a los sujetos que actúan en los mercados financieros y 2225/1993, de 17 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento de procedimiento para la concesión de subvenciones públicas.

La lectura conjunta de estas normas de desarrollo suscita de nuevo la cuestión sobre la interpretación que debe darse a los títulos competenciales «bases del régimen jurídico y procedimiento administrativo común», particularmente la interpretación de este último título material.

Así, el RD 429/1993 parece partir del concepto de procedimiento administrativo común como materia de la competencia exclusiva del Estado, que permite su desarrollo reglamentario «sin perjuicio de las especialidades autonómicas» (artículo 1.2). Las disposiciones del Reglamento son, por tanto, de aplicación a los procedimientos que inicien, instruyan y resuelvan todas las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial. Ciertamente pudiera pensarse que el título competencial es «responsabilidad administrativa», materia sobre la que el Estado posee la competencia exclusiva. Pero también es verdad que en este caso se regula el procedimiento administrativo en materia de responsabilidad, y no el sistema de responsabilidad administrativa. Debería resolverse en este supuesto cuál es el título prevalente.

El RD 2225/1993, en materia de concesión de subvenciones, limita su aplicación a las concesiones otorgadas por la Administración general del Estado y entidades vinculadas o dependientes, así como a las subvenciones sobre las que el Estado posea competencia normativa. Se limita el título competencial «procedimiento administrativo común» a los principios de la Ley 30/1992, pues se entiende que en su desarrollo la competencia procedimental la tiene quien posee la competencia material. Se recogería así la idea del Tribunal Constitucional en su Sentencia 227/1988, que reconoce la competencia autonómica en materia de procedimiento «por razón de la materia».

Por último, el RD 1398/1993, en materia sancionadora, contiene un complejo sistema en cuanto a su ámbito de aplicación, pero parece dictarse como una norma que sólo posee valor supletorio, de aplicación en defecto de normas específicas (sólo se aplicaría directamente en materia de pesca marítima). El RD no se habría dictado, pues, en ejercicio de una competencia estatal sobre procedimiento administrativo común, sino en ejercicio de la cláusula del artículo 149.3 CE, como derecho supletorio. Las Comunidades Autónomas quedan vinculadas en exclusiva a la Ley 30/1992, a sus principios procedimentales, pero no al RD 1398/1993, pues no es procedimiento administrativo común. Del mismo modo, los procedimientos específicos sancionadores del Estado no quedan sometidos a la regla procedimental general que contiene el RD 1398/1993.

Como consecuencia de lo expuesto (criticado de modo frontal por el profesor GARCIA DE ENTERRIA en la REDA núm. 80 de 1993), el procedimiento administrativo sancionador quedará fragmentado, por debajo de la Ley 30/1992, en los procedimientos sancionadores autonómicos (Cataluña ya ha dictado uno) y en los procedimientos administrativos estatales de contenido específico, aplicándose tan sólo el RD 1398/1993 en defecto total o parcial de cualquiera de estos procedimientos sancionadores.

Si tomamos como punto de referencia los Reales Decretos en materia de subvenciones y de sanciones, puede concluirse que se impone la idea de que la competencia estatal sobre procedimiento administrativo común se agotó con su ejercicio en la Ley 30/1992, asumiendo las Comunidades Autónomas la competencia procedimental de desarrollo en razón a su competencia material, sin tener que limitarse a regular las especialidades derivadas de su organización. Parece pues que también se rechaza la idea de equiparar procedimiento administrativo común a normas básicas en la materia, lo que habría permitido el desarrollo reglamentario de la Ley 30/1992 por reglamentos básicos, los cuales, eso sí, deberían haber respetado los límites materiales y formales propios de la normativa básica.

Otras dos cuestiones suscita la lectura de estos reglamentos. Por un lado la utilización de la expresión «competencia plena» del Estado. Expresión que juzgamos desafortunada (también sobre este aspecto se ha mostrado crítico el profesor GARCIA DE ENTERRIA en el trabajo citado) al no coincidir con ninguna de las que utiliza la doctrina y el Tribunal Constitucional. Tal vez con la introducción de esta categoría se quiera unificar los conceptos de competencia exclusiva y compartida, por oposición a los supuestos en los que la competencia autonómica es meramente ejecutiva.

Por último, el RD 803/1993, que afecta a procedimientos estatales en materia tributaria, resuelve de manera indirecta y sin motivación alguna una cuestión debatida. En el ámbito local subsiste el recurso de reposición establecido en el artículo 108 de la Ley 7/1985 y en el artículo 14.4 de la LHL. Se subsana así la confusión producida por el artículo 107 y la Disposición adicional quinta de la Ley 30/1992, normas que permitían concluir que también en materia tributaria local se había suprimido el recurso previo de reposición. La solución adoptada, discutible técnicamente, nos parece correcta en cuanto al fondo.

### B) Normativa comunitaria, libre circulación de productos y competencia normativa estatal

Confirmando una tendencia ya apuntada en Informes anteriores, el año 1993 ha sido también testigo de un importante conjunto de disposiciones reglamentarias que responden a un mismo esquema. Se parte de una norma comunitaria que impone unas reglas uniformes para la fabricación o admisión en el comercio intracomunitario de determinados productos agrícolas o industriales. Esta normativa se traspone al ordenamiento estatal aduciendo como títulos competenciales el artículo 149.1 apartados 10 y 16 y lo dispuesto en el artículo 40.2 de la Ley general de Sanidad.

Nada cabe oponer en principio a la solución normativa adoptada. Como ha dicho el Consejo de Estado (Memoria 1992, Madrid, 1993, pág. 126) «es muy frecuente, por no decir habitual, que las directivas comunitarias versen sobre materias como el comercio o la salubridad pública, en las que se impone la competencia estatal primaria para garantizar el fin que se persigue, que no es otro sino el de crear un mercado común auténtico, para lo cual la diferencia de regulaciones internas se erige en un formidable obstáculo a los intercambios y a las condiciones de la libre competencia. Por eso, aunque la invocación genérica del artículo 149.1.1 de la Constitución, como fundamento del título competencial del Estado, hecha por una norma reglamentaria al trasponer una directiva, debe ser vista con cierta prevención, otros títulos específicos como el del artículo 149.1.10 (comercio exterior) o el 149.1.16 (sanidad) pueden ser determinantes de la competencia estatal para incorporar por vía reglamentaria las directivas comunitarias con el carácter de norma básica».

Aceptado este postulado inicial debe reconocerse al mismo tiempo que la ejecución interna de esta normativa corresponderá en muchos casos a las Comunidades autónomas, en virtud del principio de la autonomía institucional. De hecho es así en muchos de los RRDD publicados en 1993, normas que de modo particular atribuyen a las Comunidades Autónomas las competencias ejecutivas de autorización, control e inspección.

Como ejemplos de este tipo de reglamentos pueden citarse los siguientes: 147/1993, producción y comercialización de carne fresca; 538/1993, requisitos industriales de elaboración, circulación y comercio de aceites vegetales comestibles; 1078/1993, clasificación, envasado y etiquetado de productos peligrosos;

1430/1993, organización de controles veterinarios y de identidad de los animales que se introduzcan en la Comunidad procedentes de países terceros y 1437/1993, normas sanitarias aplicables a la producción y comercialización de los productos pesqueros y de acuicultura.

Lo relevante es que en estos supuestos se reconozcan a las Comunidades Autónomas las competencias ejecutivas que deriven de sus competencias estatutarias materiales. Así, por ejemplo, el RD 1078/1993, en materia de clasificación, envasado y etiquetado de preparados peligrosos (dictado también en este caso en virtud del título medio ambiente) reconoce en sus artículos 11 y 14 la competencia de las Comunidades Autónomas en materia de vigilancia, control e inspección en relación a los productos comercializados en su propio territorio.

En esta línea cabe destacar, por último, el RD 679/1993, de 7 de mayo, que modifica el RD 434/1990, sobre condiciones sanitarias aplicables al comercio intracomunitario de animales vivos, Real Decreto dictado en ejecución de Sentencia del Tribunal Constitucional que reconoció a la Comunidad Autónoma competencias ejecutivas para autorización de mercados, establecimiento de los registros y controles necesarios.

### C) Normativa en materia de productos farmacéuticos. Desarrollo de la ley del medicamento

Respondiendo en muchas ocasiones a una problemática idéntica a la reseñada en el apartado anterior, se ha dictado en 1993 un importante bloque normativo en materia de productos farmacéuticos (RD 1564/1992, autorización de los laboratorios farmacéuticos e importadores de medicamentos y la garantía de calidad en su fabricación industrial, RD 83/1993, selección de los medicamentos a efectos de su financiación por el Sistema Nacional de Salud, RD 478/1993, medicamentos derivados de sangre y plasma humano, RD 479/1993, medicamentos radiofármacos, RD 561/1993, requisitos para ensayos clínicos con medicamentos, RD 634/1993, productos sanitarios implantables activos, RD 767/1993, evaluación, autorización, registro y condiciones de dispensación de especialidades farmacéuticas y otros medicamentos, RD 822/1993, principios de buenas prácticas de laboratorio y su aplicación en la realización de estudios no clínicos, RD 1854/1993, hemodonación y bancos de sangre).

Este conjunto de disposiciones ha sido dictado al amparo del título competencial de productos farmacéuticos y en algún caso del de sanidad exterior. También aparece mayoritariamente el dato de ser normas que aplican derecho comunitario o se dictan para hacer posible el principio de libre circulación de productos. Como en los supuestos del párrafo anterior, se reconocen a las Comunidades Autónomas competencias ejecutivas. Así, por ejemplo, el RD 634/1993 reconoce a las Comunidades Autónomas las competencias de inspección, art. 13 y 18, o el RD 561/1993, que reconoce a las Comunidades Autónomas la competencia inspectora y la competencia para acreditar los Comités Eticos de Investigación.

En el RD 1564/1992 se plantea en la Exposición de motivos el problema de la determinación del título competencial, pues junto al de productos farmacéuticos podría aplicarse el de industria. La disposición final primera declara que la norma se dicta al amparo del artículo 149.1.16, productos farmacéuticos (aunque erróneamente habla de norma básica, pues en esta materia el Estado posee competencia legislativa exclusiva), señalándose en la Exposición de motivos que «las previsiones contenidas en la ley del medicamento son de aplicación directa en cuanto legislación específica y, en segundo lugar, el procedimiento de determinación de la garantía de calidad de los medicamentos es excepcional, frente al común contenido en la referida Ley de Industria, que tendría carácter supletorio».

Sin que podamos entrar en este momento en el fondo de la cuestión, sí que parece oportuno destacar el contenido material de alguna de estas disposiciones. En el proceso de control administrativo sobre la fabricación y comercialización de productos farmacéuticos se constata la utilización de la técnica de autorizar a entidades privadas la tarea de controlar la calidad del producto fabricado y acreditarlo para que pueda comercializarse. La Administación controla al controlador, y este último asume la responsabilidad vinculada a su pericia técnica. Ejemplos de este proceder se encuentran en los RRDD 561/1993 y 822/1993. La Comunidad Autónoma acreditará y controlará al controlador, y comunicará esta acreditación al Estado para que la transmita a las instancias comunitarias, de modo que los productos autorizados por estas entidades privadas que ejercen funciones de control administrativo puedan circular por el mercado intracomunitario.

### D) Una técnica discutible. La reproducción de reglamentos comunitarios

En algunos casos, y sin que interese ahora el contenido material de las normas en cuestión, se utiliza la técnica de reproducir el contenido de un reglamento comunitario. Así, en los RRDD 378/1993, en materia de ayudas para fomentar inversiones forestales, y 1852/1993, sobre producción agrícola ecológica. En ambos casos las exposiciones de motivos utilizan una fórmula similar: «sin perjuicio de la aplicabilidad directa de los reglamentos y en aras de una mayor comprensión por parte de los interesados, se considera conveniente reproducir parcialmente algunos de los aspectos de la reglamentación comunitaria».

La preocupación por una mayor publicidad de la normativa comunitaria, a la que no se niega su aplicación directa, puede poner en peligro otro principio general, cual es el de la seguridad jurídica. El ciudadano, que conocerá normalmente el texto articulado de la norma pero no su exposición de motivos, puede pensar que está ante el ejercicio de la potestad reglamentaria estatal, y en consecuencia aplicará a la misma todas las reglas propias del ejercicio de esta potestad. Su impugnación, los vicios del reglamento (procedimiento, competencia) y otras posibles cuestiones se plantearán como si se tratara de una norma reglamentaria estatal. Por esta razón sería conveniente que, en caso de reproducir la norma comunitaria, se explicitara en la norma estatal qué preceptos son repro-

ducción del reglamento comunitario, de modo que quedara claro que no se ejerce en este caso una competencia normativa propia y que se lleva a cabo una mera función de publicidad interna de una norma dictada por la Comunidad europea.

En definitiva, aunque con matices diversos, puede traerse a colación en relación con este tema la crítica del Tribunal Constitucional a la reproducción en leyes autonómicas de preceptos de leyes básicas estatales (STC 62/1991, de 22 de marzo).

### E) El Real Decreto 731/1993, de 14 de mayo, sobre provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración local, con habilitación de carácter nacional

En desarrollo de lo previsto en la Ley 10/1993, y con el carácter de norma básica, se aprobó este Real decreto en el que se desarrollan las previsiones de la norma legal. A su vez, este reglamento ha sido desarrollado por la OM de 7 de julio de 1993 en la que se regulan de modo específico los mecanismos de provisión de puestos de trabajo, el ordinario, unitario y de libre designación.

Los aspectos relevantes desde la perspectiva autonómica son los siguientes: reconocimiento de la competencia autonómica para acordar la agrupación de entidades locales para sostener en común el puesto de secretaría; competencia autonómica para acordar la exención de la obligación de sostener el puesto de trabajo de secretaría; intervención de la Comunidad Autónoma, en coordinación con el Ministerio para las Administraciones Públicas, para la fijación de las bases de la convocatoria de los concursos y los nombramientos; reconocimiento del deber de incluir en las bases el conocimiento de la lengua oficial propia en los términos previstos en la respectiva legislación autonómica, y ,por último, reconocimiento de la singularidad del País Vasco y Navarra.

Téngase en cuenta lo dicho al comentar la Ley 22/1993, de 29 de diciembre.

### F) Algunas consideraciones generales

Como continuación de una tendencia ya detectada en años anteriores, puede reafirmarse la constatación de una mejora sustancial en el cumplimiento de los requisitos formales en la publicación de normas estatales con incidencia en competencias autonómicas. En los supuestos de normas básicas el reglamento contiene una disposición adicional en la que se afirma este carácter y se citan los artículos que justifican la naturaleza de norma básica de la norma estatal.

Como ejemplo de esta preocupación técnica puede destacarse la disposición adicional primera del RD 634/1993, que tras un enunciado genérico en el que se califica la norma como de «carácter básico», se establece la siguiente diferenciación: «1. Tienen la condición de legislación sobre productos farmacéuticos, conforme a lo establecido en el artículo 149.1.16 de la Constitución y el artículo 2.1 de la Ley 25/1990, de 20 de diciembre, del Medicamento, el apartado 2 del

artículo 1 del presente Decreto. 2. Tienen la condición de normas sanitarias básicas, conforme a lo establecido en los artículos 149.1.1 y 16 de la Constitución, 2.2 de la Ley 25/1990, de 20 de diciembre, del Medicamento, y 40.5 y 110 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, todos los demás artículos, disposiciones y anexos de este Real Decreto. Los artículos 14 y 15 del presente Real Decreto se dictan al amparo de la competencia exclusiva y plena del Estado para regular el comercio exterior, de acuerdo con el artículo 149.1.10 de la Constitución.» También como ejemplo de precisión en la determinación de los títulos competenciales puede citarse la disposición adicional sexta del RD 631/1993 o la disposición final primera del RD 676/1993.

También guarda relación directa con la tendencia del año anterior el notable volumen de normas dictadas en materia educativa, si bien en su mayoría limitan su eficacia directa al llamado territorio MEC. En este sentido deben citarse los siguientes RRDD 535/1993, calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo, 631/1993, formación profesional, 676/1993, enseñanzas mínimas en formación profesional, 806/1993, centros docentes extranjeros en España, 850/1993, ingreso y adquisición de especialidades en cuerpos docentes, 929/1993, reglamento orgánico de los institutos de educación secundaria.

Por último, en este apartado general, pueden destacarse dos normas singulares. Por un lado, por su importancia material y por tratarse de un auténtico reglamento ejecutivo, el RD 84/1993 sobre cooperativas de crédito, que desarrolla la Ley 13/1989. El Reglamento se dicta al amparo del artículo 149.1 6-7 y 11 y la doctrina del Tribunal Constitucional en la materia, cumpliendo su disposición final cuarta el requisito formal de toda norma básica.

Por otro lado, el RD 558/1993, en materia de concesión de radios, dictado tras aceptarse un requerimiento de incompetencia, por lo que se modificó su regulación anterior.

### G) Reales Decretos de Traspasos

El año 1993 ha supuesto un nuevo impulso en el proceso de traspasos, lo que en buena medida se ha debido a la Ley Orgánica 9/1992. En conjunto se han producido los siguientes traspasos: Andalucía, un traspaso en materia de gestión de formación profesional ocupacional; Aragón, cinco traspasos en materia de protección de menores, colegios profesionales, radiodifusión, cultura y menores; Baleares, seis traspasos en materia de colegios oficiales, minas, menores, deportes, semillas y plantas y transportes por ferrocarril; Canarias, dos traspasos en materia de educación universitaria y deportes; Castilla-La Mancha, dos traspasos en materia de minas y radiodifusión; Castilla y León, tres traspasos en materia de Colegios oficiales, cultura y protección de menores; Cataluña, cuatro traspasos en materia de enseñanza, Insalud e Inserso, formación profesional ocupacional y Cámaras agrarias; Extremadura, un traspaso en materia de radiodifusión; Galicia, dos traspasos en materia de estiba y desestiba y formación profesional ocupacional; Madrid, un traspaso en materia de protección de menores

y Murcia, dos traspasos en materia de Colegios profesionales y radiodifusión.

En los supuestos de Reales Decretos de traspasos en los que la competencia autonómica se ha asumido por trasferencia de la LO 9/1992 se sigue el mismo mecanismo de traspasos que en los supuestos de competencias autonómicas estatutarias, haciéndose constar en el Real Decreto de traspasos, dentro del apartado sobre «normas constitucionales y legales en las que se ampara la trasferencia», que se trata de un supuesto de competencia autónomica asumida vía el artículo 150.2 de la Constitución.

En ocasiones los Reales Decretos de traspasos son de hecho normas de configuración del contenido de la competencia autonómica, pues aparecen vacíos de toda transferencia de medios personales, materiales y financieros. Así, en el caso de traspaso de Colegios profesionales. Lo único que se traspasan son expedientes, y no existe coste efectivo objeto de valoración. El Real Decreto se ocupa, eso sí, de precisar qué funciones se reserva el Estado, cuáles asume la Comunidad Autónoma y cuáles son compartidas.

Por último, parece de interés destacar en este apartado lo dispuesto en la disposición transitoria única del RD 1853/1993 por el que se aprueba el reglamento de instalación de gas. Se establece en dicha disposición que en la Comunidad de Cantabria las funciones previstas en el reglamento las continuará ejerciendo la Administración general del Estado hasta tanto se lleve a cabo el traspaso de servicios previsto en la Ley Orgánica 9/1992. Constatación, pues, de los inconvenientes del principio dispositivo, que provoca que la Administración estatal deba tener un aparato administrativo para un servicio que sólo presta en una Comunidad Autónoma, y constatación asimismo de la conveniencia de igualar los techos competenciales mediante una ley orgánica que imponga una distribución homogénea de competencias administrativas. A partir de aquí puede ponerse en marcha con más facilidad el proceso de simplificación administrativa.

# 3. RELACIONES DE COLABORACION CON LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

*Enoch Albertí Rovira*

## A) Convenios

Durante 1993 han sido publicados en el BOE 239 convenios entre el Estado y las CCAA. Aunque, como en años anteriores, conviene repetir la advertencia de que esta cifra se refiere a los convenios publicados, y no a los que efectivamente se hayan suscrito entre las partes en este período, cabe observar en primer lugar un incremento del volumen de los mismos que, si bien no es espectacular, sí resulta al menos apreciable. Durante el año anterior, en efecto, se publicaron 190 convenios, lo que arroja un incremento en el presente de un 25 por ciento. Sin embargo, contemplando un período de evolución más amplio, como los últimos 5 años, puede considerarse que ésta es una cifra que se mueve dentro de los límites normales de este período.

La cifra media de convenios por Comunidad se sitúa en 14. Y, como es años anteriores, entre las CCAA pueden observarse oscilaciones importantes en torno a la misma. Así, hay Comunidades que se sitúan claramente por encima (Comunidad Valenciana, 25; Cataluña, 24; Andalucía y Galicia, 20 cada una; y Madrid, 17). Otras se mueven alrededor de la media (Baleares, Canarias, La Rioja y Murcia, con 15 cada una; Castilla-La Mancha y Castilla y León, con 13), mientras que un tercer grupo se sitúa claramente por debajo (Aragón, 10; Asturias y Extremadura, 9; Navarra, 8; Cantabria, 7; y, finalmente, el Pais Vasco, con sólo 4). Comparando estas cifras con años anteriores se observa una gran similitud en las posiciones relativas que ocupan las CCAA: así, mientras algunas se encuentran repetidamente entre las que mayor número de convenios suscriben con el Estado (Cataluña, Comunidad Valenciana, Madrid, Andalucía), otras repiten sistemáticamente en el grupo de las que menos convenios celebran (Navarra, Cantabria y el Pais Vasco), mientras que las demás CCAA se sitúan en una zona intermedia, en la que se producen algunas oscilaciones ligeramente por encima o por debajo de la media correspondiente a cada año, aunque tal oscilación puede presentar en ocasiones algunos picos importantes (como el caso de Castilla y León, que en 1992 figuraba entre las que mayor número de convenios había suscrito, y que en el presente año ha vuelto a situarse ligeramente por debajo de la media, o el de Galicia, que en 1992 se encontraba por debajo del volumen medio de convenios y en el presente año se sitúa entre las que mayor número ha celebrado con el Estado). Todo ello confirma la conclusión indicada ya en Informes anteriores, acerca de la mayor o menor propensión a la utilización de la técnica convencional en la relación entre las diversas CCAA y el Estado,

de tal modo que en algunos casos se observa una mayor tendencia a emplear dicha técnica (Cataluña, Comunidad Valenciana, Madrid, Andalucía), mientras que en otros este tipo de relaciones es más bien escasa (Navarra, Cantabria y el Pais Vasco). Sobre las causas de esta situación, probablemente lo único que pueda decirse con seguridad es que responden a factores diversos.

Mayor significación reviste la confirmación de otra de las tendencias que se apuntaba en Informes anteriores: la especialización de los convenios en ciertos sectores de la acción pública (los servicios sociales) y para determinado tipo de actuaciones (en general, de carácter subvencional). En efecto, cerca de un 47 por ciento de los convenios celebrados se proyectan en el sector de los servicios y las prestaciones sociales, en sentido amplio (asistencia y servicios sociales, empleo, sanidad); un 14 por ciento de los mismos, en obras públicas y vivienda; y un 12 por ciento, en fomento de la economía (agricultura e industria). De ello se sigue que los servicios sociales, y la asistencia social en particular dentro de los mismos, aparecen como el sector más destacado en la producción de relaciones convencionales. Y, a su vez, en esta materia es posible identificar ciertos proyectos y actuaciones que se realizan principalmente a través de convenios (como ocurre, por ejemplo, en relación con los programas de prevención y tratamiento de malos tratos en el seno de las familias, de atención a la primera infancia o de creación de plazas residenciales para personas mayores).

El motivo de ello hay que buscarlo sin duda en las especiales características que concuren en este sector: por una parte, la asistencia social ha sido asumida como competencia exclusiva por los Estatutos de todas las CCAA, pero, por otra, el Estado desea mantener cierta presencia en el mismo, dada la envergadura de ciertos problemas y su alcance supraterritorial. Como se sabe, la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1992, de 6 de febrero, limitó claramente la posibilidad de la gestión directa por parte del Estado de fondos destinados a materias disciplinadas bajo la exclusiva competencia de las CCAA, pero admitió que en los Presupuestos estatales pudieran preverse partidas destinadas a conseguir objetivos genéricos en las mismas. Con tal configuración competencial, las actuaciones del Estado y de las CCAA en el sector parece que han encontrado su articulación adecuada en la via convencional, por la que el Estado establece ciertos programas genéricos, a los que destina ciertos fondos, y las CCAA se adhieren a tales programas, concretando los objetivos y acciones a realizar, accediendo de tal modo a la cofinanciación ofrecida por el Estado.

En el presente año, han sido especialmente cuatro los programas que se han desarrollado por esta via, y en los que han participado la mayor parte de las CCAA: el programa de creación de plazas residenciales del Plan Gerontológico ( 16 CCAA), los programas de desarrollo de servicios de atención a la primera infancia ( 14 CCAA), los programas experimentales de prevención en situación de riesgo y tratamiento de familias en cuyo seno se producen malos tratos ( 10 CCAA), y los programas de contratación temporal de trabajadores desempleados para la realización de obras y servicios de interés social y general ( 11 CCAA). En todos estos casos debe ponerse de manifiesto que se trata de actuaciones iniciadas ya bajo la fórmula convencional en años anteriores, y que, por

tanto, significan en realidad la continuación de ciertos programas y proyectos de interés común. En los cuatro casos, el mecanismo empleado es esencialmente el mismo: sobre la base de un programa estatal, adoptado en ocasiones en el seno de una Conferencia sectorial (como ocurre en los tres primeros supuestos), y de una reserva presupuestaria, las CCAA acuerdan la realización de ciertos proyectos en este marco, obteniendo para los mismos financiación estatal adicional. Es importante resaltar igualmente la importancia cuantitativa de estos cuatro tipos de convenios, que suman un 77 por ciento de los celebrados entre ambas partes en el sector de los servicios sociales (incluyendo trabajo y empleo), que, a su vez, como se ha dicho, constituye el sector principal objeto de la actividad convencional.

Por otra parte, como se ha indicado más arriba, es posible identificar también un determinado tipo de actuación como preferente en la celebración de convenios. En efecto, un 70 por ciento de los celebrados tiene por objeto principal, y a veces exclusivo, la cofinanciación de ciertos proyectos por parte del Estado, o, más directamente, la concesión de subvenciones estatales para la realización de obras y proyectos de diversa índole: así, la práctica totalidad de los suscritos en materia de asistencia y servicios sociales, en materia de empleo, de obras públicas, de deportes, de cultura, de educación y de fomento económico (industria y agricultura). Se confirma pues la tendencia a utilizar la via convencional para la transferencia de fondos del Estado a las CCAA, complementando así la financiación de éstas.

Sólo una pequeña parte de los convenios, que resulta sin embargo significativa desde un punto de vista cualitativo, tiene como objetivo el establecimiento de procedimientos y mecanismos generales de colaboración en las relaciones interadministrativas, destacando especialmente aquéllos que prevén fórmulas de auxilio y asistencia técnica. Así ocurre con los suscritos en materia de estadística, tributos, consumo, control de fondos procedentes de la Unión Europea y farmacovigilancia. En estos cinco campos se han suscrito un total de 43 convenios, que representan un 18 por ciento del total, pero en realidad se trata de cinco convenios tipo, reproducidos en varias CCAA. El relativo a estadística, al igual que otros celebrados también en la materia en años anteriores, prevé la asistencia técnica y la colaboración del Instituto Nacional de Estadística con el organismo correspondiente de la Comunidad Autónoma en el diseño y la realización de diversos tipos de encuestas, de interés común. Los relativos a control de fondos de la Unión Europea y a farmacovigilancia constituyen la extensión a algunas CCAA de convenios idénticos celebrados con otras en años anteriores, por los que, respectivamente, se establece un procedimiento general de coordinación, intercambio de información y asistencia en las tareas de control y verificación del uso de los fondos recibidos por la Unión Europea, y se prevé la integración en el Sistema Español de Farmacovigilancia de algunas CCAA que aún no formaban parte del mismo, en base al acuerdo adoptado en el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud.

Especial relevancia cobran este año los convenios suscritos en materia de tributos y de consumo. En el primero de estos sectores, 14 CCAA han acordado

con la Agencia Estatal de Administración Tributaria encomendar a ésta la gestión recaudatoria ejecutiva de los ingresos de derecho público que les correspondan. En virtud de tales convenios, las CCAA se reservan las funciones de resolución de los recursos e incidencias relacionadas con las liquidaciones de las deudas a recaudar, de expedición de los títulos ejecutivos y su providencia de apremio, con la resolución de los recursos que sobre tales extremos puedan presentarse, de declaración de los créditos incobrables y de liquidación de los intereses de apremio, mientras que el resto de las actuaciones del procedimiento de apremio (eso es, en realidad, la gestión del cobro por esta via), se delega en la Agencia Estatal, que obtiene un 6 por ciento del importe de las cantidades recaudadas a cambio de la prestación de tal servicio. No deja de resultar interesante observar que esta delegación de funciones se produce mediante un simple convenio, suscrito entre Directores Generales, que no incluye además ninguna referencia a la Ley 30/1992, en cuyo seno, además, tal delegación tiene un problemático encaje, incluso con respecto a la figura que mayor cobertura podría proporcionar a esta actuación (la encomienda de gestión, prevista y regulada en el art. 15 de la Ley).

En materia de consumo, por otra parte, 7 CCAA han suscrito con el Estado diversos convenios en los que se trata fundamentalmente de impulsar el Sistema Arbitral de Consumo, regulado mediante el Real Decreto 636/1993, de 3 de mayo, bien sea acordando la creación de una Junta de Consumo de ámbito autonómico (Navarra), bien sea determinando la colaboración y la asistencia técnica a prestar a las Corporaciones locales en esta materia, estableciendo además fórmulas de intercambio de información, asistencia técnica y colaboración en materia de análisis de productos, evaluación de laboratorios y labores de inspección de consumo.

Dos convenios han tenido como objeto principal el establecimiento de un marco general de colaboración entre las Administraciones estatal y autonómica en un determinado sector: son, de un lado, el suscrito en fecha de 1 de febrero entre el Ministerio de Asuntos Sociales y la Junta de Castilla y León, y, de otro, el celebrado el dia 26 de abril entre el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente y la Junta de Andalucía. En ambos casos se acuerda establecer una relación permanente de colaboración, que se canaliza a través de la creación de sendas comisiones mixtas, que permita identificar problemas comunes en las materias respectivas (servicios sociales, por una parte, e infraestructuras y calidad de vida en las grandes ciudades de Andalucía: vivienda y suelo, medio ambiente urbano, ciclo integral del agua y transportes y comunicaciones, por otra), y, consiguientemente, intercambiar información y experiencias, coordinar y, en su caso conjuntar las actuaciones estatal y autonómica en las mismas, mediante futuros convenios.

Finalmente, según su objeto, cabe destacar en este año la celebración de tres convenios entre Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otras tantas CCAA (Comunidad Valenciana, Galicia y Andalucía), de desarrollo del acuerdo de traspaso de la gestión de la formación profesional ocupacional a estas tres Comunidades. En tales convenios se concretan diversos aspectos que habían quedado abier-

tos en los respectivos Reales Decretos de traspasos, estableciendo procedimientos concertados y mixtos de actuación (especialmente en materia de selección de candidatos para participar en las diversas acciones formativas), y mecanismos de consultas, intercambio de información y programación mixta de actuaciones.

1993 es el año de la entrada en vigor de la Ley 30/1992, cuyos art. 6 y 8, como se sabe, contienen determinadas previsiones acerca de los convenios entre el Estado y las CCAA. Cabe preguntarse, pues, si es posible observar en este primer año alguna variación en las prácticas convencionales habidas hasta el momento, atribuibles a las nuevas (y prácticamente primeras) previsiones legales en la cuestión. Formulada la pregunta en términos generales, parece que la respuesta debe ser negativa: no se aprecian cambios significativos en la producción de relaciones convencionales respecto de años anteriores, a excepción, quizá, de una reducción del lapso que media entre la celebración del convenio y su publicación oficial, hoy exigida por Ley. Puede decirse pues, aunque con las necesarias reservas, que la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas en prácticamente nada se ha notado en materia de convenios. Y ello, a su vez, puede explicarse por las escasas innovaciones que en esta misma materia introduce la Ley respecto de las prácticas seguidas hasta el momento. El hecho de que la primera regulación legal (y muy somera) de los convenios verticales haya pasado desapercibida por los propios convenios confirma así la idea, bastante extendida, de que la nueva Ley no ha hecho sino formalizar jurídicamente las prácticas y los modos que venían desarrollándose ya en la realidad, al margen de toda previsión legal, al menos de carácter general.

Cuestión distinta es el grado de satisfacción de alguno de los objetivos más o menos confesados de la Ley en este terreno. Entre ellos, la progresiva multilateralización de los convenios. Y, en este sentido, el hecho de que no se haya recurrido a la figura prevista de los convenios de Conferencia Sectorial no debe inducir a error. Como en años anteriores, muchos de los convenios celebrados (todos ellos bilaterales) responden en realidad a un mismo tipo o modelo, que va reproduciéndose en varias CCAA, a veces casi todas. Resulta significativo que de los 239 convenios celebrados, 113 corresponden de hecho a sólo 9 convenios-tipo. Pero ésta es también una circunstancia que se venía produciendo en años anteriores, como queda reflejado en los diversos Informes.

### B) Mecanismos de colaboración previstos en la legislación estatal

Durante 1993 han sido numerosas las normas estatales, de todo rango, que han previsto mecanismos, técnicas o instrumentos de relación entre el Estado y las CCAA que pueden agruparse bajo una genérica categoría de colaboración. Y son numerosas, y significativas también aquellas otras que se presentan a su vez como el resultado de un proceso de colaboración con las CCAA, especialmente por haber sido consultadas (y, en algunos casos, incluso acordadas) con éstas, bien sea bilateralmente y a través de contactos informales, bien sea en el seno de una Conferencia sectorial, y, por tanto, de un modo más general e institucionalizado.

En ciertos casos, la propia producción de la norma estatal debe contar, en efecto, con el consentimiento de la Comunidad afectada directamente, pues ello viene exigido por el bloque de la constitucionalidad, de tal forma que la norma en cuestión no expresa la voluntad unilateral del Estado, sino la concurrencia de ésta con la de la Comunidad, en una fórmula que sólo cabe identificar como «legislación paccionada». Ciertamente, son pocos los supuestos en que tal fórmula se prevé, quebrando la regla general de la unilateralidad, pero no por ello dejan de resultar significativos: además de los muy habituales y conocidos reales decretos de traspaso y de ampliación de medios y servicios (abundantes este año, y de los que se da noticia en el epígrafe relativo a la normativa estatal), éste es el caso de las Leyes 7/1993, por la que se aprueba la metodología para la determinación del Cupo del País vasco para el quinquenio 1992-96, y 11/1993 y 12/1993, por las que se adaptan, respectivamente, el Concierto económico con el País Vasco y el Convenio económico con Navarra a la nueva regulación de los impuestos especiales y sobre el valor añadido. Con un grado inferior de exigencia cooperativa, pueden igualmente citarse los casos de los Decretos-Leyes 7/1993 y 21/1993, ambos sobre el régimen económico fiscal de Canarias, que han sido dictados previo informe del Parlamento de dicha Comunidad: no se trata propiamente de normas que sólo puedan ser dictadas de común acuerdo, pero en su proceso de elaboración y aprobación se requiere preceptivamente la intervención de la Comunidad, a fin de que ésta pueda expresar su posición al respecto. Más frecuentes son los casos en los que la norma estatal, pudiendo ser dictada unilateralmente, según el principio ordinario, es consultada previamente a las CCAA. Esta circunstancia viene explícitamente indicada en numerosas disposiciones que este año se han dictado en materia de cultura (RD-Ley 19/1993, sobre protección de la cinematografía), educación (RRDD 631/1993, sobre el plan de formación profesional, 676/1993, sobre directrices en la enseñanza profesional, 850/1993, sobre ciertos cuerpos docentes y 928/1993, sobre el Instituto Nacional de Calidad y Evaluación), agricultura (RRDD 1396/1993, en materia de denominaciones de origen y 1852/1993, sobre agricultura ecológica), trabajo (RD 138/1993, sobre plan de empleo rural en Andalucía y Extremadura), medio ambiente (RD 1431/1992, sobre el parque nacional de Cabrera), y vivienda (RD 727/1993, en materia de viviendas de protección oficial). Esta práctica reviste sin duda un gran interés para la adecuada y pacífica articulación de las actuaciones estatales y autonómicas en aquellos sectores en los que ambas instancias concurren, y constituye, también sin duda, uno de los campos en los que puede alcanzarse una mayor intensificación e institucionalización de la colaboración entre las dos partes (a través de las Conferencias sectoriales, y, en su caso, si tal práctica se extiende a los proyectos de ley, de la recientemente constituida Comisión General de Autonomías del Senado).

Las previsiones sobre colaboración que contienen las normas estatales dictadas en 1993 son muy diversas, como en años anteriores, y, aún a riesgo de simplificar, pueden agruparse en algunas grandes categorías de una cierta homogeneidad:

a) La creación de *órganos mixtos*, o más frecuentemente (por estar los que pueden calificarse estrictamente como mixtos previstos generalmente en convenios), el cfrecimiento a la *participación de las CCAA en órganos e instituciones estatales*, de muy diverso carácter: así, por ejemplo, la Asamblea General del Deporte (RD 630/1993), el Comité Español de Disciplina Deportiva (RD 1591/1992), el Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (RD 928/1993), la Comisión Reguladora de Agricultura Ecológica (RD 1852/1993), la Comisión de Coordinación del Registro General de la Propiedad Intelectual (RD 733/1993), los Patronatos de Institutos y Centros del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (Orden de 24 de noviembre de 1993), el Consejo Superior de Informática (Orden de 28 de septiembre de 1993) y la Comisión Consultiva Nacional de Asuntos Taurinos (Orden de 5 de mayo de 1993). Todos estos órganos disponen de carácter, estructura y funciones muy diversas, por lo que no es posible reconducirlos a una única categoría y a un mismo propósito. De todos ellos sólo puede decirse en general que pretenden constituir un foro de encuentro permanente y estable entre las Administraciones estatal y autonómica para asuntos y actuaciones muy concretas y delimitadas, en aquellas areas donde ambas disponen de facultades de intervención, como medio o instrumento para articularlas.

b) El establecimiento de los *convenios como medio de actuación*. No se trata aquí de una simple y genérica previsión de la posibilidad de celebrar convenios entre el Estado y las CCAA en una materia determinada, muy habitual, por ejemplo, en los decretos de traspaso, que por lo demás resulta supérflua, sino del señalamiento de la fórmula convencional como medio o forma para realizar una determinada actuación, de tal suerte que la misma sólo puede ser llevada a cabo mediante la concurrencia de la voluntad de ambas partes, vehiculada a través de convenio. Este es el caso, no muy frecuente pero enormemente significativo desde el punto de vista de las relaciones de colaboración, en la medida en que expresa una exigencia cooperativa en su grado máximo, con los problemas no sólo prácticos sino de índole jurídico-constitucional que conlleva, de la constitución de las Juntas Arbitrales de Consumo (RD 636/1993), de las ayudas destinadas a fomentar el cese anticipado de la actividad agraria (RD 477/1993), del procedimiento de selección de alumnos de los planes de formación e inserción profesional (RD 631/1993) y de la creación de Centros o Institutos del CSIC con Patronato (Orden de 24 de noviembre de 1993). A este mismo supuesto cabe equiparar alguna de las previsiones contenidas en la Orden de 31 de agosto de 1993, del Ministerio del Interior, por la que se constituye una unidad del Cuerpo Nacional de Policía y se adscribe a la Junta de Andalucía, en la medida en que supedita ciertas actuaciones y decisiones al acuerdo entre órganos de la Administración del Estado y de la Comunidad Autónoma.

c) Son numerosas las normas que prevén el *intercambio de información* entre las dos Administraciones, y ello no sólo a través de una claúsula general, que no sería sino mero recordatorio del deber general, de carácter jurídico-constitucional, que en este sentido vincula a las partes (como se ha expresado repetidamente en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y ha sido recogido positivamente en el art. 4.1.c de la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Admi-

nistraciones Públicas), sino estableciendo mecanismos y cauces específicos respecto de sectores y actuaciones determinados. Este es el caso, entre otros, de los RD 680/1993 y 2071/1993, ambos en materia sanitaria, y 1630/1992 (marca CE en productos de construcción). En estos dos últimos RRDD, además, se dispone la comunicación de las CCAA con las Comunidades Europeas, a través del Estado, en aplicación de la previsión general que, en este mismos sentido, contiene el art. 10 de la LRJ y PAC. En otros supuestos, el intercambio de información se prevé mediante técnicas de intercomunicación y coordinación registral: así, en los diversos RRDD de traspaso de servicios que durante este año se han producido en materia de radiodifusión (por ejemplo, en Aragón, RD 2163/1993, y Murcia, RD 2173/1993): se establecen dos Registros de Empresas Radiodifusoras, uno en la CA y otro en el MOPTMA, dependiendo la inscripción en uno o en otro, fundamentalmente, del ámbito territorial en en que operen las correspondientes empresas, y entre uno y otro se tienden cauces de comunicación permanente. Pero el caso más desarrollado de comunicación registral lo ofrece sin duda el Reglamento del Registro General de la Propiedad Intelectual (aprobado por RD 733/1993), que merece un tratamiento específico.

d) El nuevo Reglamento del Registro General de la Propiedad Intelectual, en efecto, prevé un *modelo registral de carácter compuesto,* que funciona, según la propia Exposición de Motivos del RD que lo aprueba, como un «agregado sistemático de órganos». El Registro General, de carácter único, se organiza, en efecto, en Registros territoriales, de ámbito y dependencia autonómica, que tramitan, resuelven y practican las correspondientes inscripciones y anotaciones; una Comisión de Coordinación, integrada por representantes de todas las CCAA y por el titular del Registro Central, cuya misión principal consiste en proponer las normas técnicas destinadas a posibilitar un funcionamiento homogéneo del Registro General, proponer las medidas necesarias de coordinación y comunicación y resolver los conflictos sobre determinación del Registro competente y sobre solicitudes incompatibles; y, finalmente, un Registro Central, dependiente de la Admnistración del Estado, que, a pesar de su nombre, es un órgano de carácter no registral, sino de información y apoyo. El Registro General es pues sistema de Registros territoriales descentralizados, unidos mediante un instrumento de coordinación, que en gran medida es de autocoordinación, y un mecanismo general de apoyo, comunicación e información.

e) Pero sin duda la parte más gruesa y significativa de la colaboración entre el Estado y las CCAA prevista este año en las normas estatales se articula, como en años anteriores, mediante *procedimientos mixtos.* Estos se presentan, a su vez, con un carácter y una estructura muy diversas: así, aquéllos que consisten en la introducción de un *trámite de consulta, informe o audiencia* de las CCAA en el proceso de toma de ciertas decisiones por parte del Estado (RD-Ley 19/1993, sobre protección de la cinematografía, RD 257/1993, sobre Agrupaciones de Secretarías de Juzgados de Paz, RD 632/1993, pesca de arrastre de fondo en Andalucía, 676/1993, titulaciones de FP, RD 850/1993, temarios en las oposiciones de ciertos Cuerpos Docentes, entre otras). En la mayoría de los casos, se trata de oir a las CCAA afectadas, sin que se prevea ninguna consecuencia vinculante jurídicamente, pero en otros el preceptivo informe de las CCAA sí puede tener

efectos vinculantes, especialmente cuando su sentido es negativo (p.e., RD 2231/1993, sobre traspasos de servicios a Baleares en materia de semillas y plantas de vivero). En segundo lugar, aparecen algunos procedimientos que suponen una *toma conjunta de decisiones,* a través normalmente de órganos mixtos, a los que ya se ha hecho referencia (p.e., Orden de 31 de agosto de 1993, del Ministerio del Interior, en relación con la creación y adscripción a la Junta de Andalucía de una Unidad del Cuerpo Nacional de Policía). Una variante de la decisión conjunta la constituye la previsión de ratificación de ciertas actuaciones autonómicas por parte de la Administración del Estado, como sucede especialmente en materia de denominaciones de origen, dada su particular configuración competencial en el bloque de la constitucionalidad (así, RD 1852/1993, de 22 de octubre, sobre producción agrícola ecológica). Sin embargo, la mayor parte de los procedimientos mixtos versan sobre *procesos y actuaciones de carácter subvencional,* o, dicho desde la otra perspectiva, son pocas las acciones subvencionales del Estado que no se articulan sobre la base de un procedimiento mixto, en el que intervienen las CCAA. Dicha intervención puede tener carácter e intensidad diversas, en función del régimen competencial bajo el que esté disciplinado el sector correspondiente. Pero en general puede decirse que mientras que el Estado establece las condiciones y requisitos para conceder la subvención (a veces, predeterminadas en gran parte por disposiciones de la Unión Europea), y reparte territorialmente los fondos disponibles al efecto, la recepción de las peticiones, su tramitación y resolución, así como el pago de la subvención, corresponden a las CCAA, estableciéndose además mecanismos de seguimiento e información, generalmente a través de convenios, que pueden también, no obstante, incluir otras estipulaciones, sobre determinación de proyectos, cuantías y procedimiento (RD-Ley 8/1993, de reparación de los efectos de la sequía, RD 477/1993, sobre cese anticipado de la actividad agraria, ciertas actuaciones en materia de rehabilitación de inmuebles, previstas en el RD 726/1993). En otros casos, se prevé una interrelación más intensa, que expresa fórmulas de programación mixta (p.e, RD 378/1993, sobre plan de reforestación). En esta materia se manifiesta, como viene siendo habitual en años anteriores, una gran diversidad de regulaciones y una gran complejidad administrativa en la articulación de las diversas intervenciones, de la que no resulta ajena la remisión que a menudo se hace a lo que posteriormente se acuerde mediante convenio entre las distintas Administraciones. No existe un modelo unitario de actuación, un procedimiento-tipo, al que, con todas las adaptaciones que resulten necesarias, puedan reconducirse las diversas acciones en este campo.

### C) Organos mixtos y conferencias sectoriales

En 1993 se ha repetido la circunstancia, que viene siendo habitual y constituye ya una marcada tendencia en nuestro sistema de relaciones interadministrativas, de la creación de un gran número de órganos mixtos entre el Estado y las CCAA. En su mayor parte, estos órganos nacen de los convenios celebrados entre las dos partes y asumen funciones de seguimiento y coordinación de las actuaciones en ellos previstas. Pero también en ocasiones las normas estatales

prevén la creación de ciertos órganos de encuentro entre ambas Administraciones, en sectores determinados, como ha quedado reflejado en el apartado anterior. Todos estos órganos, con vocación permanente o temporal, se prevén sin embargo de forma aislada, sin conexión con las plataformas generales y principales de encuentro entre el Estado y las CCAA que son, al menos en el diseño formal del actual sistema de relaciones, las Conferencias sectoriales.

Como se sabe, en los Acuerdos Autonómicos de febrero de 1992 se expresó la voluntad de potenciar las Conferencias sectoriales, convirtiéndolas en las piezas clave del encuentro y la cooperación entre las Admnistraciones del Estado y de las CCAA. Pero su situación respondía a realidades muy diversas, de tal modo que mientras algunas venían funcionando satisfactoriamente desde hacía ya bastantes años (p.e., el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de la Salud o el Consejo General de Política Fiscal y Financiera), otras, por diversos motivos, se encontraban paralizadas, mientras que algunas ni siquiera habían sido constituídas. El Acuerdo de Consejo de Ministros, de 29 de enero de 1993, sobre desarrollo del principio de cooperación a través de la institucionalización de las Conferencias Sectoriales, dispuso la constitución de Conferencias en aquellas áreas donde no existía aún este instrumento de colaboración, la «dinamización» de las que, aún estando constituídas, no cumplían satisfactoriamente con el objetivo general que se persigue con este mecanismo, así como la elaboración o la revisión, en su caso, de las normas internas de funcionamiento de todas ellas. Además, se prevía la adopción de un plan de trabajo, que permita que tales Conferencias hagan efectiva la participación de las CCAA en las políticas estatales comunitarias que afecten a sus competencias, y la incorporación progresiva de técnicas de decisión y programación conjuntas. Pues bien, a pesar de que el funcionamiento real de las Conferencias depende de factores muy diversos, de índole política y aún personal, al no existir procedimientos institucionalizados en cuyo marco deban intervenir, parece que se ha iniciado, aunque con la lentitud y las dificultades que conllevan estos factores muchas veces aleatorios y sometidos a una gran fluidez y labilidad, un proceso de reforzamiento de las Conferencias. Prueba de ello, con todas las cautelas que hay que tener en esta materia, de difícil conocimiento real, por otra parte, es la constitución de la Conferencia Sectorial de Cultura (noviembre de 1992), la Conferencia Sectorial de Infraestructuras y Ordenación del Territorio (marzo de 1993) y la Conferencia Sectorial de Industria (abril de 1993), así como los llamados «programas de perfeccionamiento» que afectan a las de Agricultura, Asuntos Sociales, Educación, Ciencia y Tecnología, Turismo, Protección Civil, del Plan Nacional sobre la Droga, Medio Ambiente, Vivienda, Consumo y Sistema Nacional de la Salud.

CUADRO CONVENIOS POR CCAA Y SECTORES

| | And | Arag | Ast | Bal | Canar | Cant | C-LM | CyL | Cat | CVal | Ext | Gal | LR | Mad | Nav | Mur | PV | TOTAL SECTORES |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Adm. Justicia | | | | | | | | | 1 | | | | | | | | 1 | 2 |
| Adm. Penitenciaria | | | | | | | | | | | | | | | | 1 | | 1 |
| Agricultura | 1 | 1 | 1 | 1 | | | 1 | | 1 | 1 | | | 1 | 1 | 1 | 1 | | 11 |
| Comunicaciones | | | | | | | 1 | | | | | | | | | | | 1 |
| Consumo | 1 | | | | | | | | 1 | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | | 8 |
| Control fondos CEE | | | | 1 | 1 | | | 1 | 1 | 1 | | 1 | 1 | | | 1 | | 8 |
| Cultura | 1 | 2 | | | 1 | | | 1 | | 3 | | | | | | 1 | | 9 |
| Deportes | | | | | 2 | | | | 6 | 1 | 1 | | | | 1 | | | 11 |
| Educación | 1 | | | 1 | 1 | | | | | 3 | 2 | 1 | | | 1 | | | 10 |
| Estadística | | | | | | | | | 4 | 1 | | | | | 1 | | 3 | 9 |
| Industria | 3 | | | 2 | | | 1 | | | 3 | | 4 | | 2 | 1 | | | 16 |
| Lenguas coof. | | | | | | | | | | | | 1 | | | | | | 1 |
| Obras públicas | 1 | | 2 | | | | | | | | | | 1 | 2 | | | | 6 |
| Ord. Territorio/urban. | | | | | | | 1 | | | | | | | | | 1 | | 2 |
| Patrim. Hist. | | | | 1 | | | 1 | | | 1 | | | 1 | | | | | 4 |
| Sanidad | 2 | | | | 1 | | | | | 1 | | 2 | 1 | | 1 | 2 | | 10 |
| Servicios sociales | 7 | 4 | 4 | 6 | 5 | 5 | 4 | 8 | 5 | 6 | 4 | 5 | 6 | 8 | | 5 | | 82 |
| Trabajo | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 | 2 | 1 | 3 | 1 | 1 | | 1 | | 20 |
| Tributos | 1 | 1 | 1 | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | | 14 |
| Vivienda | | 1 | | 1 | 3 | | 1 | 1 | 3 | 1 | | 1 | 1 | 1 | | | | 14 |
| TOTAL CCAA | 20 | 10 | 9 | 15 | 15 | 7 | 13 | 13 | 24 | 25 | 9 | 20 | 15 | 17 | 8 | 15 | 4 | TOTAL 239/239 |

# 4. EL SENADO

*María Rosa Ripollés Serrano*

## I. Introducción

1993 es un año a caballo entre dos Legislaturas —la IV y la V— y también año de transición, presumiblemente, entre dos Senados distintos. Y esto último por dos órdenes de consideraciones: subjetivos, en la medida en que la nueva Legislatura ha supuesto importantes modificaciones en la composición de la Cámara, que sin implicar un vuelco, sí es cierto que han dado lugar a un Senado diferente, sin mayoría absoluta de ningún Grupo Parlamentario; y, objetivamente, porque la reforma adoptada por el Pleno, ya en el inicio del año 1994, pero que se fragua en el año 1993, implica tendencialmente la voluntad mayoritaria a favor de la territorialización de la Cámara y, orgánicamente, importantes novedades en relación con el Estado autonómico, residenciadas en un órgano nuevo concebido como sede de experimentación de lo que podría ser un Senado plenamente territorial.

Esto no significa un planteamiento idílico del nuevo Senado que se preconfigura en 1993, ni siquiera la seguridad de que el nuevo Senado sea una realidad inmediata y ello por diferentes razones de diverso alcance, algunas de las cuales se expresan a continuación: En primer lugar, desde una perspectiva histórica, no hay precedentes en el constitucionalismo español de una Cámara territorial, pues el proyecto de Senado de la I República federal en 1873 no llegó a estar vigente y la siguiente experiencia de descentralización territorial se llevó a cabo sin la creación de una Cámara territorial ya que la Constitución de 1931 preveía un sistema unicameral; lo que si bien no es un óbice para la introducción de una Cámara territorial, sí supone que no existe memoria histórica respecto de una Cámara de estas características, cuyo funcionamiento sirviera de punto de referencia en el modo de relación interterritorial.

En segundo lugar, desde el plano de la legitimidad, una Cámara territorial presupone la decidida participación de todos los sujetos territoriales, aspecto éste directamente vinculado a la propia concepción del Estado como un todo organizativo asentado en un todo societario, cuya relación con los sujetos territoriales se fundamenta en el principio de lealtad predicable como instrumento de doble dirección.

En tercer lugar, en el ámbito parlamentario, una Cámara territorial implica la existencia de lo que podríamos denominar como liderazgo parlamentario, lo que supone una concepción del Parlamento como institución central del sistema constitucional en cuanto sede de la representación, y, en consecuencia, una con-

cepción democrática que fundamenta la percepción de la Cámara como sede idónea para el encuentro y la concertación, más allá de la oportunidad del encuentro bilateral o en sede administrativa posiblemente más operativa pero más lejana al foro de la representación general, y que responde a una concepción más administrativa de la descentralización que rigurosamente política.

En cuarto lugar, en el terreno de la organización constitucional, el decisivo papel del Congreso de los Diputados en orden a la superación de las modificaciones legislativas del Senado, que impide en el terreno de la actividad legislativa la participación definitiva del Senado en el ejercicio de funciones territoriales en el ámbito de la legislación.

En quinto lugar, y en relación con el supuesto anterior, la propia dificultad interna del Senado en simultanear sus actuales funciones constitucionales —como Cámara de segunda lectura y de control político sin consecuencias jurídicas— con su naturaleza territorial indefinida en su desarrollo, salvo específicas y escasas funciones contenidas en la Ley Fundamental. Lo que dicho en otros términos supone compaginar control político y colegislación, con impulso, encuentro y concertación territorial, en maridaje no siempre fácil.

En sexto lugar, y también en relación con el punto anterior, lo que podríamos denominar el peso de la inercia de las instituciones, como fenómeno de indudable interés cuando lo que se trata es de conservar instituciones aquilatadas, pero elemento retardatario en el caso de recreación constitucional.

En séptimo lugar la dificultad, que no imposibilidad como acredita la historia constitucional comparada, del instrumento normativo utilizado para la reforma: el Reglamento del Senado, con olvido de lo que en técnica constitucional supone la mutación constitucional.

En octavo lugar la instalación de la mayoría de la doctrina y no poca clase política en la necesidad de una reforma constitucional como único, y en algún supuesto excluyente, método de reforma del papel del Senado y, paralelamente, la indefinición sobre un posible modelo de Senado objeto de la reforma.

En noveno lugar la percepción de la Cámara por la ciudadanía y por los creadores de opinión, frecuentemente con valoraciones no muy positivas a fuer de simplista que, por elevación, puede extenderse a la reforma en curso.

Y, en décimo lugar, el momento de la reforma que se produce en una situación económica y social crítica, lo que puede incidir en la reforma de modo distinto, pero en todo caso con ambiente no precisamente predispuesto, postergando su significado, que a la postre es más histórico que cotidianamente perceptible, al menos en sus primeros momentos, o descalificando su importancia mediante el recurso a la comparación con otras medidas requeridas por la sociedad de manera perentoria.

Al márgen de las razones apuntadas la reforma reglamentaria cuenta con un claro elemento a su favor: el carácter experimental que subyace al propio planteamiento que, como mínimo, demuestra una táctica prudente en relación a posibles y futuras reformas y, de otra parte, el decidido apoyo a la reforma de la

gran mayoría que compone la Cámara, de lo que se infiere una posición de la mayoría de las fuerzas políticas favorable a la tesis básica que planea sobre la reforma: transformar la Cámara Alta de nuestro sistema parlamentario en una Cámara plenamente territorial iniciando esta modificación por la potenciación ad liminem de sus actuales posibilidades.

Dicho esto no hay que olvidar que en año 1993 se han producido en el Senado otros eventos relacionados con el Estado autonómico de relevancia en el plano jurídico, como ha sido la aprobación el 30 de septiembre de una Norma Supletoria de la Presidencia de la Cámara que regula los procedimientos a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autónomía, ante la laguna reglamentaria sobre estos extremos y la inmediatez de la reforma de once Estatutos de Autonomía, consecuencia de la aprobación de la Ley Orgánica de transferencias a las Comunidades Autónomas que optaron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución.

En las páginas siguientes se analizan esquemáticamente los datos generales de la Cámara en 1993 y la Norma Supletoria sobre procedimientos de reforma estatutaria y la reforma reglamentaria con mayor detenimiento, por tratarse de los aspectos que, durante el año de referencia, presentan una relación más directa con el Estado autonómico.

## II. Datos generales del Senado en 1993

### 1. *Composición de la Cámara*

*Senadores*

| *IV Legislatura (Enero a 12 Abril 1993)* | | *V Legislatura (Junio a Diciembre 1993)* | |
|---|---|---|---|
| — Senadores elegidos | 208 | — Senadores elegidos | 208 |
| — Senadores designados por las Comunidades Autónomas | 47 | — Senadores designados por las Comunidades Autónomas | 48[1] |
| — Total | 255 | — Total | 256 |

*Grupos Parlamentarios*

| *IV Legislatura (Enero a 12 Abril 1993)* | | *V Legislatura (Junio a Diciembre 1993)* | |
|---|---|---|---|
| — Grupo Parlamentario Socialista | 128 | — Grupo Parlamentario Socialista | 117 |
| — Grupo Parlamentario Popular | 92 | — Grupo Parlamentario Popular | 106 |
| — Grupo Parlamentario Mixto | 15 | — Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de Convergència i Unió | 14 |
| — Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de Convergència i Unió | 14 | — Grupo Parlamentario Mixto | 7 |
| — Grupo Parlamentario de Senadores | | — Grupo Parlamentario de Coalición | |

1. La Comunidad Autónoma de Cataluña en función de su censo de población incrementó un Senador de designación autonómica.

Nacionalistas Vascos ..... 6

Canaria ..... 6

— Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas Vascos ..... 6

*Mesa de la Cámara*

*IV Legislatura (Enero a 12 Abril 1993)*

— Presidente:
Juan José Laborda Martín (Socialista)
— Vicepresidente 1°:
Bernardo Bayona Aznar (Socialista)
— Vicepresidente 2°:
Clemente Sanz Blanco (Popular)
— Secretario 1°:
Manuel A. Aguilar Belda (Socialista)
— Secretaria 2°:
Mª Jesús Checa Simó (Socialista)
— Secretario 3°:
Simón Pedro Barceló Vadell (Popular)
— Secretario 4°:
Narcís Oliveras i Terrades

*V Legislatura (Junio a Diciembre 1993)*

— Presidente
Juan José Laborda Martín (Socialista)
— Vicepresidente 1°:
Joan Rigol i Roig (CiU)
— Vicepresidente 2°
José Miguel Ortí Bordás (Popular)
— Secretario 1°:
Manuel A. Aguilar Belda (Socialista)
— Secretario 2°
F. Javier Rojo García (Socialista)
— Secretario 3°:
José Cañellas Fons (Popular)
— Secretario 4°:
José M.ª Hernández Cochón (Popular)

*Junta de Portavoces*

*IV Legislatura (Enero a 12 Abril 1993)*

— Presidente: Juan José Laborda Martín
— G.P.Socialista:
Manuel Jaime Barreiro Gil
— G.P.Popular:
José Miguel Ortí Bordás
— G.P.Mixto
Miguel Angel Barbuzano González
— G.P.Convergencia i Unió:
Joaquim Ferrer i Roca
— G.P.Senadores Nacionalistas Vascos:
Carmelo Renobales Vivanco

*V Legislatura (Junio a Diciembre 1993)*

— Presidente: Juan José Laborda Martín
— G.P.Socialista:
Bernardo Bayona Aznar
— G.P.Popular:
Alberto Ruiz-Gallardón Jiménez
— G.P.Mixto:
Andrés Cuevas González
— G.P.Convergencia i Unió:
Joaquim Ferrer i Roca
— G.P.Senadores Nacionalistas Vascos:
Ricardo Sanz Cebrián
— G.P.Coalición Canaria:
Miguel Angel Barbuzano González

*Sesiones de los Organos de la Cámara*

*IV Legislatura (Enero a 12 Abril 1993)*

— Reuniones Mesa ..... 11
— Junta de Portavoces ..... 11
— Sesiones Pleno ..... 6
(14 días)
— Diputación Permanente ..... 0
— Sesiones Comisiones
Senado y Mixtas ..... 56
— Ponencias ..... 7

*V Legislatura (Junio a Diciembre 1993)*

— Reuniones Mesa ..... 21
— Junta de Portavoces ..... 17
— Sesiones Pleno ..... 6
(14 días)
— Diputación Permanente ..... 1
— Sesiones Comisiones
Senado y Mixtas ..... 66
— Reuniones Ponencia ..... 11

*Funciones de control político*

Interpelaciones

| *IV Legislatura (Enero a 12 Abril 1993)* | | *V Legislatura (Junio a Diciembre 1993)* | |
|---|---|---|---|
| — Nº total | 28 | — Nº total | 35 |
| — Formuladas | 12[2] | — Formuladas | 18[3] |

Mociones

| | | | |
|---|---|---|---|
| — Nº total | 16 | — Nº total | 34 |
| — Aprobadas | 4[4] | — Aprobadas | 10[5] |

Preguntas orales en Pleno[6]

| *IV Legislatura (Enero a 12 Abril 1993)* | | *V Legislatura (Junio a Diciembre 1993)* | |
|---|---|---|---|
| — Nº total | 77 | — Nº total | 99 |
| — Formuladas | 70 | — Formuladas | 85 |

Preguntas orales en Comisión

| | | | |
|---|---|---|---|
| — Nº total | 3 | — Nº total | 21 |

2. De las Interpelaciones formuladas en el período de 1993 correspondiente a la IV Legislatura, una tenía contenido autonómico: Interpelación del Senador Izquierdo Jiménez (Grupo Popular) de 23-2-1993 sobre medidas que piensa adoptar el Gobierno para hacer frente a la crisis industrial, en coordinación con las Comunidades Autónomas con competencia en la materia.

3. De las Interpelaciones formuladas en el período de 1993 correspondientes a la V Legislatura, tres de ellas tenían contenido autonómico: la defendida el 21-9-1993 por el Senador Ferrer i Roca (G.P. CiU), sobre los criterios y mecanismos previstos por el Gobierno para hacer la participación efectiva de las Comunidades Autónomas en la elaboración de las posiciones políticas tendentes a la construcción europea. Interpelación del Senador Ruiz-Gallardón Jiménez (G.P. Popular) de 21-91993 sobre los criterios y normas del gobierno para llevar a cabo la cesión del 15% de la recaudación del IRPF a las Comunidades Autónomas, así como los efectos de dicha cesión en el desarrollo autonómico y en los desequilibrios socioeconómicos interterritoriales. E Interpelación del Senador Hernández Cochón (G.P. Popular) de 19-10-1993 sobre la política general del Gobierno en materia de transferencias del Instituto Social de la Marina a las Comunidades Autónomas.

4. A destacar de las mociones aprobadas en el período de 1993 de la IV Legislatura la moción aprobada el 25-2-1993 del Grupo Parlamentario Mixto sobre remisión a las Cámaras de un Proyecto de Ley de modificación del IGIC aplicando el tipo 0% a todos los productos alimenticios.

5. En la V Legislatura las mociones aprobadas en 1993 de contenido autonómico fueron: moción de 20-10-1993 de los Grupos Paelamentarios Socialista, Popular y Coalición Canaria por la que el Senado insta al Gobierno para que la propuesta a presentar por el Reino de España al Consejo de las Comunidades Europeas de los 21 miembros que representan a nuestros entes regionales y locales en el Comité de las Regiones creado por el Tratado de la Unión Europea, se ajuste a los criterios de representatividad de titulares y suplentes, que serán propuestos por el órgano al que corresponde la suprema representación de la Comunidad Autónoma y por la Federación Española de Municipios y Provincias. Y la moción alternativa aprobada en la sesión el 6-10-1993 del Grupo Parlamentario CiU por la que el Senado insta al Gobierno para que facilite la participación de las Comunidades Autónomas tanto en la representación española ante las instituciones comunitarias europeas como en el proceso previo de formación de la voluntad española, cuando se traten de materia de su competencia, así como para que integre a representantes de las Comunidades Autónomas en la Comisión Interministerial para Asuntos Europeos.

6. De las preguntas formuladas en Pleno, 5 en la IV Legislatura se relacionaban con el Estado Autonómico y 7 en la V Legislatura.

| | | | |
|---|---|---|---|
| — Formuladas | 0 | — Formuladas | 2 |

Preguntas escritas

| | | | |
|---|---|---|---|
| — Nº total | 1447 | — Nº total | 1504 |
| — Contestadas | 906 | — Contestadas | 1019 |

*Función Legislativa*

| *IV Legislatura (Enero a 12 abril 1993)* | | *V Legislatura (Junio a Diciembre 1993)* | |
|---|---|---|---|
| — Proyectos de Ley | | | |
| — aprobados con modificaciones | 1 | — aprobados con modificaciones | 4 |
| — aprobados sin modificaciones | 0 | — aprobados sin modificaciones | 9 |
| — Total | 1 | — Total | 13 |

| *IV Legislatura (Enero a 12 abril 1993)* | | *V Legislatura (Junio a Diciembre 1993)* | |
|---|---|---|---|
| — Proposiciones de Ley del Congreso | | | |
| — aprobadas con modificaciones | 3 | — aprobados con modificaciones | 0 |
| — aprobadas sin modificaciones | 19 | — aprobadas sin modificaciones | 0 |
| — Total | 22 | — Total | 0 |
| — Proposiciones de Ley del Senado | | | |
| — Nº total | 0 | — Nº total | 6 |
| — Tomadas en consideración | 0 | — Tomadas en consideración | 1 |

*Función de Impulso Político*

| *IV Legislatura (Enero a 12 Abril 1993)* | | *V Legislatura (Junio a Diciembre 1993)* | |
|---|---|---|---|
| — Comisiones de Investigación o Especiales | 2 | — Comisiones de Investigación o Especiales | 2 |
| — Ponencias de Estudio | 2 | — Ponencias de Estudio | 2 |

Tratados y Convenios Internacionales

| | | | |
|---|---|---|---|
| — Autorización (94.1 C.E.) | 38 | — Autorización (94.1 C.E.) | 29 |
| — Información (94.2 C.E.) | 9 | — Información (94.2 C.E.) | 9 |

Escritos de Corporaciones Locales[7]

| | | | |
|---|---|---|---|
| — Escritos Ayuntamientos y Diputaciones | 339 | — Escritos Ayuntamientos y Diputaciones | 122 |

7. En la IV Legislatura, de los escritos recibidos procedentes de Corporaciones Locales, 40 escritos se referían a acuerdos de Corporaciones Locales sobre participación en el Comité de las Regiones de la Unión Europea y uno a financiación de Ayuntamientos en Cataluña; en la V Legislatura 5 escritos se referían al Comité de las Regiones y 3 a financiación local en las Comunidades Autónomas.

## III. La norma supletoria de la Presidencia del Senado sobre procedimiento para tramitación de la reforma de Estatutos de autonomía, de 30 de septiembre de 1993

Los Reglamentos de las Cámaras —ambos aprobados en 1982— no contemplaban la regulación de la tramitación parlamentaria de las Proposiciones de reforma de Estatutos de Autonomía, razón por la cual, ante tal laguna, y de acuerdo con el artículo 32.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados, se aprobó la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de mayo de 1993 sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía.

Idéntica laguna existía en el Reglamento del Senado cuya única referencia a procedimientos estatutarios era la escueta regulación del artículo 143 prevista para la aprobación de los Estatutos de Autonomía tramitados en virtud de los artículos 143 y 151 de la Constitución; por lo que fue menester aprobar una Resolución de la Presidencia del Senado el 19 de febrero de 1991, para resolver la tramitación de la reforma de siete Estatutos de Autonomía que entraron en el Senado el 15 de febrero de 1991. La Exposición de Motivos de esta Resolución de la Presidencia aludía a la necesidad de una futura Resolución que «con carácter general habrá de contemplar los procedimientos para la reforma de los Estatutos de Autonomía» ante la naturaleza coyuntural y específica de la Norma de 1991.

De acuerdo con este planteamiento y aprobada la Ley Orgánica de Transferencias a las Comunidades Autónomas que aprobaron sus Estatutos de Autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución (L.O. 9/1992), se hizo patente la necesidad de regular los procedimientos de reforma estatutaria, de modo que en las reuniones de la Junta de Portavoces y Mesa del Senado de 30 de marzo de 1993, el Presidente de la Cámara informó que el 5 de abril se reuniría la Junta de Portavoces para estudiar el Proyecto de Norma Supletoria sobre los procedimientos a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía. El proyecto se distribuyó entre los Portavoces de los Grupos Parlamentarios en el Senado y el 5 de abril el Presidente presentó el proyecto, cuyo examen y aprobación, en su caso, quedó aplazado hasta la siguiente reunión de la Junta de Portavoces a celebrar el 13 de abril, fecha que coincidió con la disolución de las Cámaras.

Una vez constituido el Senado, de nuevo se abordó el debate sobre el proyecto de Norma Supletoria a finales de julio y principios de septiembre, de forma que tras un breve pero complejo proceso, el Presidente del Senado oída la Junta de Portavoces y de acuerdo con la Mesa de la Comisión de Reglamento, aprobó la Norma Supletoria sobre el procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía el 30 de septiembre de 1993 (BOCG. Serie I nº 12, de 5 de octubre de 1993) vigente desde el 6 de octubre de 1993.

La premisa de la que parte la Norma Supletoria se contiene en la propia Exposición de Motivos: el artículo 147.3 de la Constitución Española dispone que

la reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica, por lo que en consecuencia con este precepto «la reforma de los Estatutos de Autonomía aparece como una manifestación de la necesaria cooperación de voluntades en el seno del Estado español, como Estado compuesto, entre la voluntad de la Comunidad Autónoma y la del órgano de representación del pueblo español que son las Cortes Generales, cada cual en ejercicio de sus respectivas competencias constitucionales».

Como corolario de este planteamiento la Norma Supletoria recoge una doble garantía: el mantenimiento del derecho de veto o enmienda de los Senadores o Grupos Parlamentarios respecto de la Proposición de Ley Orgánica de reforma estatutaria (Artículo Tercero de la Norma Supletoria), en cuanto derecho incardinado en la naturaleza del Senado como órgano que junto con el Congreso, constituye las Cortes Generales que representan al pueblo español y detentan la potestad legislativa; y la concreción paralela del derecho de retirada de la propuesta de reforma estatutaria por la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma proponente, en cualquier fase del procedimiento anterior a la aprobación definitiva por la Cámara o al último pronunciamiento del Senado sobre la misma, oponiendo su veto o aprobando la propuesta con enmiendas (Artículo Quinto de la Norma Supletoria).

El ámbito material de la Norma Supletoria es la regulación de las Propuestas de reforma estatutaria provenientes del Congreso de los Diputados y de las propuestas de iniciativa de reforma adoptadas por el Senado (Artículo Primero de la Norma Supletoria).

En síntesis la Norma Supletoria contempla tres categorías de procedimientos: el ordinario (Artículos Segundo a Quinto) —reforma de Estatutos elaborados por el procedimiento previsto en el artículo 143 de la Constitución—; el extraordinario (Artículos Sexto a Décimo) —procedimientos de reforma de Estatutos elaborados según el procedimiento previsto en el artículo 151 de la Constitución; y los especiales (Artículos Undécimo a Decimoquinto) —procedimiento para la tramitación de la supresión del artículo 17.6 b) del Estatuto de Autonomía del País Vasco; procedimiento para la incorporación de Cantabria o La Rioja a otras Comunidades Autónomas limítrofes; procedimiento de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, procedimiento de reforma de la LORAFNA y procedimiento referente a la propuesta de incorporación de una Comunidad Autónoma a la de Castilla y León—.

Por último la Norma Supletoria prevé el procedimiento de participación del Senado en la iniciativa de reforma estatutaria de las Cortes Generales, y singularmente del Senado respecto del Estatuto de Autonomía de La Rioja (Artículo Decimosexto).

Los rasgos más característicos de las diferentes categorías procedimentales son los siguientes: respecto del procedimiento ordinario, el artículo Tercero, apartado 4, segundo párrafo prevé que dentro del plazo de enmiendas la Comisión de Autonomías —cuyas competencias en esta materia ha heredado la nueva

Comisión General de las Comunidades Autónomas— puede solicitar la presencia de una delegación de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma proponente, facultad que, en el mismo plazo, se atribuye a la propia Asamblea Legislativa proponente. Se trata de un acto potestativo conexo con el procedimiento legislativo, cuya finalidad es la información mutua entre el Senado y la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma, a diferencia de la presentación de la proposición por las Asambleas Legislativas proponentes en el Congreso que es un acto necesario que constituye una de las fases del procedimiento legislativo en la Cámara Baja. Por lo demás, se sigue el procedimiento común —legislativo ordinario o especial de lectura única en el Pleno—.

El procedimiento extraordinario —o mejor dicho, los procedimientos— para la reforma de Estatutos aprobados según el artículo 151 de la Constitución, comprenden los siguientes supuestos:

— Procedimiento de reforma común de un Estatuto del 151 de la Constitución (Artículos 46 Estatuto de Autonomía del País Vasco, 56 Estatuto de Autonomía de Cataluña, 56 Estatuto de Autonomía de Galicia y 75 Estatuto de Autonomía de Andalucía) cuando no hubiera sido objeto de enmiendas o vetos: remisión del procedimiento extraordinario al ordinario (Artículo Sexto Norma Supletoria).

— Procedimiento de reforma de un Estatuto del 151 de la Constitución cuando se hubieran presentado enmiendas o propuestas de veto: en este caso, en el plazo de un mes desde la finalización del plazo de enmiendas, la Proposición de reforma se examinará por la Comisión de Autonomías —actualmente la nueva Comisión General de las Comunidades Autónomas— con el concurso de una delegación parlamentaria de la Comunidad Autónoma afectada, con la pretensión de alcanzar un acuerdo. Transcurrido el plazo de un mes sin que se hubiera alcanzado un acuerdo, la Comisión de Autonomías se pronunciará sobre las enmiendas mediante el correspondiente Dictamen. El Parlamento de la Comunidad Autónoma proponente tiene, según ya se indicaba antes, el derecho de retirada.

— Procedimiento en relación con la consulta a las Cortes Generales prevista en los artículos 47.1 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, 57 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, 57 del Estatuto de Autonomía de Galicia y 75 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, cuando la reforma estatutaria tuviera por objeto una mera alteración de la organización de los poderes de la Comunidad Autónoma y no afectara a las relaciones de ésta con el Estado y, en el caso concreto del Estatuto vasco a los regímenes forales. El procedimiento para este supuesto (Artículo Noveno de la Norma Supletoria) prevé la posibilidad de que el texto objeto de consulta se reciba primero o únicamente en el Senado momento en que la tramitación se inicia por la remisión a la Comisión de Autonomías (actualmente la nueva Comisión General de las Comunidades Autónomas) y al Congreso y se da un plazo de cinco días para que 25 Senadores o un Grupo Parlamentario puedan presentar propuestas justificadas que serán remitidas a la Comisión General de las Comunidades Autónomas, órgano que en el plazo de 15 días debe emitir informe sobre si la reforma consultada tiene o no

por objeto la simple alteración de los poderes de la Comunidad Autónoma o afecta a sus relaciones con el Estado, o con los regímenes forales en el caso vasco.

Si la Comisión General de las Comunidades Autónomas considera que la reforma tiene por objeto la mera alteración de la organización de los poderes autonómicos y no afecta a las relaciones con el Estado, se comunica al Congreso, al Parlamento de la Comunidad Autónoma y al Gobierno de la Nación. En caso de que se informara por la Comisión General que sí transciende a la organización de los poderes de la Comunidad Autónoma o afecte a sus relaciones con el Estado, se eleva el informe al Pleno para la decisión definitiva. A destacar que la Norma Supletoria dispone que el plazo de 30 días para que las Cortes se pronuncien sobre la consulta se computará dentro de los períodos de sesiones. No se recogen referencias a las relaciones intercamerales en caso de discrepancia de criterio entre las Cámaras, por ser ésta una cuestión de Cortes Generales objeto del todavía inexistente Reglamento de las Cortes Generales o de Acuerdo de ambas Mesas en sesión conjunta.

— Procedimiento regulador de la tramitación de la Ley Orgánica procedente del Congreso de los Diputados conteniendo una reforma estatutaria refrendada (artículo Décimo.1): tramitación directa en Pleno mediante votación de totalidad sobre el conjunto del texto.

Los procedimientos especiales previstos en los artículos undécimo a decimoquinto se refieren al caso de supresión del artículo 17.6.b) del Estatuto de Autonomía del País Vasco, respecto del que se contempla la iniciativa de la propuesta por el Senado en términos equivalentes a la iniciativa legislativa, y la tramitación en navaïte de una iniciativa sobre este extremo proveniente del Congreso, mediante el procedimiento de lectura única en el Pleno, cuya aprobación requerirá votación favorable de las tres quintas partes de miembros del Senado (Artículo Undécimo Norma Supletoria). La tramitación de la propuesta de incorporación de las Comunidades Autónomas de Cantabria y La Rioja a otra limítrofe, que de acuerdo con la Sentencia del Tribunal constitucional 99/1986 supone la reforma de otros Estatutos acumulada en la tramitación y el correspondiente derecho de retirada respecto de las Comunidades Autónomas afectadas (Artículo Duodécimo). El procedimiento de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, acorde con la singularidad procedimental prevista en el artículo 61.4 de dicho texto (Artículo Decimotercero). El procedimiento para la reforma de la LORAFNA, que según el artículo 71.2 de dicho Estatuto, se tramitará por el procedimiento de lectura única con la única posibilidad de presentar propuestas de veto (Artículo Decimocuarto). Y el procedimiento para tramitar la propuesta de incorporación de una Comunidad Autónoma a la de Castilla y León que supone la reforma de los Estatutos en tramitación acumulada, según se dijo más arriba de acuerdo con la Sentencia del Tribunal Constitucional 99/1986, y común derecho de retirada (Artículo Decimoquinto Norma Supletoria).

El procedimiento para que el Senado participe en la iniciativa de reforma estatutaria propuesta por las Cortes Generales, atribuye la legitimación para instar la propuesta a 25 Senadores o a un Grupo Parlamentario y tiene como única es-

pecialidad que la remisión de la propuesta al Gobierno lo es al mero efecto de conocimiento (Artículo Decimosexto apartados 1,2,3,5 y 6). Por último, en el caso de La Rioja, adoptada la iniciativa, y de acuerdo con el artículo 42.1 del Estatuto de Autonomía de esta Comunidad Autónoma, ésta se remitirá a la Diputación General acompañada de un texto articulado.

## IV. La Reforma del Reglamento del Senado

A principios de febrero de 1993 la ponencia de la Comisión de Reglamento no alcanzó un acuerdo unánime sobre la propuesta de reforma, de manera que la «Propuesta de reforma del Reglamento del Senado en lo que atiene a la potenciación de su función territorial» publicada en el BOCG. Serie III. A. nº 17 a) de 10 de febrero de 1993 fue solo firmada por cuatro de los cinco Grupos Parlamentarios que componían la Cámara a fines de la IV Legislatura.

Esto no obstante la propuesta continuó su tramitación tras su toma en consideración por el Pleno el 24 de febrero de 1993.

A la propuesta se presentaron 61 enmiendas, aprobándose el informe de la ponencia el 25 de marzo de 1993, y el Dictamen de la Comisión el 5 de abril de 1993; quedaba, pues, pendiente el debate y aprobación por el Pleno del Senado cuando se produjo la disolución de las Cortes de la IV Legislatura el 13 de abril.

Constituida la V Legislatura, el 13 de octubre de 1993 se presentó de nuevo la «Propuesta de reforma del Reglamento del Senado en lo que atiende a la potenciación de su función territorial», en esta ocasión la propuesta iba suscrita por todos los seis Grupos Parlamentarios que integran la Cámara y su contenido era prácticamente idéntico al texto de la IV Legislatura.

El Pleno del Senado tomó en consideración la propuesta el 3 de noviembre de 1993, y se presentaron 46 enmiendas a la misma. El 2 de diciembre de 1993 se aprobó el informe de la ponencia y el 16 de diciembre el dictamen de la Comisión de Reglamento. El Pleno de 11 de enero de 1994 en sesión extraordinaria aprobó definitivamente la reforma con modificaciones respecto de la propuesta originaria alguna de ellas de singular relevancia como la atribución de competencias legislativas a la Comisión y la extensión del plurilingüismo a la sesión constitutiva del Senado y a los escritos que se remitan a la Cámara, amén de algunas variaciones de carácter técnico. La reforma fue aprobada por cinco de los seis Grupos Parlamentarios del Senado en la V Legislatura —Grupo Parlamentario Socialista, Grupo Parlamentario Popular, Grupo Parlamentario de Convergencia i Unió, Grupo Parlamentario Coalición Canaria, Grupo Parlamentario Mixto— con la abstención o voto negativo de cinco Senadores del Grupo Parlamentario Senadores Nacionalistas Vascos, un Senador de Eusko Alkartasuna del Grupo Parlamentario Mixto y los cuatro Senadores de Unió Democrática pertenecientes al Grupo Parlamentario de Convergencia i Unió.

La reforma del Reglamento del Senado aprobada el 11 de enero de 1994 y

vigente desde el 1 de febrero de 1994 comprende tres bloques diferentes de materias: el primero contenido en el artículo Primero afecta a una serie de artículos del Reglamento que se actualizan, acomodando su redacción a las prácticas seguidas en la materia o a legislación posterior a 1982, año de la aprobación originaria del Reglamento, tal sucede en el artículo 1 del Reglamento —presentación de credenciales por los Senadores elegidos o designados por las Comunidades Autónomas y declaración de actividades y bienes; artículo 24: pase de libre circulación, cuya determinación corresponde a la Mesa, al desaparecer la Comisión de Gobierno Interior; artículo 26: declaraciones de bienes y actividades conforme al artículo 160 de la LOREG; artículo 49 que contiene la taxonomía de las Comisiones de la Cámara, que se simplifica a base de distinguir entre Comisiones Permanentes y de Investigación o Especiales y entre las primeras Legislativas y no Legislativas; el artículo 51 referente a la composición de las Comisiones, que ya fue reformado el 6 de octubre de 1993 para abrir la composición de las Comisiones al criterio de la Mesa, oída la Junta de Portavoces, en la primera reunión de cada período de sesiones, sobre la base de dos condiciones previas: proporcionalidad al número de miembros de cada Grupo Parlamentario y existencia como mínimo de, al menos, un representante de cada Grupo Parlamentario; ahora se añade un apartado 3 en el que se establece que cada Grupo Parlamentario designará el doble de los miembros que le correspondan en las demás Comisiones, para la nueva Comisión General de las Comunidades Autónomas. Se introduce un artículo 11 bis nuevo que prevé que en la sesión constitutiva el Presidente del Senado pueda utilizar el castellano y las demás lenguas oficiales en alguna Comunidad Autónoma en intervenciones de idéntico contenido.

El segundo bloque de la reforma, sin duda el fundamental, está contenido en el artículo Segundo que suprime la Sección Segunda del Capítulo Cuarto del Título Tercero (artículos 55 y 56) que regulaba la Comisión de Gobierno Interior, que desaparece, y crea la Comisión General de las Comunidades Autónomas, cuya Mesa, funciones, composición, convocatoria, orden del día, debates y ponencias se contemplan en los artículos 56 a 62 bis nuevos del Reglamento; materias sobre las que luego volveremos.

Finalmente el tercer bloque, al igual que el primero, reforma determinados aspectos del Reglamento vigente con la finalidad de adecuarlos a las competencias de la comisión nueva. Este es el caso de los artículos 137.3 —convenios entre Comunidades Autónomas—, 138.2 —acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas—; 140.2 —dictamen sobre el Fondo de Compensación Interterritorial—; 141 —apreciación de la necesidad de dictar leyes de armonización; 189 —intervención autonómica—.

Además de los bloques de la reforma que se citan, se introduce, mediante una Disposición Adicional Cuarta, la posibilidad de que ciudadanos e instituciones se dirijan al Senado por escrito en cualquiera de las lenguas españolas, en este supuesto la Cámara —indica la citada Disposición— facilitará la traducción a efectos de la correspondiente tramitación.

Hasta aquí la escueta referencia al contenido de la reforma del Senado en lo

que atiende a la potenciación de su función territorial aprobada el 11 de enero de 1994, pero, expuesto así, falta una obligada referencia a la pieza clave de la reforma: la nueva Comisión General de las Comunidades Autónomas.

## V. La Comisión General de las Comunidades Autónomas

La Comisión General de las Comunidades Autónomas es una nueva Comisión del Senado español, pero dicho así esta afirmación no pasa de ser una tautología porque la Comisión General de las Comunidades Autónomas poco tiene que ver con las demás Comisiones del Senado, y ello porque ni en su composición, mesa, convocatoria, determinación del orden del día, sistema de debates, y funciones, sigue las reglas generales de las Comisiones del Senado.

En efecto, en materia de composición la Comisión General de las Comunidades Autónomas estará compuesta por el doble de miembros de cualquier Comisión del Senado, pero, además la diferencia no es sólo cuantitativa, sino cualitativa, porque la Comisión pasa a estar integrada por 62 miembros de derecho designados por los Grupos Parlamentarios —actualmente 28 del Grupo Parlamentario Socialista, 24 del Grupo Parlamentario Popular, 4 del Grupo Parlamentario Convergencia i Unió y 2 de los Grupos Parlamentarios de Coalición Canaria, Senadores Nacionalistas Vascos y Mixto—; y, en concepto de asistentes con derecho a intervenir en todos sus debates, los Senadores designados por las Comunidades Autónomas que no sean miembros de derecho —15 en la actualidad pues los otros 33 Senadores de designación autonómica son miembros de derecho por designación de los Grupos Parlamentarios—; y, en el mismo concepto, como asistentes con derecho a intervenir, el Gobierno y los 17 Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas. Lo que da un total de asistentes y posibles intervinientes en la Comisión de 95 miembros, más cercana a la composición de un Pleno de Cámara parlamentaria que a una Comisión parlamentaria.

Pero aún más singular que su composición es el sistema de convocatorias de la Comisión, pues, según el artículo 59 nuevo, ésta será convocada por su Presidente o el del Senado a iniciativa propia, o cuando les sea solicitada la convocatoria por el Gobierno, alguno de los 17 Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas o un tercio de sus miembros.

Claro está que la convocatoria supone la existencia de un orden del día y, consecuentemente, la solicitud de convocatoria de la Comisión por el Gobierno o alguno de los 17 Consejos de Gobierno, implica, lógicamente, que éstos pueden proponer puntos del orden del día, lo que no sucede con ninguna otra comisión, salvo en tema de comparecencias a petición del Gobierno de acuerdo con el artículo 66.2 del Reglamento, o respecto de la Diputación Permanente, según el artículo 48.1.b), o en relación con el Pleno y respecto de un solo asunto con carácter prioritario, conforme al artículo 71.1 del Reglamento.

Tampoco en materia de determinación del orden del día rige el sistema general de Comisiones, sino, antes bien, un régimen más cercano al del Pleno,

pues éste se fijará en la Comisión General de las Comunidades Autónomas por su Presidente, oída la Mesa y los Portavoces de los Grupos Parlamentarios en la Comisión. Mesa que es idéntica en su composición a la del Pleno de la Cámara —Presidente, 2 Vicepresidentes y 4 Secretarios— y por tanto diferente a las Mesas de las Comisiones.

Otro tanto cabe decir respecto del sistema de debates puesto que la Comisión General de las Comunidades Autónomas inaugura en nuestro parlamentarismo el sistema de inscripción previa en lista de oradores, más abierto que el vigente sistema de intervenciones tasadas conforme a los distintos procedimientos. De este modo, inscritos en el registro de debate los oradores que deseen intervenir, hasta media hora antes del inicio de la sesión, el Presidente de la Comisión, oída la Mesa y previa consulta con los Portavoces, fijará la ordenación del debate.

Novedosa es también la institucionalización de la Junta de Portavoces de la Comisión General de las Comunidades Autónomas merced al artículo 60 nuevo, en virtud de su participación en la fijación del orden del día y ordenación de los debates, dos facultades que el artículo 44, que con carácter general regula las funciones de la Junta de Portavoces del Senado, contempla junto con su participación en la concreción del calendario de los períodos de sesiones y en las normas interpretativas y supletorias que pueda dictar la Presidencia del Senado.

No prevé la reforma del Reglamento si a las reuniones de la Junta de Portavoces de la Comisión General de las Comunidades Autónomas ha de asistir el Gobierno o alguno de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, pero habida cuenta de la composición general que el artículo 43 del Reglamento establece para la Junta de Portavoces del Senado y, especialmente, que la participación en ella de un representante del gobierno lo es en la medida en que allí se traten materias que directamente le atañen, no sería ajeno a la filosofía de la Junta de Portavoces una posible participación del Gobierno o de alguno de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas cuando la Junta de Portavoces de la Comisión fuera a tratar asuntos del orden del día que les afectasen directamente, máxime cuando además al Gobierno le corresponden obligaciones con la Comisión constantes y abundantes.

También es novedosa la previsión del artículo 61 nuevo respecto de las ponencias, hasta ahora siempre plurales debido a la prescripción del artículo 65 del Reglamento que dispone que los ponentes no pertenecerán a un solo Grupo Parlamentario, y que en el artículo sobre este punto de la reforma pasan a poder ser individuales —lo que introduce en nuestro sistema parlamentario la figura del ponente individual, informador o relator—; o plurales con posible participación de todos los Senadores designados por la Asamblea Legislativa de una Comunidad Autónoma, cuando los asuntos a tratar afecten de modo específico a una Comunidad Autónoma en particular.

En cuanto a las funciones de la nueva Comisión General de las Comunidades Autónomas, éstas pueden clasificarse, a efectos expositivos, en cinco apartados generales que se analizan a continuación:

1. Facultades derivadas directamente de previsiones constitucionales.
2. Facultades dimanantes del resto del ordenamiento jurídico.
3. Facultades en relación con la actividad legislativa.
4. Facultades en relación al impulso y concertación del Estado autonómico.
5. Facultades en relación con el impulso territorial del Senado.

## 1. Facultades derivadas directamente de previsiones constitucionales

Se incluyen en este grupo aquellas facultades que le corresponden a la Comisión, en cuanto órgano del Senado al que el Reglamento atribuye la elaboración de propuestas en materias respecto de las que la Constitución confiere una competencia preponderante al Senado, y comprende:

1) Facultad en relación con los convenios entre Comunidades Autónomas (art. 145.2 CE): regulada en los artículos 56 nuevo apartado «c» y 137 del Reglamento del Senado.

Corresponde a la Comisión General de las Comunidades Autónomas elevar al Pleno del Senado en el plazo de 5 días desde la recepción de la propuesta en la Comisión, dictámen sobre si la propuesta planteada por 25 Senadores o un Grupo Parlamentario acerca de la necesidad o no de autorización de las Cortes Generales respecto de un convenio intercomunitario resulta procedente.

2) Facultad en relación con los acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas (art. 145.2 CE): regulada en los artículos 56 nuevo apartado «d» y 138 del Reglamento del Senado.

La Comisión General de las Comunidades Autónomas ha de elevar al Pleno del Senado dictámen razonado sobre la concesión de la autorización, la denegación o el otorgamiento condicionado.

3) Facultades en relación con la intervención autonómica (art. 155.1 CE): reguladas en los artículos 56 nuevo apartado «m» y 189 del Reglamento del Senado.

Corresponde a la Comisión General de las Comunidades Autónomas formular al Pleno del Senado propuesta razonadas sobre sí procede o no la iniciativa de intervención autonómica cuya aprobación solicite el Gobierno, con los condicionamientos o modificaciones que, en su caso, resulten pertinentes en relación con las medidas proyectadas y la facultad de prevenir la actuación autonómica cuando atente gravemente al interés general de España.

A estos efectos, el procedimiento es el siguiente: 1º) recepción por la Comisión de la documentación enviada al Senado por el Gobierno; 2º) requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma para que remita a la Comisión los antecedentes, datos y alegaciones pertinentes y designe representante a estos efectos. Hipotéticamente cabría solicitar más información al Gobierno conforme al

artículo 67 del Reglamento del Senado e igualmente, solicitar que designe un representante; 3º) debate y aprobación por la Comisión de una propuesta razonada sobre la procedencia de la aprobación solicitada por el Gobierno, con los condicionantes o modificaciones pertinentes y 4º) elevación de la propuesta al Pleno.

4) Facultades en relación con el F.C.I. (arts. 158.2 y 74.2 CE): reguladas en los artículos 56 nuevo apartado «ñ» y 140 del Reglamento del Senado.

En realidad más que una facultad, se trata de un haz de facultades que comprenden:

a) facultad de informar sobre la dotación, regulación y distribución del F.C.I., información cuyos destinatarios lógicos son el Gobierno y las Comunidades Autónomas y que deberá ejercitarse en el período anterior a la elaboración de un proyecto de ley regulador del F.C.I. y, presumiblemente, antes también de las reuniones del C.P.F.F.

b) facultades legislativas en relación con los proyectos o proposiciones de ley reguladores del F.C.I.; en primera lectura, previa a la tramitación en el Congreso del texto aprobado por el Senado. No es aplicable en este caso el plazo constitucional de dos meses que la Constitución atribuye al Senado en el artículo 90.2 CE.

c) facultad de control y seguimiento de los proyectos realizados con cargo al F.C.I. y de valoración del impacto conjunto del F.C.I. en la corrección de desequilibrios territoriales, lo que supone la asunción por la Comisión General de las Comunidades Autónomas de las facultades sobre este asunto que hasta el momento correspondían a la Comisión de Seguimiento del F.C.I. creada como órgano de control de las Cortes Generales en punto al F.C.I. por el artículo 9.1 de la vigente Ley del Fondo —Ley 29/1990 de 26 de diciembre—.

**2. Facultades dimanantes del ordenamiento jurídico**
Art. 61 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, LBRL, regulada en el art. 56 nuevo, apartado «n».

Comprende este grupo aquellas facultades que ejercitará la Comisión en virtud de la atribución parlamentaria por el Reglamento de la Cámara, en su condición de órgano del Senado, de la preparación de la decisión del Pleno, encomendada al Senado por el artículo 61 de la LBRL, es decir la «intervención local».

Le corresponde, desde este planteamiento a la Comisión, elevar al Pleno dictámen sobre la propuesta del Gobierno de disolución de los órganos de las Corporaciones Locales, en caso de gestión gravemente dañosa para los intereses generales o que suponga el incumplimiento de las obligaciones constitucionales o legales.

No está previsto en el Reglamento el procedimiento para la tramitación de esta facultad de la Comisión, lo que requerirá llenar esta laguna bien mediante norma supletoria de la Presidencia, bien mediante la aplicación analógica de las

previsiones contenidas en el artículo 189 del Reglamento, que regulan un supuesto semejante, aunque de muy diferente contenido político.

### 3. Facultades en relación con la actividad legislativa

Se comprenden en este grupo diferentes facultades, de distinto alcance, cuyo común denominador es la participación en la actividad legislativa del Senado.

1) Actividad legislativa ordinaria (artículo 61 bis nuevo).

En la fase de informe de la ponencia se introdujo en la reforma reglamentaria la facultad legislativa de la Comisión, innovación de alcance respecto de sus facultades. En tal sentido la Comisión General de las Comunidades Autónomas, es una más de las Comisiones permanentes Legislativas de la Cámara y, como tal, le corresponde informar y dictaminar los proyectos o proposiciones de ley que le encomiende la Mesa del Senado, conforme a las disposiciones generales del Reglamento sobre procedimiento legislativo y las específicas respecto de la tramitación de proposiciones de reforma estatutaria, contenidas en la N.S.P.S. sobre procedimientos de reforma de Estatutos de Autonomía. En el ejercicio de esta facultad se seguirán las normas generales de funcionamiento de las Comisiones del Senado.

2) Iniciativa legislativa (artículo 56 nuevo apartado «s»).

La reforma reglamentaria introduce por vez primera en nuestro ordenamiento parlamentario la iniciativa legislativa de Comisión, cuya tramitación se realizará en los términos del artículo 108 del Reglamento del Senado respecto de las proposiciones de ley.

El ejercicio de esta facultad plantea una serie de incógnitas procedimentales, como son: quién puede instar de la Comisión General de las Comunidades Autónomas la adopción de una iniciativa legislativa, cuál ha de ser el procedimiento en Comisión para la adopción del acuerdo de ésta respecto de una propuesta de iniciativa y, en suma, la existencia en este caso de una posible doble toma en consideración —la de la Comisión respecto de la propuesta y la del Pleno del Senado respecto de la iniciativa de la Comisión—. En este asunto, como en otros, habrá que proveer a determinar los correspondientes procedimientos.

3) Informar sobre el contenido autonómico de los proyectos y proposiciones de ley (artículo 56 nuevo apartado «b»).

Esta facultad de la Comisión es, presumiblemente, una de las claves de la reforma. En efecto, corresponde a la Comisión General informar acerca del contenido autonómico de los proyectos y proposiciones de ley, en el plazo de diez días desde la publicación del texto en el Senado, coincidente con el plazo de enmiendas, que se convierte en cinco días en el procedimiento de urgencia y quince en el caso de ampliación del plazo de enmiendas.

Paradójicamente ante una facultad de tal alcance, no hay más previsiones reglamentarias que la escueta formulación de su contenido, de modo que ésta es

una típica cláusula abierta a cuyo cierre tendrá que atender la Comisión, bien mediante una ordenación interna, bien por medio de normas consuetudinarias acordes con el ordenamiento reglamentario y necesarias en cuanto a su aplicación. En todo caso y cualquiera que sea la opción que se adopte el procedimiento tendría que prever:

— materia objeto del informe: siendo ésta los proyectos y proposiciones de ley, parece que deben excluirse las iniciativas de proposiciones del ley del Senado hasta su toma en consideración y tramitación por el Congreso de los Diputados, toda vez que el informe ha de producirse en el plazo de enmiendas del Senado lo que supone que ha de ser una vez recibida la proposición en la Cámara Alta para la segunda lectura, al igual que con los proyectos de Ley.

— la atribución de legitimación a quien puede solicitar que una determinada iniciativa sea objeto de informe.

— la determinación del procedimiento mediante el cual la Comisión ejerce la facultad de informar un proyecto o proposición de ley.

— la previsión de que, una vez decidido efectuar el informe de una iniciativa legislativa acerca de su contenido autonómico, se pueda iniciar su preparación desde que la iniciativa está tramitándose en el Congreso, al objeto de encajar el informe en los plazos previstos en el apartado «b» del artículo 56, siempre con el respeto a las competencias del Congreso.

— la consideración de posibles intervenciones en este punto de representantes del Gobierno y de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con el artículo 58 nuevo de la reforma en relación con el 56 nuevo apartado «b».

— la concreción de a qué órgano se remite el informe y con qué efectos.

4) Facultades relacionadas con las leyes-marco (artículo 56 nuevo apartado «j»).

Se comprenden dos facultades distintas: de un lado la de informar las iniciativas de leyes-marco, que es una especie del género previsto en el apartado «b» del artículo 56 nuevo respecto de cualquier proyecto o proposición de ley; con un matiz importante puesto que si la facultad allí prevista es, en su alcance, potestativa de la Comisión, en el caso de iniciativas de leyes-marco, el informe de la Comisión parece preceptivo toda vez que las leyes-marco por si tienen contenido autonómico.

De otro lado está la facultad de control respecto de la delegación legislativa autonómica al amparo de una ley-marco, que se recoge por primera vez en el Reglamento del Senado aunque curiosamente, sí estaba prevista en el Reglamento del Congreso —art. 167—. No está regulado el procedimiento de control por el Senado cuando la Ley de delegación establezca esta competencia de la Cámara, de modo que caben distintas posibilidades: o arbitrar un procedimiento o aplicar por analogía el previsto en el Reglamento del Congreso —artículo 167 en relación al 153—, lo que supondría básicamente lo siguiente: si en el mes si-

guiente a la publicación de la norma autonómica aprobada al amparo de una ley-marco ningún Senador o Grupo Parlamentario formulara objeciones se entenderá que la Comunidad Autónoma ha hecho uso correcto de la delegación legislativa; si en el referido plazo se formulara algún reparo en escrito dirigido a la Mesa, ésta lo remitirá a la Comisión General de las Comunidades Autónomas que deberá emitir dictámen en el plazo señalado por la Mesa, siendo los efectos jurídicos del control los previstos en la ley de delegación.

5) Facultades relacionadas con leyes de transferencia o delegación (artículo 56 nuevo apartado «k»)

De nuevo esta facultad es una especie relacionada con los proyectos de transferencia o delegación del género información sobre proyectos y proposiciones de ley, con la matización, ya expresada respecto de las iniciativas de leyes-marco, de que el informe también en este supuesto es preceptivo, habida cuenta del evidente contenido autonómico de esta clase de iniciativas.

Junto a ella se prevé una función de información sobre las formas de control del Estado, que es una variable de la información de la Comisión General de las Comunidades Autónomas sobre esta clase de iniciativas.

6) Facultades relacionadas con leyes de armonización (artículo 56 nuevo apartado «l» y artículo 141 del Reglamento)

Tres son las facultades de la Comisión General de las Comunidades Autónomas en relación con las leyes de armonización: la primera, informar las iniciativas legislativas de armonización, respecto de la cual el informe tiene carácter preceptivo, tratándose de iniciativas de indudable contenido autonómico (apartado «l» del artículo 56 nuevo). Segunda, proponer al Senado que aprecie la necesidad de dictar leyes de armonización (artículo 141 nuevo apartados 1 y 2), facultad cuyo ejercicio deberá ser objeto de regulación que prevea quién puede instar de la Comisión esta propuesta y cómo la Comisión puede adoptar el acuerdo. Y, tercera, la facultad de informar, en el plazo de quince días, las propuestas tendentes a apreciar la necesidad de leyes de armonización (artículo 141 nuevo apartado 3).

7) Facultades en relación con el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado (artículo 56 nuevo, apartado «o»)

Corresponde a la Comisión informar a la Comisión de Presupuestos del Senado, durante el período de enmiendas, sobre las secciones del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado que afecten al sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. Se trata de un informe preceptivo puesto que la Comisión de Presupuestos tiene que conocerlo durante el período en que le corresponde la tramitación del informe y del dictámen del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, es de suponer que para, a la vista de su contenido, adoptar los criterios que correspondan. La Comisión General deberá adoptar un procedimiento de elaboración de dicho informe que, en principio, puede suponer conocer las sugerencias de las Comunidades Autónomas y, lógicamente del Gobierno en relación con aquéllas, con carácter previo a la emi-

sión del correspondiente informe; si se optara por este procedimiento de elaboración del informe, los trabajos de la Comisión, al objeto de encajar el informe en plazos, deberían iniciarse cuando el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado está siendo tramitado en la Cámara Baja, supuesto en que la actividad de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, al igual que si se produjese esta situación respecto de cualquier otra iniciativa legislativa, tendrá que actuar cuidando con exquisito rigor que no se produzcan interferencias en la autonomía y competencias constitucionales del Congreso.

## 4. Facultades en relación al impulso y concertación del Estado autonómico

1) Facultad de información, estudio y seguimiento de materias de naturaleza autonómica (artículo 56 nuevo, apartados «a» y «v»)

Se trata de una facultad básica y general de información de y en la Comisión sobre el Estado autonómico y las Comunidades Autónomas, cuya funcionalidad parlamentaria podrá discurrir por el cauce de las ponencias, grupos de trabajo, debates, comparecencias, mociones, preguntas orales en Comisión etc. Puesto que se trata de una cláusula abierta, las virtualidades de la Comisión en este punto dependerán en gran medida de la participación decidida de los sujetos parlamentarios y territoriales.

2) Facultad de ser informada por el Gobierno de los acuerdos entre éste y las Comunidades Autónomas (artículo 56 nuevo, apartado «e»)

Propiamente, más que de una facultad, lo que el Reglamento atribuye a la Comisión General de las Comunidades Autónomas es el derecho a recibir información en materia de acuerdos interadministrativos, derecho que dimana del artículo 109 de la Constitución Española en el que junto a este derecho se contempla la obligación constitucional del Gobierno y de las Comunidades Autónomas de informar y ayudar a las Cámaras y sus Comisiones.

Los modos parlamentarios de satisfacer este derecho de la Comisión pueden ser varios: remisión de documentación, comparecencias, sesiones informativas, debates etc y, a su vez, de ellos pueden derivar otra clase de actos parlamentarios previstos en el Reglamento, tales como informes, mociones etc.

3) Facultad de ser informada por el Gobierno de los procedimientos formalizados ante el Tribunal Constitucional sobre normas o actos de las Comunidades Autónomas y recibir informe periódico sobre conflictividad (artículo 56 nuevo, apartado «f»).

Se trata, como en el supuesto anterior del derecho de información de la Comisión respecto de la conflictividad constitucional de carácter autonómico.

En términos estáticos constituye, como se ha señalado, otra variante del derecho de información de la Comisión que, visto así, ya venía recibiendo la Cámara en virtud del artículo 34 de la L.O.T.C., pero en términos dinámicos, conjugada esta especie del derecho de información con la posible participación del

Gobierno y los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas en la Comisión, puede suponer el ejercicio de facultades de concertación más allá del derecho de información.

También en relación con este derecho de información, conviene recordar su complementariedad con el artículo 67 del Reglamento, que sigue vigente, y cuyo tenor literal permite recabar información y ayuda «del Gobierno y de sus Departamentos y de cualesquiera autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas».

4) Facultad de solicitar información sobre los órganos de cooperación y coordinación entre Gobierno y Comunidades Autónomas (artículo 56 nuevo, apartado «g»)

Se trata de una especialidad del derecho de información de la Comisión referida a los órganos de cooperación interadministrativa de toda índole existentes entre el Gobierno y las Comunidades Autónomas, que puede verificarse por medio de cualquier procedimiento parlamentario de aplicación a este efecto, como solicitudes de documentación, comparecencias, ponencias de estudio etc.

5) Facultades en relación con el proceso de integración de la Unión Europea y su incidencia en el Estado Autonómico o de éste en relación con la Unión Europea (artículo 56 nuevo, apartados «p», «q» y «r»)

Este conjunto de facultades comprende: la recepción de información por la Comisión sobre la adaptación normativa o actos de la Unión Europea de incidencia autonómica proveniente del Gobierno y de la Comisión Mixta de ambas Cámaras para las Comunidades Europeas; obtener información sobre la cuantía y distribución territorial de los fondos estructurales europeos y efectuar el seguimiento de los proyectos financiados a su cargo; e informar sobre los criterios de la Comisión respecto de la representación española en foros internacionales donde haya una participación territorial.

A estos efectos son de aplicación las modalidades de actos parlamentarios tendentes a obtener información —peticiones de documentación, comparecencias, ponencias de estudio, etc— o a manifestar la voluntad de los órganos de la Cámara —informes, mociones, etc—.

6) Facultades de impulso autonómico (artículo 56 nuevo apartados «h» e «i»)

De nuevo estamos ante una cláusula abierta cuya finalidad es promover el impulso autonómico mediante la promoción de la cooperación y coordinación entre Administraciones Públicas, favoreciendo la colaboración, definiendo ámbitos de encuentro y proponiendo recomendaciones sobre cuestiones de su competencia. En ella caben múltiples tipos de iniciativas parlamentarias: mociones, comparecencias, ponencias, conferencias interadministrativas o interparlamentarias etc.

## 5. Facultades en relación con el impulso territorial del Senado

Las facultades que se engloban en este apartado suponen el ejercicio ad intra del impulso territorial o, dicho con otras palabras, tienden a la progresiva implantación en el Senado de hábitos o prácticas parlamentarias, que primen la caracterización territorial de la Cámara. Entre ellas se encuentran:

1) Facultad de informar cualquier iniciativa que haya de ser tramitada en el Senado desde la perspectiva de su contenido autonómico (artículo 56 nuevo, apartado «b»)

Esta facultad supone la plasmación de un ensayo de territorialización del Senado, que se residencia en la Comisión como ámbito de experimentación de una lectura territorial de la Cámara; su alcance dependerá de la función calificadora de la Mesa del Senado y la posterior función de calificación «bajo especie autonómica» de la Comisión, cuyo único límite estriba en el respeto a la ordenación constitucional de los mecanismos de control político al Gobierno y demás competencias constitucionales de la Cámara.

El procedimiento para ejercitar esta facultad está por determinar pero parece lógico que se asiente sobre la doble calificación —de admisibilidad y competencia por la Mesa del Senado y de contenido autonómico por la Mesa de la Comisión—, y que permita agilizar la toma de decisión por parte de la Comisión, sin interferencias en los procedimientos.

2) Facultad de proponer mociones al Pleno (artículo 56 nuevo apartado «u»)

Facultad de manifestar la posición de la Comisión en asuntos de contenido autonómico, en los términos del artículo 177 del Reglamento del Senado y del apartado «u» del artículo 56 nuevo.

3) Facultad de informe al Presidente del Senado (artículo 56 nuevo apartado «t»)

Consistente en la elevación al Presidente de la Cámara de un informe anual sobre el conjunto de actividades y deliberaciones de la Comisión en relación al Estado de las Autonomías. Informe que podría ser el documento base del debate anual en Pleno sobre el Estado de las Autonomías. Por ello, el informe tiene un contenido interno —información general al Presidente del Senado— y externo —en cuanto pudiera servir para conectar los trabajos de la Comisión—, con posible participación autonómica, con el debate en el Pleno sobre el Estado de las Autonomías.

Hasta aquí, sobre el papel, la actividad del Senado en 1993; junto a ello es importante, y más aún en el caso de la reforma reglamentaria, una consideración metajurídica: la incidencia del impulso político que se aporte a esta nueva experiencia parlamentaria por los sujetos implicados —Senadores, Grupos Parlamentarios, partidos políticos, Gobierno y Comunidades Autónomas— no en balde se ha dicho que en la vida de las instituciones cuenta tanto como su propia regulación, el dinamismo que sus actores le impriman.

# III. LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

# ANDALUCIA

*Francisco López Menudo*

## 1. Rasgos generales

Al evaluar la actividad legislativa desplegada por el Parlamento de Andalucía durante 1.992 señalábamos que aunque dicho ejercicio mejoraba el balance ofrecido por años precedentes, no podía considerarse superada la tónica —común a la de muchas Comunidades Autónomas y denunciada por muchas voces desde todas ellas— de la escasa producción de Leyes formales. Es comprensible que en algunos casos tal observación no sea bien aceptada y se rechace —a veces con cierta destemplanza— con un argumento tan típico como esperado: que la ejecutoria de toda una Comunidad Autónoma no puede ser evaluada, simplistamente, por el número de Leyes aprobadas en su Parlamento.

Si dicha aseveración fuera del todo cierta, no sería coherente ufanarse o incurrir en autocomplacencias excesivas ante el caso contrario, o sea, ante la presencia de un período temporal bien dotado de normas de tal rango, pues, aplicando idéntico razonamiento, tampoco podría decirse que una mayor producción de Leyes formales reflejaría por sí sola el buen pulso de las instituciones.

Afortunadamente, durante el año 1.993 al que aquí nos referimos, el Parlamento andaluz ha aprobado más del doble de Leyes que en el año precedente, lo que puede ser calificado como un hecho notable, sobre todo puesto en relación con las cifras de años anteriores y con las de otras Comunidades Autónomas. Es justo resaltarlo así.

Ante todo ello, creemos nosotros que tan fundada resulta la censura ante una baja producción legislativa, como el encomio ante una actividad brillante en tal sentido, pues con independencia de cuáles sean los niveles globales de eficacia, si ello fuera medible, que la Comunidad Autonómica en su conjunto pudiera acreditar, nos atrevemos a afirmar que nadie apostaría en ningún caso por un modelo de acción de tipo tecnocrático en que el Parlamento quedase relegado a un segundo plano y el Estatuto de Autonomía crónicamente falto de desarrollo por las normas que están llamadas a hacerlo. Parece claro que las señas de identidad de la autonomía política ejercida han de cimentarse en el debate político y la acción del Parlamento. Por demás, parece también claro que una ejemplar actividad de la Cámara en todas sus vertientes, dice mucho por sí sola de la buena puesta a punto no sólo del propio Parlamento sino del resto de la organización de la Comunidad.

Han sido nueve las Leyes aprobadas por el Parlamento Andaluz, aunque una de ellas, aprobada el 15 de Diciembre, lleva formalmente fecha de 11 de Enero

de 1.994. Se trata de la Ley 1/1.994 de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía —cuyo comentario queda diferido a su ejercicio correspondiente— y que, aparte su intrínseca relevancia, ofrece la particularidad de inaugurar un área de acción —ordenación del territorio, urbanismo y vivienda— tradicionalmente vacío de regulaciones autonómicas de rango legal.

No sólo es estimable ese grupo de Leyes por su número sino porque se trata de normas de auténtico contenido regulador, no tratándose, pues, de puras Leyes de caso concreto aunque, ciertamente, quedan muy cercanas a esta categoría las creadoras de las Universidades de Almería, Jaen y Huelva. Entre todas ellas nos parece muy destacable la Ley 8/1.993 de 19 de Octubre del Consejo Consultivo de Andalucía.

Por lo demás, la acción de la Comunidad en su conjunto ha estado presidida y condicionada por la crisis económica como fue puesto de relieve en el Debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma celebrado en julio de 1993, llegando a reconocer el Presidente el especial impacto de la crisis sobre el desempleo, con unas cifras de paro registrado en el mes de junio superiores a las 573.000 personas y abogando por un conjunto de acciones para enfrentarse a la crisis que abarcaría un triple frente de actuaciones: El Plan de Apoyo a la Empresa y al Empleo con medidas de ayuda para las PYMES; acuerdos con los principales municipios a través del programa Ciudades del Sur para impulsar la construcción de viviendas; Programas de formación profesional.

## 2. Instituciones básicas

### A) PARLAMENTO

Dejando de momento al margen la actividad normativa del Parlamento para ceñirnos a sus otras vertientes institucionales, debe señalarse en primer término su composición por Grupos referida al 31 de Diciembre de 1.993: Total Diputados, 109; Grupo Socialista, 62; Popular de Andalucía, 26; Izquierda Unida-Convocatoria por Andalucía, 11; Andalucista, 6; Mixto, 4. Respecto a la situación de comienzo del ejercicio sólo se registra, pues, el pase al grupo Mixto de cuatro Diputados del Grupo Andalucista por lo que se mantiene la hegemonía del Grupo socialista con sus 62 Diputados de origen, lo que representa prácticamente el 56% de la Cámara.

En el ejercicio de 1.993 no se produjeron ninguno de los cualificados controles sobre el Gobierno como cuestiones de confianza, mociones de censura o de reprobación. En cuanto a los controles ordinarios —los llamados por la doctrina «controles políticos de rutina»—, los datos globales son los siguientes:

Solicitudes de comparecencias: A) Ante el Pleno: presentadas, 18; sustanciadas, 0. B) En Comisión: presentadas, 285; sustanciadas 206. Solicitudes de creación de Comisiones: presentadas, 3; aprobadas, 1. Proyectos de Ley: presentados, 8; aprobados, 9. Proposiciones de Ley: presentadas, 7; aprobadas, 0. Proposiciones no de Ley: A) Ante el Pleno: presentadas, 72, aprobadas, 16. B) En

Comisión: Presentadas, 44; aprobadas, 4. Propuestas de resolución: Presentadas, 16; aprobadas, 3. Mociones: presentadas, 16; aprobadas, 7. Interpelaciones: presentadas, 38; sustanciadas, 19. Preguntas orales: A) Ante el Pleno: presentadas, 350; sustanciadas, 265; B) Ante Comisión: presentadas, 90; sustanciadas, 60. Preguntas escritas presentadas: 847. Solicitudes de Información y Documentación presentadas: 775.

Además se han celebrado cuatro debates generales ante el Pleno: sobre política agraria (2 y 3 de Marzo); sobre medidas de apoyo al empleo (18 de Marzo); sobre financiación de las Comunidades Autónomas (26 y 27 de Octubre de 1.993); sobre política ferroviaria (26 y 27 Octubre). A ellos hay que añadir el Debate sobre el Estado de la Comunidad celebrado en Julio de 1.993, que ofrece la particularidad y por tanto el interés añadido de ser el último debate general anterior a las próximas elecciones autonómicas de 1.994, lo que ha permitido a los distintos Grupos entrar en un tipo de valoración global del conjunto de la legislatura, como ha advertido PORRAS NADALES, A., quien ha hecho un centrado resumen y glosa de dicho debate y a cuyo trabajo nos remitimos (*«Debate sobre el estado de la Comunidad 1.993»*, en Administración de Andalucía, Revista andaluza de Administración Pública, núm. 15, Julio-Setiembre, 1993, pags. 209 y ss).

## B) GOBIERNO

El Gobierno presidido por el Sr. Chaves Gonzalez mantiene su estructura de diez Consejerías (Presidencia, Gobernación, Economía y Hacienda, Obras Públicas y Transportes, Agricultura y Pesca, Trabajo, Salud, Educación y Ciencia, Asuntos Sociales, Cultura y Medio Ambiente). Hay que registrar el cese de D. Leocadio Marín Rodríguez como Consejero de Agricultura y Pesca y su sustitución por D. Luis Planas Puchades (Decretos 188 y 189 de 23 de Diciembre).

### a) La creación del Consejo Consultivo de Andalucía

Como queda indicado, puede afirmarse que el suceso normativo más relevante del año que comentamos no ha sido otro que la aprobación de la Ley 8/1993, de 19 de Octubre, del Consejo Consultivo de Andalucía, tanto por la significación institucional de dicho órgano —que viene a poner broche a la estructura básica de la Comunidad Autónoma— como por el peso específico de las funciones que ha de cumplir. La Ley surge tras la superación de no pocas dificultades de orden constitucional, agravadas en el caso de esta Comunidad por las razones particulares que expondremos seguidamente del modo más sintético.

Como es bien sabido, uno de los conflictos constitucionales más activos Entre el Estado y las Comunidades Autónomas se ha centrado en la figura del Consejo de Estado, multisecular y prestigiosa institución tradicionalmente engastada en los esquemas del Estado monocéntrico y que tras el modelo autonómico que nos rige se ha visto abocada a afrontar el severo trance —uno más, en su larguí-

sima historia— de redefinir sus cometidos y su propia posición en el conjunto de los poderes del Estado.

La definición constitucional del Consejo de Estado, literalmente restrictiva (*«es el supremo órgano consultivo del Gobierno»* art. 107 CE), se vio sin embargo ampliada por el ya célebre artículo 23.2 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado 3/1980 de 22 de Abril (*«El dictamen será preceptivo para las Comunidades en los mismos casos previstos en esta Ley para el Estado»*), hasta el punto de que el precepto ha sido capaz de poner al Consejo ante una especie de «crisis de crecimiento».

A partir de tal contradicción, y habida cuenta de que no todos los Estatutos de Autonomía contemplan expresamente la creación de una figura análoga a la del Consejo de Estado, y teniendo también en cuenta de que no todos los órganos de esta naturaleza que han sido ya creados «colisionan» por igual con el citado artículo 23.2., relajando así por esa parte la tensión del conflicto y complicándolo también; la literatura doctrinal y jurisprudencial surgida ha sido abundante y controvertida, como ha quedado expuesta recientemente por Juan Antonio CARRILLO DONAIRE en su excelente comentario *«Las competencias consultivas del Consejo de Estado en relación a las Comunidades Autónomas. El fin de una larga controversia (Comentario a la STC 204/92 de 26 de Noviembre)»*, publicado en el núm. 15 de *Administración de Andalucía. Revista andaluza de Administración Pública.*

Ciertamente, esta Sentencia constitucional 204/92 despeja la práctica totalidad de las cuestiones pendientes cuando afirma, de una parte, que el repetido artículo de la LOCE *«no es contrario a la Constitución, siempre que se entienda que el dictamen del Consejo de Estado se exige a las Comunidades Autónomas sin órgano consultivo propio»* (FJ 6), interpretación reductiva del precepto necesaria para salvarlo y permitirle vivir en el ordenamiento, aunque más «modestamente»; y, de otro lado, que esa garantía básica de la actuación del Consejo de Estado no justifica de modo absoluto su exigibilidad, pues *«esta garantía procedimental ha de cohonestarse con las competencias que las Comunidades Autónomas han asumido para regular la organización de sus funciones de autogobierno (art. 148.1.CE)»*.

La Sentencia constitucional supera así la ausencia en el Estatuto de Andalucía de una explícita mención a un órgano propio de tal naturaleza, a diferencia de otros Estatutos autonómicos —aunque no todos— que sí contienen previsiones sobre creación de órganos semejantes. No obstante, como habíamos avanzado, queda viva para la reflexión en esta Comunidad una cuestión que no concurre en ninguna otra y que deriva precisamente de la singular previsión contenida en el artículo 44 del Estatuto andaluz, según el cual el *Consejo de Estado* informará los Reglamentos generales que la Comunidad Autónoma dicte en ejecución de las leyes estatales, así como los expedientes de revisión de oficio de actos declarativos de derechos en que se aprecie nulidad de pleno derecho o infracción manifiesta de las leyes; reconocimiento expreso, pues, de la intervención del Consejo de Estado que «endurece», sin duda, la trama del problema en esta Comunidad, dado el rango y posición de la norma —el Estatuto— donde

literalmente se recoge tal previsión. Pero ello, a la postre, no impide llegar a la conclusión de que el Estatuto andaluz no exige el Informe del Consejo de Estado una vez constituido el Consejo Consultivo de Andalucía. (Vid. al respecto MORILLO-VELARDE PEREZ, J.I., *«Acerca de los Informes del Consejo de Estado establecidos en el artículo 44 del Estatuto de Autonomía para Andalucía»* en la Revista antes referida, núm. 16, Octubre, 1993). Nos remitimos a los muy certeros argumentos de citado autor, a los que añadiríamos nosotros un concepto cuya utilización es especialmente oportuna en este caso y del que hicimos tempranamente alguna consideración al comentar en su día el artículo 74 del Estatuto, referido a su reforma. Tal es el concepto de «mutación estatutaria», como fenómeno de cambio producido al margen de la reforma formal del Estatuto, figura que aunque acuñada por la doctrina constitucionalista (*Vid.* GARCIA PELAYO, M., *«Derecho Constitucional Comparado»*, 1950, pag. 118), resulta perfectamente extrapolable a los Estatutos de Autonomia dentro de sus propias limitaciones. Precisamente, considerábamos como uno de los supuestos del género «mutación», la de aquellos preceptos estatutarios que habiendo avanzado soluciones «prematuras» vayan a quedar vaciados por leyes posteriores —en las que hay que incluir, obviamente, la doctrina del Tribunal Constitucional— (*Vid. Comentarios al Estatuto de Andalucía* . Art. 74. Edic. IGO, Universidad de Sevilla, 1981, pag. 344.)

El proceso de gestación de la Ley andaluza 8/1993 que pasamos ya a considerar, se remonta a un Proyecto de Ley publicado en el Boletín del Parlamento en Enero de 1988, como nos recuerda F. DEL RIO MUÑOZ quien ha realizado una semblanza de la Ley, valorando asimismo sus contenidos y opciones (*«Sobre la ley 8/1993 de 19 de Octubre, de creación del Consejo Consultivo de Andalucía»*, misma Revista citada, núm. 16, Octubre, 1993). Demorado en su tramitación por diversas vicisitudes, señaladamente un cambio de legislatura, el impulso fué prácticamente reiniciado, recibiendo entonces las aportaciones de instancias jurídicas extraparlamentarias de toda solvencia, tales como la Real Academia de Legislación y Jurisprudencia de Sevilla así como un Encuentro de cuarenta especialistas de toda España organizado por el Instituto Garcia Oviedo de la Facultad de Derecho de la Universidad Hispalense (Las Ponencias de este Coloquio junto con la reseña de los debates están publicados en el núm. 6 de la Revista citada). Tras su tramitación parlamentaria, el Proyecto fue aprobado el día 30 de Setiembre de 1993 y publicado en el Diario oficial el día 30 de Octubre siguiente.

El Consejo Consultivo andaluz se incorpora así a la lista de los órganos de esta naturaleza existentes en otras Comunidades Autónomas. Así, aparte el precedente del Consejo de Estado —institución señera cuyo germen se encuentra en las fuentes más remotas de nuestra Historia— hay que citar la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña, anterior incluso al Estado de las Autonomías; y los Consejos Consultivos de Cataluña, Canarias y de Baleares. El Consejo de Andalucía, afín en algunos aspectos a los precitados, se aparta sin embargo del modelo de los de Cataluña y Canarias, caracterizados éstos, entre otros rasgos, por ser instancias consultivas de sus respectivos Parlamentos y, en consecuencia, por emitir sus dictámenes sobre proyectos y proposiciones de Ley previamente a su

aprobación, con el fin de velar por la Constitución y sus Estatutos de Autonomía, careciendo, por contra, de competencias sobre asuntos relacionados con las Administraciones públicas de la Comunidad.

Esta última vertiente ha de constituir precisamente el grueso de los asuntos sobre los que debe conocer el Consejo Andaluz. El artículo 16 de su Ley de creación hace relación de los supuestos de tal índole sobre los que el Consejo ha de ser consultado preceptivamente (sin perjuicio de los dictámenes que deban solicitarse en otros casos por exigirlo así una Ley), incluyendo, no obstante, otros asuntos de gran relevancia tales como los Anteproyectos de reforma del Estatuto de Autonomía y demás Anteproyectos de Leyes; Proyectos de Reglamentos que se dicten en ejecución de las Leyes y sus modificaciones; Recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia ante el Tribunal Constitucional; Convenios o acuerdos de cooperación con otra Comunidad Autónoma...

En suma, el artículo 1 de dicha Ley lo define como el «superior órgano consultivo del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía», (ningún otro órgano podrá informar después de haber dictaminado el Consejo) y actúa con autonomía orgánica y funcional, debiendo ceñirse en sus dictámenes —no vinculantes, salvo Ley expresa— a los aspectos técnico-jurídicos, pues no entrará a conocer de los aspectos de oportunidad y conveniencia salvo que le sea solicitado expresamente.

En la composición del Consejo la Ley ha optado por la existencia, junto al Presidente, de dos clases de Consejeros: los natos (cinco) y los electivos en número de ocho a doce, elegidos por el Consejo de Gobierno de entre profesionales y científicos que se hayan distinguido en el campo del Derecho y para un período de cuatro años, pudiendo ser reelegidos.

El Consejo funciona en Pleno y en Comisión Permanente, correspondiendo al primero dictaminar sobre los Anteproyectos de reforma del Estatuto de Autonomía y Anteproyectos de Leyes. También puede emitir el Pleno dictámenes facultativos a solicitud del Presidente de la Junta de Andalucía o del Consejo de Gobierno cuando la importancia del asunto lo requiera. La Comisión Permanente, a la que compete el resto de los asuntos, estará constituida por el Presidente y ocho Consejeros electivos designados por el Pleno. La composición del Consejo y el sistema de designación de sus miembros —asuntos éstos siempre controvertibles como lo confirman los debates habidos en sede parlamentaria— es coherente con la factura y naturaleza del órgano y ofrece una estructura equilibrada que, desde luego, mejora ostensiblemente el diseño inicial del Proyecto.

Una vez publicada la Ley, por Decretos de 28 de Diciembre de 1993 fueron nombrados su Presidenta —Dña. Elisa Pérez Vera— y sus doce miembros electivos, quedando constituido en la ciudad de Granada, donde el Consejo tiene su sede, el día 18 de Febrero de 1994.

Ni que decir tiene la trascendencia de que el órgano recién creado asuma la alta responsabilidad que le concierne y que su independencia orgánica y funcional venga respetada desde todas las instancias, pues su labor no queda simple-

mente en velar por un mayor perfeccionismo técnico de las normas y los actos jurídicos sino en la preservación de la legalidad y la prevalencia del Derecho.

### C) JUSTICIA

Entre las normas institucionales básicas hay que situar, por venir relacionada con la planta judicial de la Comunidad Autónoma, la Ley 1/1993 de 19 de Enero, si bien su alcance se limita a determinar la capitalidad de tres nuevos partidos judiciales: Ubrique (del nº 15 de los de Cádiz), Almuñecar (del nº 9 de los de Granada) y Torremolinos (del nº 12 de los de Málaga). Asimismo, fija la sede de los Juzgados de lo Penal y de lo Social con jurisdicción inferior a la provincia.

## 3. Régimen Jurídico de la Administración autonómica y demas Administraciones de la Comunidad

### A) REGIMEN JURIDICO. PROCEDIMIENTO

En lo tocante al Régimen jurídico propiamente dicho, o sea, el que pudiéramos denominar —transmutando un concepto de clásica raigambre— como «acción jurídica reflexiva» de la Comunidad Autónoma es preciso destacar como un suceso realmente singular la publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad núm. 114 de 21 de Octubre de una serie de catorce Decretos —132 al 143/1993 de 7 de Septiembre— de corte similar en su forma, referido cada uno de ellos a las distintas Consejerías, mediante los cuales se adaptan los procedimientos administrativos a la Ley 30/1992, de 26 de Diciembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en línea con lo dispuesto en la Disposición Adicional Tercera de ésta, que manda adecuar a la misma, por vía reglamentaria, *«los distintos procedimientos administrativos, cualquiera que sea su rango, con específica mención de los efectos estimatorios o desestimatorios que la falta de resolución expresa produzca»*.

La operación jurídica realizada por la Junta de Andalucía es verdaderamente singular, tanto por razón de su magnitud y alcance, dado que ascienden a 547 los procedimientos afectados según el inventario que hemos realizado, como sobre todo por el hecho de que ha sido esta Comunidad Autónoma la primera y también la única en el año 1993 que se ha lanzado a ejecutar tan ardua tarea, ello salvando el caso de la Ley 7/1993, de 22 de Junio, de la Comunidad de Madrid aunque ésta es de contenido muy breve y se limita prácticamente a autorizar a su Consejo de Gobierno para realizar la adecuación, tarea que, por cierto, ha sido acometida desde una concepción del significado de la operación de la «adecuación» muy distinta a la de Andalucía. Queden citados al respecto los Decretos de la Comunidad de Madrid números 74 a 78 de 1993.

Los referidos Decretos de la Junta de Andalucía expresan en sus respectivos Preámbulos que se dictan en cumplimiento de lo dispuesto por la Ley estatal 30/1992, no obstante lo cual confiesan que la adecuación de las normas proce-

dimentales que se efectúa queda limitada a la determinación de los plazos para resolver y los efectos que la falta de resolución pueda producir; y en efecto, la «adecuación» queda materializada en unas listas donde constan las cuatro determinaciones siguientes: denominación del procedimiento; normativa de referencia; plazo máximo de resolución; efectos del silencio.

El examen de tales Decretos suscita una cuestión de caracter general y es precisamente la de qué haya de entenderse por «adecuación» de un procedimiento, o dicho de otro modo, cuándo ha de entenderse que un procedimiento ha sido adaptado y, por tanto, que todos los asuntos iniciados después de ese momento quedan regidos por la normativa nueva. La reflexión es pertinente, máxime teniendo en cuenta que los repetidos Decretos nada dicen sobre si dan la operación por concluida o si cabe esperar una «segunda entrega» en virtud de la cual el proceso de adecuación propiamente dicho quede completado; y tampoco indican —y esto es verdaderamente capital— si esas relaciones de procedimientos afectados por la operación de adecuación son agotadoras o quedan aún procedimientos intocados, hipótesis ésta más que probable.

Creemos que hay que estar en esto, inevitablemente, a un criterio puramente formal y no material, es decir, ha de considerarse que un determinado procedimiento ha sido adaptado a la nueva LPAC cuando la disposición en cuestión así lo declare, aunque en realidad pueda resultar que no se trate más que de una adecuación parcial o que la «adecuación» no denote una concienzuda revisión de todos los preceptos en orden a su ajuste con la Ley 30/1992; pues aunque la fijación sola y exclusiva de los efectos del silencio de un procedimiento no equivale necesariamente a una «adecuación» —ya que no debe confundirse la parte con el todo—, es realmente imposible establecer criterios y límites apriorísticos sobre cuándo debe entenderse o no que una operación de adecuación debe considerarse conclusa a efectos de derivar las consecuencias previstas en la LPAC. Lo más consecuente, pues, de cara a la seguridad jurídica, es considerar que la operación de adecuación ha sido efectivamente realizada respecto a los procedimientos expresamente señalados si la propia disposición así lo proclama, lo cual no significa, claro es, que los procedimientos objeto de la adecuación, por el sólo hecho de aparecer como homologados, se beneficien por ello de una supuesta presunción de concordancia con la LPAC; esto es algo insusceptible de ser presumido, pudiendo ser objeto de contrastación y control en todo momento. Los citados Decretos de la Junta de Andalucía contienen una Disposición Final disponiendo su inmediata entrada en vigor y una Disposición transitoria estableciendo que los procedimientos iniciados con anterioridad se regirán por las reglas preexistentes; lo que viene a significar que los procedimientos que se inicien despues de tales Decretos se regirán por ellos, *sencillamente porque se considera que la adecuación mandada por la LPAC ha sido llevada a efecto.*

Este paso adelante dado en solitario por la Junta de Andalucía suscita otras muchas cuestiones relacionadas con la tan contestada Ley 30/1992, cuyo simple inventario desbordaría los límites a que hemos de ceñirnos en esta ocasión. Ciertamente, no nos toca valorar aquí los efectos, preocupantes para casi todos los ciudadanos y los propios poderes públicos, que pueda estar generando la exis-

tencia de dicha Ley, tales como la excesiva pérdida de reglas y garantías comunes en beneficio de una diversidad de soluciones que no aparece justificada en ningún fin razonable y que, por lo que se ve, tampoco ha generado frenos en forma de concertaciones o coordinaciones capaces de sujetar esta atomización de las reglas del Derecho procedimental que hemos de juzgar inconveniente y perturbadora. Deben ser valorados, pues, tales Decretos en sí mismos, sin derivar hacia ellos imputaciones o defectos de un sistema que les precede y trasciende.

Aclarado esto, el juicio que quepa hacerles ha de partir de una premisa: la reforma o adecuación, para ser consecuente, debe estar inspirada en la búsqueda del acortamiento de los plazos de duración de los procedimientos y en la tendencial opción por el silencio positivo que son postulados de la reforma bien enfatizados y aireados, por cierto, desde todas las declaraciones y documentos que han apoyado el nuevo marco legal. Desde luego, se impone como un auténtico «minimum» de coherencia, por no decir de licitud, el no empeorar en ningún caso la situación de la que se viene, o sea, no rebasar la regla general del máximo de seis meses para tramitar procedimientos ni la articulación del silencio por encima de ese plazo, que era el eje sobre el que se movía la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958.

Pues bien, el balance que ofrecen al respecto esos 547 procedimientos es el siguiente: el tiempo típico de duración de los mismos es de 6 meses, y 82 de ellos tienen previsto un plazo superior que llega incluso a los 36 meses, aunque el grueso se lo reparten, dentro de este grupo, entre los que tienen duración prevista de 1 año (55) y de 18 meses (16). Al hilo de esto no puede ignorarse que algunos procedimientos administrativos exigen una tramitación larga pero también puede afirmarse que un riguroso análisis de procesos, realizado sin perder en ningún momento de vista esos criterios conectados a los principios de eficacia, de seguridad y*«pro actione»* —que los mentados Decretos no han alcanzado a demostrar por su propia limitación de objetivos— siempre permitiría un aquilatamiento de los plazos preexistentes y un mejoramiento general de la situación de la que se parte, siendo así que, por el contrario, como hemos podido comprobar, no pocos de esos plazos preexistentes han sido ampliados. En cuanto al silencio, baste dejar reflejadas las cifras: silencio positivo 220; silencio negativo 287; caducidad (procedimientos sancionadores), 36; sin plazo de terminación, 4.

La verdad es que si el balance final de la reforma del procedimiento en España, al menos en su aspecto más llamativo, no representara más, en el mejor de los casos, que un leve aumento del número de los supuestos de silencio positivo, manteniéndose el gran grueso en los de silencio negativo, a costa de perder a cambio una *regla general* (con el valor jurídico que ello lleva implícito —la seguridad— cualquier que sea su signo), desigualdades patentes en el tratamiento por las distintas Administraciones de los mismos supuestos, e incluso empeoramiento en muchos casos del mecanismo del silencio respecto a su regulación anterior, no habría más remedio que dudar sobre si tanto *maremagnum* ha valido la pena.

## B) ORGANIZACION

En cuanto a la actividad de régimen jurídico que pudiéramos denominar *ordinaria* (organización y competencias; creación, modificación de órganos y entidades) debe destacarse el Decreto 90/1993 de 13 de Julio, encaminado a delimitar las funciones de los Servicios, Secciones y Negociados de las distintas dependencias administrativas en consonancia con las exigencias de la tan repetida Ley estatal 30/1992 de 26 de Noviembre.

Aparte la referida normativa de cabecera sobre funcionamiento o régimen jurídico hay que registrar la fusión de dos Direcciones Generales en una sola, tanto en la Consejería de Gobernación como en la de Obras Públicas y Transportes, de las que han surgido, respectivamente, la de Organización Administrativa e Inspección General de los Servicios y la de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Por otra parte, se crea en la Consejería de Asuntos Sociales la Dirección General de Acción Social. Tambien hay que registrar la constitución, por el Decreto 109/1993 de 31 de Agosto, del Consejo Andaluz de Salud, órgano colegiado de participación comunitaria en la formulación de la política sanitaria.

Igualmente cabe hacer mención en este apartado de los servicios traspasados por el Estado a la Junta de Andalucía en materia de Cámaras Agrarias (RD 144/1993 de 27 de Enero) que son asignados a la Consejería de Agricultura y Pesca y que asume, por tanto, las funciones de apoyo, tutela y control de la legalidad de la actuación de las Cámaras y sus Federaciones de ámbito territorial así como su integración como órganos de consulta y colaboración de la Administración.

Dentro de este ámbito de la organización pero ya en lo que se refiere a la creación de entidades dotadas de personalidad jurídica distinta de la que ostenta la Administración territorial de la Comunidad, hay que destacar la constitución de dos Empresas Públicas que ya habían sido creadas en ejercicios anteriores al de 1993 que ahora nos ocupa. Así, la Empresa Pública de Gestión de Programas y Actividades Culturales, adscrita a la Consejería de Cultura y Medio Ambiente, que fué creada por la Ley de Presupuestos 3/1991 para 1992 y que ahora ve ahora establecida su propia denominación y demás determinaciones sobre competencias y organización. Caso análogo es el de la Empresa Pública «Hospital de la Costa del Sol», empresa que ya fue creada por la Ley de Presupuestos 4/1992 para el ejercicio que comentamos; en éste ha quedado constituida y aprobados sus Estatutos.

De otro lado, la conclusión, ya casi lejana en el tiempo, de aquel acontecimiento que fue la Exposición Universal de Sevilla, tiene su lógico reflejo en el orden organizativo; así, el Decreto 28/1993, de 2 de Marzo, suprime la Oficina del Asesor Ejecutivo para la *Expo'92* y el 38/1993 del día 30 del mismo mes revierte en la Consejería de Economía y Hacienda las competencias atribuidas a la Empresa Pública «Pabellón de Andalucía S.A.». Venturosamente para nuestra Comunidad, se avizora ya la llegada de otro magno acontecimiento cual es el Campeonato del Mundo de Esquí Alpino de Sierra Nevada, para el que se crea

el Comité de participación en la organización y desarrollo del mismo, con el que se pretende aglutinar la representación pública y de las instituciones y fuerzas sociales y económicas involucradas en tal acontecimiento.

De cuanto queda reflejado se deduce que la organización de la Administración autonómica ha sido bastante estable y que el sector público en general no ha experimentado crecimiento lo cual ha de considerarse coherente con una política de contención del gasto público.

### C) FUNCION PUBLICA

El ámbito de la Función Pública, ciertamente parco en cuanto a actividad normativa se refiere, ofrece una disposición de gran interés al marcar un punto de inflexión importante respecto al delicado tema de la selección de personal interino. Tal es el Decreto 147/1993, de 21 de Setiembre, a tenor del cual el nombramiento de dicho personal se reduce ahora a supuestos de caracter singular y excepcional cuando la prestación del servicio sea de reconocida urgencia y no pueda ser desempeñada por funcionarios, aparte de por el sistema normal de provisión de puestos de trabajo, mediante traslado o comisión de servicio. La referida disposición hace hincapié en el caracter precario del *status* de interino, en la selección basada en criterios objetivos e inclusión de las plazas así ocupadas en la primera Oferta de Empleo Público para su provisión ordinaria.

No es necesario encarecer la importancia de la selección y provisión de puestos de trabajo como elemento definitorio de un modelo de Administración Pública y cómo ha de ser celebrada cualquier innovación que venga a superar un estado de cosas que urge abandonar, lo cual no es predicable sólo de Andalucía sino de la Función Pública española en general. Se ha dicho muy expresivamente que la reciente historia del derecho español de funcionarios en torno a esta cuestión es todo menos ejemplar (EMBID IRUJO, A. «*Trece proposiciones sobre selección de funcionarios y provisión de puestos de trabajo en el Derecho español*», Administración de Andalucía, Revista andaluza de Administración Pública, núm. 13, Enero-Marzo, 1993, pags. 314 y ss).

En otro orden de cosas, la Consejería de Gobernación impulsa la formulación de Planes anuales de Formación de los empleados públicos de la Junta de Andalucía, tarea que se encomienda al Instituto Andaluz de Administración Pública, destacando en este sentido el hecho en sí de la existencia de un único Plan anual de Formación por un solo órgano gestor. Hay que celebrar esta revitalización del citado Instituto en cuanto indicativa de una toma de conciencia del trascendente papel que está llamado a cumplir en el insoslayable empeño de una constante modernización de la Administración andaluza y cualificación de su personal. Esto debe llevarse a cabo principalmente, como es lógico, por via de la formación y el perfeccionamiento, aunque no se agoten en estas actividades los importantes cometidos que corresponden al Instituto como pieza básica de la Administración andaluza.

## D) OTRAS ADMINISTRACIONES. CORPORACIONES LOCALES

Sobre la actividad normativa concerniente a las Corporaciones Locales destaca la Ley 7/1993, de 27 de Julio, Reguladora de la Demarcación Provincial de Andalucía, cuya Exposición de Motivos señala que en ella, dentro del marco de política global del Estado que representa la Ley 7/1985 de 2 de Abril de Régimen Local, *«se contemplan las peculiaridades que ofrece la realidad andaluza en materia de demarcación»*.

Este confesado acercamiento de la Ley a la realidad es sin duda un planteamiento acertado y mueve a hacer la reflexión que sigue. Las Leyes en general deben formularse desde la contemplación de los problemas reales que constituyen su sustrato y deben proponerse regular la trama social sobre la que ellas recaigan de manera directa y realista, profundizando al máximo en la aprehensión del objeto regulado, propósito éste que se torna exigencia constitucional cuando se trata de materias reservadas precisamente a la Ley en las que el Reglamento ha de jugar tan sólo el papel de un complemento indispensable de aquélla y no un instrumento alternativo capaz de suplantarla. Puede decirse que, fatalmente, ese postulado de que el contenido de la Ley se conecte al máximo con los sustratos materiales que constituyen su objeto choca en la mayoría de los casos con la existencia de una realidad compleja, insusceptible de soluciones casuistas y que, por tanto, al legislador no le es dable descender del plano de la abstracción, situación ésta que, lógicamente, será tanto más acusada cuanto mayores y más complejos sean los problemas objetos de regulación, lo que ocurre normalmente con la legislación estatal, dada la amplitud de su ámbito y la diversidad de supuestos que por lo general se hallan en la base de la norma. El legislador estatal se ve frecuentemente comprimido entre dos condicionantes que operan en sentido opuesto: de una parte, la exigencia teórica de llenar la Ley de contenidos, máxime si opera en el ámbito de la reserva de Ley, —aunque no debe olvidarse la existencia de un concepto flexible de reserva de ley alumbrado por el Tribunal Constitucional y que juega especialmente en materia tributaria—; de otra parte, la imposibilidad real de descender de lo abstracto, o sea, de avanzar en la ponderación singularizada de una realidad que se ofrece frecuentemente casuística e inabarcable.

Pero estos condicionantes ciertos de la Ley estatal que la obliga en la mayoría de los casos, por la propia naturaleza de las cosas, a abdicar del propósito de profundizar en la regulación de las materias —así, la Ley del Suelo, como caso paradigmático, ha de renunciar sin remedio a regular el estatuto de la propiedad en los concretos territorios, teniendo que fiar esa alta función a los Planes que no son más que reglamentos—, no deben ser extrapolados simplistamente a la legislación de las Comunidades Autónomas, sencillamente por el ámbito menor de éstas así como la también menor diversidad de los objetos regulados, lo que permite en muchos casos la redacción de Leyes menos abstractas e incluso cercanas a la categoría de las «Leyes-medida», dada la individualización y concreción de los supuestos que constituyen la razón de ser de la norma. Por regla general, cuando el legislador autonómico elabora una Ley *puede* estar pensando a

la vez —porque la realidad a que va destinada se encuentra ya «inventariada»— en los supuestos concretos que la Ley se dispone a abordar, cosa que no ocurre del mismo modo en un ámbito mayor como el estatal. Por esta razón creemos que el principio de reserva de ley no presenta las mismas exigencias cuando de legislación estatal o de autonómica se trata y que en general —con independencia de que se opere o no en el ámbito de la reserva de ley— el compromiso de dotar a la ley de la mayor completud posible, como principio de buena política legislativa, según creemos, es mayor en el legislador territorial dada su posición más cercana a los asuntos concretos y su menor necesidad de abstraer o generalizar. Como conclusión de la reflexión que antecede puede decirse que en el ámbito autonómico no se justifica por lo general la parquedad que presentan muchas leyes en cuanto a su extensión, ni el laconismo o ambigüedad de sus preceptos, siendo ésta, sin embargo, la tónica imperante, también predicable de no pocas Leyes formales andaluzas, entiéndase ésto en términos generales. La Ley autónomica no tiene por qué ser breve ni escasa.

Tras este excurso es preciso traer de nuevo a colación esa plausible expresión de la Ley 7/1993 por la que se nos dice que la ley contempla las peculiaridades que ofrece la realidad andaluza en materia de demarcación, aunque lo cierto es que no se describen cuales sean esas peculiaridades, —aunque sí el propósito confesado de alterar «lo menos posible la realidad municipal andaluza»— lo cual priva al intérprete o al simple lector de elementos de juicio para llegar a una mejor inteligencia de los preceptos de la Ley.

En otro lugar de esta misma obra quedan reseñados los contenidos de la misma y a él nos remitimos. Hay que advertir, no obstante, que la Ley aborda parcialmente la materia de Régimen Local e incluso su propio título puede ofrecer algun equívoco tanto por defecto como por exceso, pues, por ejemplo, la ley no contempla una figura de caracter territorial como la comarca —fruto, sin duda, de una opción política al respecto— mientras que por otra parte acoge instituciones (consorcios, convenios, asociaciones...) que escapan de lo que propiamente es «demarcación territorial».

La Ley, que ofrece una buena factura en sus artículos iniciales (Título I, Disposiciones Generales), nos pone sobre la pista de que el problema de las fusiones y segregaciones de municipios son los temas claves tratados, induciéndose de ella una postura restrictiva sobre las segregaciones y una actitud favorable a las fusiones, potenciandose, al hilo de ello, la solución de las entidades municipales descentralizadas. Ya en otras partes, la ley no ofrece la misma solidez o complitud; así, significativamente, en relación con las Areas Metropolitanas la propia Exposición de Motivos hace explícita confesión de su complejidad y de la conveniencia de esbozarlas simplemente, dejando su regulación específica y minuciosa de cada uno de los supuestos que puedan plantearse a la Ley propia que las cree; y, ciertamente, el Título de la Ley referida a las mismas no es sino simple *lex repetitae* de la legislación estatal, por lo que puede decirse que el tema queda aparentemente abordado, «aparcado» en realidad. Tiene esta observación mucho que ver con las reflexiones mas arriba expuestas, pues, ciertamente, el texto legal pudiera haber ofrecido en este punto —quizás también en otros— una

regulación más satisfactoria, pues no cabe pensar que el legislador desconociera los esfuerzos que ya desde hace algunos años la propia Junta de Andalucía ha venido desplegando en este sentido en relación con algunas aglomeraciones tales como la de Sevilla, Málaga o Bahía de Cadiz, por lo que a la Ley se le brindaba la ocasión de sentar alguna disciplina general para encauzar racionalmente esos procesos. Pero, al menos en este punto, la Ley no ha descendido a la realidad subyacente y aparece así desconectada de la política metropolitana plasmada en los numerosos instrumentos que se han venido produciendo en los últimos años, especialmente desde la Consejería de Obras Públicas y Transportes.

Otra disposición de interés referida al ámbito local la constituye el Decreto 186/1992, de 24 de Noviembre, (publicado en 1993) que regula la selección, formación y movilidad de los Cuerpos de la Policía Local de Andalucía, cumpliendo así previsiones contenidas en la Ley 1/1989, de 8 de Mayo, de Coordinación de las Policías locales de Andalucía. Precisamente, en el ejercicio que comentamos ha recaido la Sentencia del Tribunal Constitucional 81/1993 de 8 de Marzo —posterior a la publicación del Decreto a que nos referimos— en el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno contra la citada Ley andaluza por estimarla contraria en algunos extremos a la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de Marzo de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad. La Sentencia, que declara la inconstitucionalidad de la Ley en el punto que expondremos más abajo en este mismo Informe, no parece que tenga alguna incidencia sobre el Decreto que aquí nos ocupa.

## 4. Normación y actividad sectorial

### A) Educacion y Ciencia

El ramo de Educación y Ciencia ofrece en el ejercicio de 1993 menor profusión de actividad normativa respecto de la que ha venido siendo habitual en los últimos años, dato del que dejamos simple reflejo, del mismo modo que dejamos realzada la hegemonía de este sector en el ejercicio anterior. Desde luego, de ello no cabe derivar necesariamente una valoración negativa, pues una menor actividad normativa también puede venir determinada por su menor necesidad en cuanto el marco regulador del sector vaya quedando más nutrido y ofreciendo menos huecos. Mirado también en positivo y desde una visión de conjunto de la actividad de toda la Comunidad Autónoma, es sin duda preferible un equilibrio en la acción de todos los sectores a la absoluta preponderancia de alguno de ellos, pues aquello viene a ser indicativo de un desarrollo más uniforme del Estatuto de Autonomía y de las Leyes principales del sistema, a la vez que permite presumir la existencia de un calculado programa de prioridades de los intereses públicos que deben ser atendidos. Como ya se ha indicado, en este aspecto del equilibrio en la atención a los diversos sectores se observa una mejora ostensible respecto al año precedente.

No obstante, hay que destacar en este campo de la Educación la aprobación de tres Leyes el 1 de Julio de 1993 (3-4-5/1993), por las que se crean las Uni-

versidades de Almería, Huelva y Jaen, con lo cual quedan dotadas de su respectiva Universidad pública las ocho capitales andaluzas. Son el germen de estas nuevas Universidades, Centros que venían funcionando y que dependían de las Universidades de Sevilla (Centros de Huelva) y de Granada (Centros de Jaen y Almería), en razón a los cuales la Ley 1/1992, de 21 de Mayo de Coordinación del Sistema Universitario —verdadera pieza central del sistema y motor de esta transformación del panorama universitario en Andalucía— contempló para estas tres concretas Universidades una fórmula de creación más flexible (Disposición Adicional Primera), relajando para ellas los requisitos generales exigidos por dicha Ley para la creación de Universidades públicas o privadas. Las Leyes comentadas traen causa, pues, y son mero complemento del proceso emprendido por la referida Ley 1/1992. Estas Leyes singulares, de análogo contenido, se limitan a establecer los órganos provisionales así como la Comisión de Transferencias para el traspaso del personal, servicios y bienes materiales. También quedan prácticamente homogeneizados el número y denominación de las Facultades y Escuelas que inicialmente se implantan en estas tres nuevas Universidades, así como las enseñanzas conducentes a la obtención de los Títulos que inicialmente se establecen.

Una relación muy estrecha con lo anterior guarda el posterior Decreto 157/1993, de 5 de Octubre, autorizando el inicio de las actividades de las Universidades de nueva creación a la vez que actualiza el catálogo general de los títulos universitarios oficiales que imparten las ocho Universidades andaluzas. Quede aquí una impronta simplemente cuantitativa de los Centros de todo tipo (Facultades, Escuelas Superiores, Escuelas Universitarias) propios o adscritos y de los Títulos Oficiales correspondientes por cada una de las Universidades: Almería, 6 Centros/19 Títulos; Cádiz, 20/54; Córdoba, 13/36; Granada, 22/61; Huelva, 7/26; Jaen, 8/32; Málaga, 18/53; Sevilla, 30/63.

Ya en el nivel educativo no universitario cabe citar el Decreto 66/1993, de 11 de Mayo, de Ordenación de la Inspección Educativa.

Un hecho digno de reseñar en este ámbito ha sido la emisión por el Consejo Escolar de Andalucia, radicado en Granada y definidido como el «organo superior de participación democrática en la programación general de la enseñanza de la Comunidad Autónoma andaluza» (Ley 4/1984 de 9 de Enero), del «Informe de la situación del sistema educativo en Andalucia», primero que dicho órgano emite desde su constitución y que por tal razón no se identifica con el preceptivo «Informe anual», sino que abarca la evolución del sistema educativo desde 1983, cuando quedó encomendado a la Consejería de Educación y Ciencia el ejercicio de las competencias traspasadas en materia educativa. En dicho Informe se analizan las actuaciones encaminadas hacia el objetivo de la máxima escolarización en los distintos niveles educativos; programas de formación del profesorado; desarrollo de enseñanzas especializadas; programas de interés social tales como los de Educación compensatoria y de Adultos; etc. El Informe constituye, por la riqueza de datos que aporta, un documento fundamental para el conocimiento de la materia, máxime teniendo en cuenta la circunstancia de venir avalado por un órgano de composición tan plural como es el caso del Consejo Escolar de Andalucía.

B) PATRIMONIO HISTORICO

En materia de Patrimonio Histórico destaca la aprobación de sendos Decretos por los que se desarrollan importantes aspectos de la Ley 1/1991, de 3 de Julio, de Patrimonio Histórico de Andalucía. Nos referimos al Reglamento de Organización administrativa del Patrimonio Histórico de Andalucía y el Reglamento de Actividades Arqueológicas. El primero configura un sistema orgánico de tipo mixto compuesto por órganos ejecutivos y consultivos y a su vez centrales y periféricos. En la cúspide de ambas organizaciones se sitúan, respectivamente, el propio Consejo de Gobierno Andaluz y el Consejo Andaluz de Patrimonio Histórico. El segundo de los Reglamentos citados tiene su precedente en una Orden de 1985 dictada en su dia por la Consejería de Cultura y Medio Ambiente, surgiendo ahora bajo la cobertura de la Referida Ley de Patrimonio Histórico; son su objeto central las autorizaciones administrativas a los investigadores para controlar la adecuada ejecución de actividades arqueológicas con las necesarias garantías científicas.

C) MONTES. PATRIMONIO FORESTAL

Tras la aprobación en 1989 del Plan Forestal Andaluz y de la Ley Forestal de Andalucía en 1992 (Ley 2/1992, de 15 de Junio), y aún en espera del Reglamento General anunciado por ésta, el sector ha alumbrado en el plano normativo el Decreto 3/1993, de 26 de Enero, por el que se da efectividad a lo previsto en el artículo 19 de dicha Ley al establecer la composición y funciones del Consejo Forestal de Andalucía, órgano superior de caracter consultivo y de asesoramiento en la materia, y los Consejos Provinciales Forestales, que asumen las funciones consultivas, asesoras y de seguimiento que ostentaban las Comisiones Provinciales de Montes previstas en la legislación del Estado.

En línea con la preocupación por estos bienes de la naturaleza aparece el oportuno Decreto 67/1993, de 11 de Mayo, aprobando el Plan de Lucha contra los Incendios Forestales y estableciendo normas para la prevención, extinción y reconstrucción de las superficies afectadas, complementado ello por un Decreto posterior que contiene otras Normas relativas a jornadas y retribuciones aplicables al personal de la Junta de Andalucía participante en el Programa contra los incendios forestales de la Comunidad Autónoma (INFOCA); Decreto 94/1993 de 20 de Julio. En la misma dirección, aunque desde otra perspectiva —la del fomento— hay que registrar el Decreto 73/1993 de 25 de Mayo estableciendo ayudas para incentivar las inversiones forestales en explotaciones agrarias, siguiendo así el sentido de la política agraria comunitaria que luce especialmente en el Reglamento del Consejo CEE de 30 de Junio de 1992 (2.080 /1992).

D) SANIDAD

En este ámbito ha sido aprobado el Reglamento Sanitario de Piscinas de uso colectivo (Decreto 77/1993 de 8 de Junio).

## E) ASISTENCIA SOCIAL

El Decreto 45/1993, de 20 de Abril, regula la colaboración del voluntariado social en la prestación de servicios cívicos o sociales a través de entidades de voluntariado y establece las normas para la acreditación y registro de estas entidades, las que define como aquellas personas jurídicas que, careciendo de ánimo de lucro, desarrollan programas o actividades de carácter cívico o social por medio de personal mayoritariamente voluntario.

## F) ESTADISTICA

Otro producto normativo del Parlamento Andaluz ciertamente destacable es la Ley 6/1993, de 19 de Julio, por la que se aprueba el primer Plan Estadístico de Andalucía 1993-1996, Plan cuatrienal que constituye la pieza básica del sistema de la Ley 4/1989, de 12 de Diciembre de Estadística de la Comunidad Autónoma de Andalucía, Ley que configura la función estadística como una actividad planificada en cascada, en cuya cima se sitúa precisamente el Plan Estadístico del tipo que comentamos, cuyo objetivo es «planificar y sistematizar la actividad estadística de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Andalucía» constituyendo el marco obligado para el desarrollo de dicha actividad (art. 4, Ley 4/1989). En un escalón inferior y subordinado al Plan aprobado se sitúan los Programas Estadísticos Anuales, dotados de mayor concreción; ello con independencia de la actividad estadística que pueda realizarse al margen del Plan, bien por acordarlo así el Gobierno andaluz por motivos de oportunidad y urgencia o porque venga realizada —fuera del Instituto de Estadística de Andalucía— por otras unidades administrativas de la Comunidad Autónoma que tengan reconocido en su seno un órgano estadístico específico.

La realización de un Plan como el que comentamos debe tener en cuenta no pocos condicionantes: suficiencia financiera para llevarlo a cabo; definición nítida de las acciones que poseen «finalidad estadística», es decir las objetivamente *necesarias* para la Comunidad Autónoma y directamente enlazadas al interés general; coordinación con las estadísticas de otras Administraciones en orden a su economicidad y aprovechamiento común; y, como objetivo fundamental, la preservación de dos principios básicos aparentemente contrapuestos, tales como la publicidad y el secreto de los datos estadísticos, pues es preciso suscitar la participación y garantizar la información y acceso a los resultados a la par que hay que empeñarse con el mayor celo en el respeto y defensa del derecho fundamental a la intimidad, al que la Ley de Estadística de Andalucía dedica, por cierto, una atención digna de celebrar, como hemos notado nosotros mismos en otro lugar (*«El Plan Estadístico de Andalucía 1992-1995»*, Administración de Andalucía, Revista andaluza de Administración Pública, núm. 11, Julio-Sepbre 1992, pags. 207 y ss.).

Sobre el antecedente de un Anteproyecto de Ley unido a unas Orientaciones y Principios Básicos de un Plan para el período 1992-1995, elaborado por el Instituto de Estadística de Andalucía, la Ley que comentamos aprueba el Plan Estadístico 1993-96, con el propósito de que la actividad estadística en Andalu-

cía obedezca a un sistema homogéneo y comparable con la del Estado, demás Comunidades Autónomas y otros países de nuestro entorno. Por otra parte, este Plan cuatrienal persigue la formación de personal especializado y establece mecanismos de control para asegurar la calidad de la metodología empleada. Es una pieza fundamental de la Ley su Anexo en el que se hace relación de los objetivos del Plan y quese dividen en tres grandes áreas: estadísticas *Económicas* (Agrarias, Forestales, Ganaderas, Pesqueras; Industriales; Comerciales; Turísticas; Construcción; Infraestructuras y servicios del Transporte; Presupuestos; Cuentas Económicas); *Sociales* (Sociolaborales; Sanitarias; Educativas y de Investigación; Medioambientales; Culturales y Deportivas; Administraciones Públicas; Bienestar social y calidad de vida); *Demográficas*; más un área de estadísticas de *Síntesis.*

Con posterioridad a la comentada Ley del Plan e íntimamente relacionado con ella, el Decreto 161/1993, de 13 de Octubre, crea el Registro General de Agentes Estadísticos de Andalucía, referido a quienes por razón de su actividad puedan tener acceso a la información protegida.

## G) Economía y Hacienda

El ramo de Economía y Hacienda, fuertente mediatizado por la crisis económica, ofrece una serie de normas donde tal causa figura como común denominador. Así, un grupo de Decretos por los que se dispone la emisión de Deuda pública y amortizable para financiar inversiones por importe, respectivamente, de trescientos millones de marcos alemanes (Decreto 6/1993); diez mil millones de pesetas (Decreto 60/1993); mil trescientos millones de francos franceses (Decreto 172/1993); así como obligaciones simples por importe de veinte mil millones, ampliable hasta los treinta mil (Decreto 76/1993).

De otro lado, se establecen medidas de reactivación económica y de apoyo a las Empresas y al empleo (Decreto 59/1993 de 4 de Mayo), debiendo destacarse, dentro de esta línea de actuación, el Decreto 191/1992 por el que se instrumentan las ayudas que tratan de potenciar la implantación de nuevas empresas de tecnología punta en el Parque Tecnológico de Andalucia (Málaga).

Entroncados con estas medidas de rectivación económica pueden citarse en primer lugar el Decreto 44/1993, de 20 de Abril, por el que se aumenta el límite de los créditos correspondientes a anualidades futuras y otro de caracter orgánico por el que se reestructura y regula el Comité de Inversiones Públicas de Andalucía (Decreto 74/1993 de 1 de Junio) con el que se trata de potenciar la coordinación de todas las inversiones sectoriales de la Junta de Andalucía, teniendo dicho Comité carácter interdepartamental y quedando adscrito a la Comisión Delegada de Planificación y Asuntos Económicos.

Dentro de la rama de Hacienda es destacable la aprobación por Decreto 27/1993, de 2 de Marzo, de las Bases del Convenio a celebrar con la Agencia Estatal de Administración Tributaria para la recaudación en via ejecutiva de los ingresos de Derecho Público de la Comunidad Autónoma en todo el territorio nacional.

No puede cerrarse esta relación sin la obligada mención a la Ley de Presu-

puesto de la Comunidad para 1994 (9/1993 de 30 Diciembre), cuya Exposición de Motivos destaca cómo la actual coyuntura económica, que determina un crecimiento moderado de los ingresos, obliga a realizar un esfuerzo intenso en la contención del gasto público, siendo necesaria, por otra parte, una mayor atención a los Servicios sociales, el apoyo a las reformas estructurales de las fuentes productivas regionales y a la recuperación del empleo y reactivación de la economía; dirigiéndose la acción igualmente a la racionalización y mejora de los servicios públicos, entre otros objetivos. A tal efecto la propia Ley señala las líneas de actuación concretas tendentes a satisfacer dichas opciones.

## 5. Conflictividad

La conflictividad con el Estado ha sido muy escasa, por no decir nula, pues el único dato mencionable ha sido, como indicamos más arriba, el dictado de la Sentencia 81/1993, de 8 de Marzo, recaida en Recurso de Inconstitucionalidad contra la Ley 1/1989, de 8 de Mayo, de Coordinación de Policias Locales, promovido por el Gobierno por entender que algunos de sus preceptos contrariaban la regulación orgánica estatal (Vid. comentario a la Sentencia de Concepción HORGUÉ BAENA, en el núm. 16 de la Revista andaluza tantas veces citada).

El TC sienta la conclusión de que ninguna previsión que se entienda como inherente a la coordinación de las policias locales cuya competencia en poder de la Comunidad Autónoma no se discute, pueda arrojar como resultado un cuerpo de policia local distinto del municipal, o la prestación supramunicipal del servicio de policia, por lo que los preceptos de la Ley andaluza, en cuanto regulan la institución de dichos cuerpos por las mancomunidades o áreas metropolitanas o la mancomunización del servicio policial, han de ser declarados inconstitucionales y nulos (FJ 3). Por otro lado, cuando las policias locales ejerzan como policía autonómica su ámbito de actuación deberá adecuarse al principio de territorialidad inherente a su caracter de policia municipal; por ello —declara la Sentencia— el artículo 23 de la Ley andaluza no resulta contrario a la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad cuando prevé la eventualidad de que las Policias Locales operen funcionalmente como Policía Autonómica, siempre que dichas Policias circunscriban su actuación al marco territorial del Municipio respectivo. La doctrina del TC, vertida igualmente en otras Sentencias sobre Leyes autonómicas de la misma índole es sobradamente conocida lo que nos excusa de mayores comentarios.

## 1. Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios:

Total Diputados: 109

Composición por Grupos referido a 1 de enero de 1993:

*Grupo Parlamentario Socialista: 62*

*Grupo Parlamentario Popular de Andalucía: 26*

*Grupo Parlamentario Izquierda Unida-Convocatoria por Andalucía: 11*

*Grupo Parlamentario Andalucista: 10*

Composición por Grupos referido a 31 de diciembre de 1993:

*Grupo Parlamentario Socialista: 62*

*Grupo Parlamentario Popular de Andalucía: 26*

*Grupo Parlamentario Izquierda Unida-Convocatoria por Andalucía: 11*

*Grupo Parlamentario Andalucista: 6*

*Grupo Parlamentario Mixto: 4*

## 2. Estructura del Gobierno:

Presidente: Excmo. Sr. D. Manuel Chaves González.

Número de Consejerías: 10

Relación de Consejerías:

— *Presidencia*

— *Gobernación*

— *Economía y Hacienda*

— *Obras Públicas y Trasportes*

— *Agricultura y Pesca*

— *Trabajo*

— *Salud*

— *Educación y Ciencia*

— *Asuntos Sociales*

— *Cultura y Medio Ambiente*

**3. Tipo de Gobierno:**

Tipo de Gobierno por apoyo parlamentario: mayoritario.

Partido y número de Diputados que le apoyan:

PSOE(A), con 62 Diputados

Composición del Gobierno: Homogéneo.

**4. Cambios en el Gobierno:**

1º) Cese de D. Leocadio Marín Rodriguez como Consejero de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. (Decreto del Presidente nº 188/93, de 23 de diciembre, BOJA nº140, de 28 de diciembre).

2º) Nombramiento de D. Luis Planas Puchades como Consejero de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. (Decreto del Presidente nº189/93, de 23 diciembre, BOJA nº140, de 28 de diciembre).

**5. Investidura, moción de censura y cuestión de confianza:**

No ha habido ninguna.

**6. Mociones de Reprobación:**

No ha habido ninguna.

**7. Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas:**

*7.1. Datos Globales referidos al año 1993:*

Solicitudes de convocatorias/comparecencias ante Pleno;
Presentadas: 18
Sustanciadas: 0

Solicitudes de convocatorias/comparecencias en Comisión;

Presentadas: 285
Sustanciadas: 206

Solicitudes de creación de Comisiones;
Presentadas: 3
Aprobadas: 1

Proyectos de Ley;
Presentados: 8
Aprobados: 9

Proposiciones de Ley;
Presentadas: 7
Aprobadas: 0

Proposiciones no de ley ante Pleno;
Presentadas: 72
Aprobadas: 16

Proposiciones no de ley en Comisión;
Presentadas: 44
Aprobadas: 4

Propuestas de resolución;
Presentadas: 16
Aprobadas: 3

Mociones;
Presentadas: 16
Aprobadas: 7

Interpelaciones;
Presentadas: 38
Sustanciadas:19

Preguntas orales ante el Pleno;
Presentadas: 350
Sustanciadas: 265

Preguntas orales ante Comisión;
Presentadas:90
Sustanciadas: 60

Preguntas escritas;
Presentadas: 847

Solicitudes de información y documentación;
Presentadas: 775

*7.2. Debates Generales ante el Pleno;*

Sustanciados: 4

*1º. Debate General sobre Política Agraria.*

Sesión Plenaria: 2 y 3 de marzo de 1993

Resoluciones aprobadas: 20
Socialista: 9
Popular: 5
IUCA: 3
Andalucista: 2
Mixto: 1

*2º. Debate General sobre medidas de apoyo al empleo.*

Sesión Plenaria: 18 de marzo de 1993

Resoluciones aprobadas: 21
Socialista: 6
Popular: 3
Andalucista: 6
Mixto: 6

*3º. Debate General sobre financiación de las Comunidades Autónomas.*

Sesión Plenaria: 26 y 27 octubre de 1993

Resoluciones aprobadas: 17
Socialista: 7
Popular: 3
IUCA: 1
Mixto: 6

*4º. Debate General sobre política ferroviaria.*

Sesión Plenaria: 26 y 27 de octubre de 1993

Resoluciones aprobadas: 11
Socialista: 6
Popular: 2
Andalucista: 1
Mixto: 2

## 8. Reformas del Reglamento del Parlamento:

No se han producido.

## 9. Normas interpretativas y supletorias del Parlamento:

No se han producido.

## 10. Instituciones similares al Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo:

Se ha creado el Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma mediante la Ley 8/1993, de 19 de Octubre, aprobada en la Sesión Plenaria celebrada los días 29 y 30 de septiembre de 1993.

ANDALUCIA
Elecciones GENERALES 1993
Resultados Comunidad Autónoma

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Electores | 5.287.486 | | | |
| Participación | 4.028.110 | 76,2 | | |
| | votos | %s/vot. | Diput. | Senad. |
| PP | 1.195.476 | 29,7 | 20 | 8 |
| CDS | 33.900 | 0,8 | – | – |
| PSOE | 2.063.899 | 51,2 | 37 | 24 |
| IU | 484.753 | 12,0 | 4 | – |
| Partido Andalucista | 96.513 | 2,4 | – | – |
| Partido Andaluz de Progreso | 43.169 | 1,1 | – | – |
| Ecologistas diversos | 33.739 | 0,8 | – | – |
| PANE diversos | 466 | 0,0 | – | – |
| Diversos Derecha | 9.098 | 0,2 | – | – |
| Diversos Izquierda | 9.736 | 0,2 | – | – |
| Otros | 17.486 | 0,4 | – | – |
| Nulos | 17.412 | 0,4 | | |
| Blancos | 20.742 | 0,5 | | |

ANDALUCIA
Elecciones GENERALES 1993
Resultados por Provincia

| | Almería | Cádiz | Córdoba | Granada | Huelva | Jaén | Málaga | Sevilla | ANDALUCIA |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Electores | 349.158 | 798.522 | 582.624 | 613.409 | 340.805 | 495.513 | 873.777 | 1.233.678 | 5.287.486 |
| Participación | 75,8 | 70,8 | 80,5 | 76,0 | 73,3 | 81,0 | 73,0 | 79,0 | 76,2 |
| | %s/vot. | | | | | | | | |
| PP | 37,2 | 27,6 | 27,5 | 34,5 | 29,1 | 32,3 | 30,9 | 25,9 | 29,7 |
| CDS | 1,4 | 0,8 | 1,9 | 0,9 | 0,8 | 0,9 | 0,9 | 0,6 | 0,8 |
| PSOE | 47,7 | 49,7 | 49,1 | 49,2 | 55,4 | 52,4 | 47,8 | 55,8 | 51,2 |
| IU | 9,5 | 10,9 | 17,3 | 10,8 | 9,0 | 10,3 | 14,0 | 11,6 | 12,0 |
| PA | 1,3 | 2,8 | 2,7 | 1,5 | 3,0 | 1,8 | 2,0 | 3,1 | 2,4 |
| PAP | 0,4 | 4,8 | 0,5 | 0,4 | 0,5 | 0,3 | 0,7 | 0,4 | 1,1 |

Distribución de Escaños
Diputados y Senadores

| | PP | | PSOE | | IU | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Dip. | Sen. | Dip. | Sen. | Dip. | Sen. |
| Almería | 2 | 1 | 3 | 3 | – | – |
| Cádiz | 3 | 1 | 5 | 3 | 1 | – |
| Córdoba | 2 | 1 | 4 | 3 | 1 | – |
| Granada | 3 | 1 | 4 | 3 | – | – |
| Huelva | 2 | 1 | 3 | 3 | – | – |
| Jaén | 2 | 1 | 4 | 3 | – | – |
| Málaga | 3 | 1 | 6 | 3 | 1 | – |
| Sevilla | 3 | 1 | 8 | 3 | 1 | – |
| ANDALUCIA | 20 | 8 | 37 | 24 | 4 | – |

| | |
|---|---|
| PANE diversos | Partido de Integración por Almería y sus Pueblos |
| Ecologistas diversos | Los Ecologistas, Los Verdes de Andalucía, Salud y Ecología en Solidaridad |
| Diversos Izquierda | Coalición por un Nuevo Partido Socialista, Partido Socialista de los Trabajadores, Partido Comunista de los Pueblos de España, Octubre Socialista |
| Diversos Derecha | Agrupación Ruiz-Mateos Alianza Democrática Europea, Falange Española de las J.O.N.S., Falange Española Independiente |
| Otros | Grupo Independiente Liberal, Partido de la Ley Natural, Partido Humanista |

Fuente: Junta Electoral Central, B.O.E. 16/07/1993.

# ARAGON

*Fernando López Ramón*

## 1. La moción de censura

El triunfo de la moción de censura presentada por el PSOE, con la caída del Gobierno de coalición PAR-PP, constituye, sin ninguna duda, el acontecimiento político más destacado de la Comunidad Autónoma de Aragón durante 1993. Un acontecimiento sobre cuyas causas y efectos cabe realizar alguna reflexión.

### A) Causas

Tras el éxito de la moción de censura, algún observador ha destacado detalles del comportamiento previo de los protagonistas políticos, que podrían ser interpretados como antecedentes de los sucesos del 15 septiembre 1993 en la Comunidad Autónoma.

Ciertamente, a lo largo de los meses anteriores, la escena política se animó notablemente en relación con tramas argumentales variadas: nombramiento del Justicia, reforma del Estatuto de Autonomía, votación de los Presupuestos, creación de comisiones parlamentarias de investigación, debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma, etc. Predominaron las posturas discrepantes, con enfrentamientos parlamentarios y periodísticos.

Sin embargo, pocos espectadores podrán afirmar que esperaban la representación extraordinaria de la moción de censura. El programa no estaba anunciado ni era previsible su desarrollo, pese a la gravedad y enjundia de los conflictos políticos producidos en los meses precedentes. En tal sentido, no parecería acertado presentar la moción de censura exclusivamente como la conclusión lógica de los enfrentamientos anteriores, habida cuenta, por añadidura, de la diversidad de alianzas políticas producidas en torno a los mismos: PSOE y PP unidos frente a PAR y CAA-IU en los conflictos del nombramiento del Justicia y la reforma del Estatuto; PAR y PP, en cambio, ligados en los Presupuestos, las comisiones de investigación y el debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma.

Las causas directas de la presentación y éxito de la moción de censura parecen resultar mucho más cercanas y personales. Proceden posiblemente de la combinación de tres factores: primero, la necesidad del PSOE aragonés de producir un vuelco completo en la situación política; segundo, la justificación derivada

del asunto de A3TV; tercero, la ocasión proporcionada por el voto del tránsfuga del PP.

*La situación del PSOE en Aragón*

Pese a haber gobernado la Comunidad Autónoma durante la I Legislatura y tratarse del partido más votado en Aragón (habiendo obtenido 30 de los 67 escaños parlamentarios en las últimas elecciones autonómicas), el PSOE se encontraba sometido a un proceso de deterioro de imagen.

El PSOE aragonés se había visto forzado a mantener posturas ambiguas en relación con la reforma del Estatuto. En ese campo, la formación aragonesa se encontraba cogida entre dos frentes: el proporcionado por la propia política nacional del partido y el desenvuelto con los restantes partidos políticos en el ámbito autonómico. Así, el PSOE aragonés, vinculado por el Pacto Autonómico suscrito en el nivel estatal con el PP (1992), no podía prestar a la reforma amplia del Estatuto de Autonomía el apoyo exigido por la opinión pública aragonesa, lo que originó situaciones incómodas, hábilmente explotadas por otros partidos, para sus dirigentes. En la primavera de 1993 se divulgó un estudio del CIS que ponía de manifiesto el deseo de mayor autonomía de los ciudadanos aragoneses, lo que podía conducir a un descenso electoral del PSOE en la Comunidad Autónoma.

*El asunto de A3TV*

Una moción de censura debe justificarse siempre como reacción a graves problemas de gobierno asumidos por la opinión pública. En tal sentido, es habitual que la moción se sitúe en el contexto de algún escándalo político. El PSOE pudo aprovechar en esta ocasión el asunto de A3TV.

La DGA había visto fracasar todos sus intentos de poner en marcha el tercer canal de televisión en la Comunidad Autónoma, de conformidad con lo previsto en la Ley estatal 46/1983, de 26 diciembre y en la Ley aragonesa 8/1987, de 15 abril. Por eso, el Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales (J.A. Biel, del PAR) inició negociaciones con A3TV. Fruto de tales negociaciones fue el convenio de 2 julio 1993, suscrito por la DGA y A3TV, en el que ésta se comprometía, entre otras prestaciones de menor significado, a emitir una programación televisiva específica para la Comunidad Autónoma de Aragón durante tres años, correspondiendo a la DGA proporcionar el edificio necesario a tal fin y pagar una cantidad de 1.200 millones de pesetas al año.

El convenio cogió por sorpresa a todas las fuerzas políticas, incluido el propio PP (partícipe en el Gobierno de coalición con el PAR). Aunque en las Cortes de Aragón PAR y PP lograron evitar que prosperara una iniciativa del PSOE instando a la DGA a anular el convenio, la polémica era inevitable. CAA-IU presentó en las Cortes de Aragón una batería de quince preguntas (preguntas

219 a 233/93, en Bol. Of. Cortes Aragón núm. 84, de 21 julio 1993) e impugnó el convenio en cuestión ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, por la vía especial de protección de derechos fundamentales.

El asunto, con ser grave, no hubiera alcanzado la alta relevancia que tuvo de no ser por la decidida apuesta del Heraldo de Aragón (el más influyente medio de comunicación social de la Comunidad Autónoma) contra el proyecto televisivo de A3TV. Contra el convenio y, a partir de ahí, contra la actuación general del Ejecutivo autonómico, cuya responsabilidad política reclamó insistentemente el Heraldo.

El asunto de A3TV está todavía sin solucionar definitivamente, habiéndose sucedido diversas actuaciones. El recurso de CAA-IU fue declarado inadmisible (por un defecto de postulación procesal) en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón núm. 478, de 25 noviembre 1993. Por otra parte, el nuevo Gobierno, siguiendo la recomendación contenida en el informe del Justicia de Aragón de 3 septiembre 1993, inició el procedimiento de revisión de oficio del convenio, suspendiendo su ejecución; sin embargo, el Consejo de Estado ha emitido dictamen el 28 diciembre 1993, considerando que la vía de la revisión de oficio es improcedente, al estar pendiente un recurso contencioso-administrativo ordinario interpuesto por el PSOE. Por último, las Cortes de Aragón han terminado constituyendo una Comisión parlamentaria de investigación (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 90. de 16 noviembre 1993).

### *El voto del tránsfuga del PP*

En cualquier caso, la moción de censura sólo podía prosperar, como es evidente, contando con los votos necesarios en las Cortes de Aragón. El Gobierno de coalición, basado en los escaños de PAR (17), PP (16) y el diputado tránsfuga del PP, cayó debido al apoyo que este último concedió a la moción de censura, votada también favorablemente por PSOE (30) y CAA-IU (3).

El carácter contradictorio y el afán de protagonismo parecen definir al denostado diputado tránsfuga (E. Gomáriz), cuya postura ya había motivado, a comienzos de año, el retraso en la aprobación de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma.

## B) EFECTOS

Entre los efectos derivados del éxito de la moción de censura cabe destacar un deterioro general de las relaciones políticas, junto a los cambios en las políticas públicas y la incidencia sobre los partidos.

Deterioro de las relaciones políticas. PAR y PP no han encajado bien el resultado de la moción de censura, que consideran producto de la traición del diputado tránsfuga; traición a la que se unirían la falta de escrúpulos del PSOE y la ceguera política de CAA-IU.

La consecuencia de todo ello es la configuración de unas relaciones políticas enormemente deterioradas, caracterizadas por la crispación y las tensiones constantes, incluso fuera del ámbito de la Comunidad Autónoma (p. ej.: retirada de los diputados del PP en la sesión del Congreso sobre reforma del Estatuto Aragonés, al producirse la intervención del ponente socialista, septiembre 1993).

Cambios en las políticas públicas. El efecto inmediato del triunfo de una moción de censura ha sido, evidentemente, el cambio de Gobierno, con la correspondiente incidencia en la organización administrativa y en las diversas políticas públicas. En tal sentido, las modificaciones operadas en el último cuatrimestre del año han sido notables.

Al margen de la nueva estructura de la Administración Autonómica, a la que se hará referencia más adelante, los efectos del cambio de Gobierno se han reflejado en el hecho de que prácticamente todos los Directores Generales y cargos asimilados hayan sido cesados. Comportamiento político, el de los ceses generalizados, que llama la atención por su novedad en la breve historia de la Comunidad Autónoma.

Por otra parte, cabe también destacar la operación de financiación de los municipios llevada a cabo por el nuevo Gobierno. El llamado Plan de Empleo de Aragón atiende a tal objetivo, instrumentando ayudas por un total de 12.000 millones de pesetas, de los cuales 5.500 millones proceden de modificaciones presupuestarias y 6.500 de la concesión de créditos extraordinarios por las Leyes 12, 13, 14 y 15/1993, de 2 diciembre. Operación que ha merecido severas críticas de PAR y PP.

Quizá el efecto más desconcertante de la moción de censura, triunfante gracias al voto de un tránsfuga, haya sido la reacción contra el transfuguismo político. La escasa aceptación de esta figura por parte de la opinión pública ha llevado a su completo rechazo en las Cortes de Aragón, por unanimidad, es decir, incluyendo el voto del mismo tránsfuga (Proposición no de Ley núm. 43/93, Bol. Of. Cortes Aragón núm. 97, de 15 diciembre 1993).

Han abundado también las propuestas tendentes a introducir trabas jurídicas al transfuguismo político. De entre esas propuestas, parecen consolidarse las relativas al otorgamiento al Presidente de la Comunidad Autónoma de la facultad de disolución de las Cortes de Aragón y convocatoria de nuevas elecciones para el período de tiempo que reste hasta la fecha en que deban celebrarse unificadamente las elecciones autonómicas en todo el Estado. Así se prevé tanto en la Proposición de Ley del PP (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 88, de 21 octubre 1993), como en el Proyecto de Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 90, de 16 noviembre 1993).

Incidencia en los partidos políticos. El PSOE aragonés atraviesa un momento especialmente difícil de comprender. Por una parte, el nivel de cohesión interna del partido se ha incrementado como consecuencia del acceso al Gobierno, dato que los votantes parecen estar siempre dispuestos a valorar positivamente. Pero, por otra parte, las relaciones con el PSOE estatal resultan algo frías, puesto que el empleo del voto del tránsfuga en la moción de censura no contó

con el beneplácito expreso del sector renovador del partido (que controla el Gobierno de la nación). Por último, deben tenerse en cuenta las dificultades derivadas de la circunstancia de que el PSOE haya pasado a gobernar en solitario, debiendo negociar las iniciativas parlamentarias con CAA-IU y el diputado tránsfuga; situación cuyos inconvenientes se han manifestado por ahora en la pérdida de algunas batallas menores en las Cortes de Aragón (Proposiciones no de Ley núms. 28 y 36/93, relativas a la protección de El Tubo de Zaragoza y a la macrocárcel de Zuera, aprobadas con el voto de PSOE en contra).

El PAR ha recibido el tremendo impacto de la caída del Gobierno. Si bien, en un primer momento, la imagen del partido pudo salir beneficiada, al colocarse en situación de víctima de una maniobra política imprevisible, la combinación posterior del amplio programa de financiación municipal con informaciones periodísticas no favorables, puede servir para quebrar la trayectoria ascendente que el partido apuntaba a principios de año. Por otro lado, aunque el PP respetó los compromisos que le correspondían como socio del Gobierno de coalición, no han dejado de suscitarse algunos enfrentamientos entre ambos partidos sobre cuestiones de trascendencia, como el nombramiento del Justicia o la reforma del Estatuto de Autonomía. Enfrentamientos que quizá quepa situar en la base del inicio de algún proceso de cambio de compañero de viaje por parte del PAR.

La moción de censura no parece haber incidido negativamente, en cambio, sobre el PP, que, en todo caso, no se ha visto afectado por ninguna campaña de desprestigio; antes bien, alguno de sus líderes regionales disfruta de buena prensa. Sin embargo, la persistencia de los problemas de cohesión interna no debe contribuir a una mejora sensible de sus aspiraciones electorales.

El apoyo a la moción de censura ha originado tensiones internas a CAA-IU. Un sector de la coalición, al menos en los primeros momentos, ha considerado dañada su imagen por la unión al voto del diputado tránsfuga.

La Chunta Aragonesista, hasta ahora sin representación en las Cortes de Aragón, podría resultar la beneficiaria de una parte del voto regionalista y de izquierdas en perjuicio de otros partidos.

## 2. Ejercicio de las competencias

Para valorar el ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma, cabe distinguir entre los planos de las actividades legislativa, reglamentaria y de gestión.

### A) Actividad legislativa

*Leyes aprobadas*

Durante 1993 ha continuado el incremento en el número de leyes aprobadas

por las Cortes de Aragón. Se han aprobado 16 leyes, frente a las 14 aprobadas en 1992 y las 8 de 1991. Esas 16 leyes pueden agruparse, en función de su contenido, en tres bloques: leyes presupuestarias y financieras (9), leyes institucionales y organizativas (3) y leyes sectoriales (4).

Nueve leyes, efectivamente, son de contenido presupuestario o financiero. Al período anterior a la moción de censura corresponden la Ley de Presupuestos (Ley 7/1993, de 4 mayo), la Ley del Fondo Aragonés de Participación Municipal (Ley 8/1993, de 6 julio) y la Ley del crédito extraordinario para las subvenciones electorales (Ley 9/1993, de 6 julio).

Tras la moción de censura se aprobaron una Ley que amplía el límite global de riesgo de los avales otorgados por la DGA (Ley 16/1993, de 17 diciembre) y cinco Leyes de concesión de créditos extraordinarios (Ley 11/1993, de 4 noviembre, para cofinanciar el plan de pensiones de trabajadores de La Industrial Química de Zaragoza, S.A. y Leyes 12 , 13 , 14 y 15/1993, de 2 diciembre, para financiación municipal por importe de 6.500 millones de pesetas, dentro del llamado Plan de Empleo de Aragón).

Tres de las leyes aprobadas en 1993 pueden ser agrupadas por su carácter institucional u organizativo. Así, antes de la moción de censura se aprobó la Ley de creación del Instituto Aragonés de la Mujer (Ley 2/1993, de 19 febrero) y la Ley que adapta la legislación aragonesa a la normativa básica estatal contenida en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas (Ley 3/1993, de 15 marzo).

Una de las exigencias de CAA-IU para apoyar la moción de censura presentada por el PSOE consistía en sacar adelante el proyecto de Ley de Comarcalización presentado por el Gobierno PAR-PP en junio 1992. De esta manera, tras la moción de censura se ha aprobado la Ley que permite iniciar el proceso de comarcalización de Aragón (Ley 10/1993, de 4 noviembre), regulando el procedimiento de creación de las comarcas y su completo régimen jurídico: competencias, organización, hacienda, personal y cuestiones conexas. Cabe dudar, sin embargo, de que exista voluntad política de poner en marcha el procedimiento de creación de las comarcas.

Cuatro leyes aprobadas durante los primeros meses del año regulan importantes aspectos sectoriales. La Ley del Ingreso Aragonés de Inserción (Ley 1/1993, de 19 febrero) establece un conjunto de beneficios, incluidas prestaciones económicas, en favor de personas que se encuentren en estado de necesidad o padezcan situaciones de marginación. La Ley del Deporte (Ley 4/1993, de 16 marzo) contiene con detalle el régimen jurídico de todos los aspectos relacionados con la actividad deportiva. La Ley de Disciplina Turística (Ley 5/1993, de 29 marzo) regula la Inspección de Turismo y todo el Derecho administrativo sancionador en la materia. Por fin, la Ley de Carreteras (Ley 6/1993, de 5 abril) contiene el régimen de la Red Autonómica de Carreteras.

*Proyectos pendientes*

Entre los proyectos legislativos pendientes en las Cortes de Aragón, cabe destacar, tal como se anunciaba en la Ley 3/1993, de 15 de marzo, los relativos a la división del tratamiento legal de los aspectos políticos y administrativos del Ejecutivo de la Comunidad Autónoma, regulados por ahora en la Ley del Presidente, de la Diputación General y de la Administración de la Comunidad Autónoma. Por una parte, en consecuencia, se ha presentado el proyecto de Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 90, de 16 noviembre 1993) y, por otra parte, el proyecto de Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 97, de 15 diciembre 1993).

También se encuentra pendiente la proposición de Ley de Espacios Naturales Protegidos presentada por CAA-IU (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 95, de 5 diciembre 1993).

*Tribunal Constitucional*

La actuación del Tribunal Constitucional respecto a la Comunidad Autónoma de Aragón se ha incrementado notablemente durante 1993, habiéndose dictado cinco sentencias en recursos de inconstitucionalidad (Sentencias 62/1993, de 18 febrero, 88/1993, de 12 marzo, 146/1993, de 29 abril, 226/1993, de 8 julio y 264/1993, de 22 julio).

La problemática de estos casos se ciñe a dos grandes cuestiones: por una parte, las relaciones entre la legislación autonómica y la legislación básica estatal y, por otra parte, la distribución de competencias sobre Derecho civil.

La relación de las leyes aragonesas con la legislación básica estatal no plantea especialidades en la jurisprudencia constitucional. Así, al constatarse la infracción de la legislación básica, se han anulado diversos preceptos de la Ley de Cajas de Ahorro en Aragón de 1991 (Sentencia 62/1993), de la Ley de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión de 1987 (Sentencia 146/1993) y de la Ley de Ordenación de la Actividad Comercial de Aragón de 1989 (Sentencia 264/1993).

En cambio, la determinación del alcance de la competencia de la Comunidad Autónoma sobre el Derecho foral y de sus relaciones con las competencias estatales en materia de Derecho civil (art. 149.1.8 Constitución) plantea diversos interrogantes, como demuestra la existencia de votos particulares en la Sentencia que desestima el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de equiparación de los hijos adoptivos en Aragón de 1988 (Sentencia 88/1993) y también en la Sentencia que desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la DGA contra la modificación de los arts. 14 y 16 del Código Civil en 1990 (Sentencia 226/1993).

Junto a los casos resueltos, en 1993 se han planteado tres nuevos procesos

de inconstitucionalidad: contra la Ley aragonesa de Fianzas de Arrendamientos de 1992 (recurso 472/93), contra las medidas de integración de funcionarios interinos de la Sanidad Local en la Ley de Presupuestos de 1992 (cuestión 2275/93) y contra los incrementos de las retribuciones del personal autonómico en la Ley de Presupuestos de 1993 (recurso 2481/93).

## B) ACTIVIDAD REGLAMENTARIA

Cabría realizar diferentes agrupaciones de los reglamentos aprobados por el Ejecutivo aragonés durante 1993. Se podría comenzar, p. ej., identificando un conjunto de reglamentos sectoriales, de desarrollo legislativo y regulación pormenorizada, como pueden ser los relativos al Archivo de la Administración Autonómica (Decreto 12/1993), el establecimiento de condiciones higiénico-sanitarias de las piscinas de uso público (Decreto 50/1993) o el régimen transitorio de campamentos de turismo (Decreto 219/1993). En algunos supuestos, sería posible destacar los mecanismos de colaboración de la Administración Autonómica con otros poderes, bien sean las Administraciones Locales (Plan de Ordenación Integral del Somontano del Moncayo, aprobado por Decreto 15/1993), bien sea el Estado (Plan de Recuperación del Bucardo, aprobado por Decreto 97/1993).

En todo caso, descartando ahora la realización de una ordenación completa de los productos reglamentarios de la Comunidad Autónoma, puede asegurarse que a lo largo de 1993 destaca el desenvolvimiento de la actividad reglamentaria en los ámbitos organizativo y de fomento.

### *Reglamentos organizativos (La nueva división departamental)*

Los reglamentos de organización constituyen una manifestación normativa tradicional en todo Ejecutivo. Ahora bien, el crecimiento del número de estos reglamentos durante 1993 en la Comunidad Autónoma de Aragón se explica por el conjunto de reformas producido tras el triunfo de la moción de censura y el consiguiente cambio de Gobierno.

Se ha producido, así, una nueva división departamental. Al día siguiente de tomar posesión, el Presidente J. Marco (Decreto de 17 septiembre 1993, desarrollado por Decreto 114/1993) suprimió la Consejería de Asuntos para la Comunidad Europea (creada sin cartera en el anterior Gobierno), dividió el Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo en dos Departamentos (el de Sanidad y Consumo y el de Bienestar Social y Trabajo), creó el Departamento de Medio Ambiente y cambió el orden de la denominación del Departamento de Cultura y Educación, que pasó a ser Educación y Cultura.

La gran novedad reside en la creación del Departamento de Medio Ambiente, objeto de sucesivas regulaciones (Decretos 119, 166 y 217/1993). En este Departamento se agrupan medios personales y materiales procedentes del Depar-

tamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes (antigua Dirección General de Medio Ambiente, luego denominada de Restauración), del Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes (Dirección General del Medio Natural, en parte), del Departamento de Industria, Comercio y Turismo (la materia de restauración de espacios afectados por actividades extractivas) y de la propia Presidencia de la DGA (Instituto Aragonés de Medio Ambiente).

En menor medida cabe destacar el desdoblamiento del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo que, además, parece realizado con algún apresuramiento, como prueba el hecho de que la creación del nuevo Departamento de Sanidad y Consumo no haya afectado a las competencias en materia de consumo del Departamento de Industria, Comercio y Turismo. Situación que, por cierto, resulta deseable, puesto que la unión de los sectores de sanidad y consumo en el ámbito estatal (que ha podido servir de modelo para la reforma autonómica) fue producto de razones contingentes, ligadas a las fuertes implicaciones sanitarias de la tragedia del síndrome tóxico.

Además de producirse la nueva división departamental, se han suprimido órganos como la Gerencia de Programación del Espacio Pignatelli (Decreto 116/1993). Han experimentado reformas las Unidades de Apoyo de Presidencia (Decreto 115/1993), los Gabinetes de los Consejeros (Decreto 117/1993), el Consejo Asesor de Investigación (Decreto 118/1993) y el Consejo y las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio (Decreto 216/1993), entre otros.

Se han creado también nuevos órganos que, en ocasiones, sólo son la recreación de los suprimidos, como sucede con la Comisión de Coordinación Administrativa (Decreto 164/1993). En cambio, otras veces constituyen el inicio de experimentos originales, como la Gerencia de Servicios de Ventanilla Unica (Decreto 198/1993), órgano que habría de servir para simplificar los trámites burocráticos, sin que sea posible todavía ofrecer una valoración de su eficacia, dado el escaso tiempo transcurrido desde que se creó.

Reglamentos de organización aprobados también a lo largo de este año han sido los relativos a la estructura del Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes (Decreto 78/1993, de 28 julio, que ha de actualizarse con la nueva división departamental), Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes (Decreto 185/1993) y Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales (Decreto 206/1993).

### *Reglamentos de fomento*

La acción de fomento constituye otro tradicional sector de desenvolvimiento de la potestad reglamentaria, aunque frecuentemente en este campo cabe observar la mezcla de los elementos normativos con los de estricta ejecución dentro de una misma disposición. Situación que quizá debiera hacer pensar sobre la conveniencia de una regulación general de los medios de fomento administrativo.

En todo caso, siguiendo la tradición de años anteriores, la Comunidad Autónoma ha aprobado un conjunto de disposiciones que ordenan el otorgamiento de ayudas en variados sectores de la acción pública; fomento del empleo (Decreto 44/1993), cursos de formación (Decretos 45 y 218/1993), ganadería (Decreto 47/1993), acción social (Decreto 48/1993), vivienda (Decretos 49 y 165/1993), cooperativismo agrario (Decretos 74 y 77/1993), regadío (Decreto 96/1993), etc.

También pueden identificarse disposiciones que regulan aspectos generales de la gestión financiera de las subvenciones, como el pago de anticipos (Decretos 46 y 186/1993).

## C) ACTIVIDAD DE GESTION

Algunos elementos característicos de la actividad de gestión de la Comunidad Autónoma durante 1993 han sido ya tratados, en parte, al exponer los efectos de la moción de censura (nombramientos, Plan de Empleo de Aragón) y al tratar de la actividad reglamentaria (nueva división departamental). Junto a ellos cabe ahora destacar ciertas líneas de actuación.

### *Traspasos*

A lo largo de 1993, tras los correspondientes acuerdos en el seno de la Comisión Mixta de Transferencias, se han producido traspasos de medios personales, presupuestarios y patrimoniales del Estado sobre cultura, protección de menores y transportes por carretera y por cable (RRDD 1474, 1475 y 1476/1992, de 4 diciembre, BOE de 21 enero 1993), así como en materia de Colegios Oficiales o Profesionales y radiodifusión (RRDD 2162 y 2163/1993, de 10 diciembre, BOE de 25 diciembre 1993).

### *Relaciones exteriores*

La Comunidad Autónoma ha llevado a cabo durante 1993 algunas actividades en el extranjero que, por ahora, no han provocado ningún conflicto político con el Estado. Se trata de actividades de distinto alcance y significado.

Así, los viajes del Presidente Eiroa (Gobierno PAR-PP) a México y Nueva York en junio 1993, encabezando una delegación comercial aragonesa, deben interpretarse como una labor de promoción económica.

En cambio, la actividad con respecto a la Comunidad Europea tiene por objeto el obtener y proporcionar información en relación con las distintas políticas europeas, de una forma directa y rápida que la experiencia parece hacer necesaria. Tal fue el sentido, al margen de la estabilidad política del Ejecutivo, de la Consejería para Asuntos de la Comunidad Europea durante el Gobierno PAR-PP; y de esa misma manera parece haya de ser interpretada la reciente creación por el Gobierno PSOE de una oficina permanente de la DGA en Bruselas (noticia del 29 diciembre 1993):

Por último, cabe destacar la presencia de elementos diferenciadores en la actuación autonómica relacionada con actividades transfronterizas. Aspecto que se refleja, p. ej., en la referencia de la Ley de Carreteras (Ley Aragonesa 6/1993, de 5 abril) a la coordinación de la Comunidad Autónoma con las entidades territoriales francesas que tengan por objeto la mejora de las infraestructuras fronterizas.

*Acuerdo para el Progreso Industrial de Aragón*

El 24 mayo 1993, los sindicatos, las organizaciones empresariales de la Comunidad Autónoma y la DGA suscribieron el Acuerdo para el Progreso Industrial de Aragón (APIA), adoptando compromisos sobre ayudas a empresas en crisis, mejora de la localización industrial, innovación tecnológica, etc. El APIA ha determinado la aprobación de diversas disposiciones: Ley elevando el límite global de riesgo de los avales que puede otorgar la DGA (Ley 16/1993), nuevo Decreto de Fomento del Empleo (Decreto 44/1993) y Plan de Formación (Decretos 45 y 218/1993).

*Política de infraestructuras*

La línea ferroviaria de alta velocidad Madrid-Barcelona (AVE) y la autovía Somport-Sagunto (que forma parte del eje Burdeos-Valencia) son dos grandes proyectos de infraestructuras que realiza el Estado con el apoyo de la Comunidad Europea. Tienen enorme trascendencia para la Comunidad Autónoma. De ahí la gran importancia que viene concediéndose a la actividad del Ejecutivo aragonés relacionada con el apoyo y promoción de esos ejes de transporte.

Con respecto al AVE, a principios de 1993 se confirmó que el trazado de la línea pasaría por Zaragoza y no por Valencia, como habían sugerido algunas informaciones. Por otra parte, en noviembre 1993 se presentó en Zaragoza el estudio general de la autovía Somport-Sagunto y el MOPTMA anunció la contratación de las obras del túnel de Somport.

Esos hechos pueden favorecer la imagen de eficacia del Ejecutivo, aunque la construcción del túnel y posteriormente de la autovía suscitan problemas ambientales y de compatibilidad con la línea ferroviaria Canfranc-Olorón, cuya reapertura constituye una tradicional reivindicación aragonesista.

## 3. Conflictos políticos

El gran conflicto político que la Comunidad Autónoma ha vivido durante 1993 ha sido la moción de censura, sobre cuyas causas y efectos ya ha habido ocasión de reflexionar, incluyendo la referencia al asunto de A3TV. Sin perder de vista la trascendencia de esos acontecimientos, conviene tener en cuenta otros

conflictos políticos del ejercicio, que sirven para completar la descripción del cuadro de gravísimo deterioro de las relaciones políticas en la Comunidad Autónoma.

*Presupuestos*

El normal enfrentamiento político que en todo parlamento provocan los debates presupuestarios, se vio enrarecido a principios de año por la actitud del diputado tránsfuga, que se abstuvo en la votación del Presupuesto (15 enero 1993). El Gobierno PAR-PP hubo de negociar diferentes partidas, ocasionándose situaciones difíciles de presentar ante la opinión pública, a parte del considerable retraso en la aprobación de la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma (Ley 7/1993, de 4 mayo).

Los enfrentamientos se han reproducido en noviembre-diciembre 1993, a raíz de las modificaciones de créditos y créditos extraordinarios necesarios para ejecutar el Plan de Empleo de Aragón, ideado por el Gobierno PSOE con la finalidad de financiar a los municipios. En medio de grandes tensiones parlamentarias, el voto conjunto de PSOE, CAA-IU y el diputado tránsfuga ha servido para instrumentar los 12.000 millones de pesetas del Plan (6.500 millones mediante créditos extraordinarios que aprueban las Leyes 12, 13, 14 y 15/1993), cantidad que debe ponerse en relación con un Presupuesto ordinario de la Comunidad Autónoma de 96.250 millones

*Comisiones parlamentarias de investigación*

En la sesión plenaria de 19 febrero 1993, las Cortes de Aragón constituyeron, a propuesta del PSOE, dos Comisiones de investigación parlamentaria (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 65, de 1 marzo 1993).

La primera Comisión debía estudiar las irregularidades supuestamente producidas en la adjudicación de contratos de suministros por el Servicio Aragonés de la Salud en el período 1989-1991. La importancia del caso venía determinada por la circunstancia de ser el primer asunto relacionado con la gestión de fondos públicos durante el Gobierno PAR-PP al que se concedió relevancia informativa con cierta persistencia.

La segunda Comisión había de investigar las circunstancias de la compra de unos terrenos por la DGA a un empresario con dificultades económicas; compra que, al parecer, se habría producido por precio superior al de mercado y sin la concurrencia de un interés público.

Ambas Comisiones de investigación finalizaron sus actuaciones exculpando a los presuntos responsables (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 74, de 21 abril 1993), solución mal recibida por el PSOE, que llegó a amenazar con el ejercicio de acciones judiciales.

*Nombramiento del Justicia de Aragón*

La renovación del Justicia por las Cortes de Aragón propició un enfrentamiento político cuya principal perjudicada ha sido la propia institución del Justicia.

El anterior titular del cargo (E. Gastón) había manifestado su voluntad de continuar, pero sólo contó con el apoyo parlamentario de PAR y CAA-IU. Tras largas negociaciones, en la votación del 6 mayo 1993 se impuso el candidato propuesto por PSOE y PP (J. Montserrat).

*Política del agua*

La problemática del agua continúa siendo una de las cuestiones más importantes en la política aragonesa. Por eso, las declaraciones del Presidente del Gobierno F. González en enero 1993 («alguno se sienta en su botijo y no deja beber a quien se muere de sed») produjeron una cadena de reacciones en la Comunidad Autónoma.

Así, la manifestación del día de Aragón (23 abril) reunió a cien mil personas en favor de la plena autonomía y contra los trasvases de agua. Las Cortes de Aragón, por su parte, han recogido la sensibilidad social, adoptando resoluciones sobre la necesaria prioridad temporal de los planes hidrológicos de cuenca con respecto al Plan Hidrológico Nacional (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 66, de 3 marzo 1993) o sobre el contenido del mismo Plan Hidrológico Nacional (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 90, de 16 noviembre 1993), además de constituir la Comisión Mixta prevista en el Pacto del Agua (el 3 diciembre 1993).

*Reforma del Estatuto de Autonomía*

La reforma del Estatuto de Autonomía era necesaria para asumir las competencias transferidas por Ley orgánica en 1992. Sin embargo, el debate sobre la llamada reforma corta se mezcló con el debate relativo a la denominada reforma amplia, que pretendía llevar a cabo una revisión completa del Estatuto.

Las sesiones de las Cortes de Aragón de 25 y 26 febrero 1993 se desarrollaron en un clima de tensión y hostilidad entre los partidarios de la reforma corta (PSOE y PP) y los valedores de la reforma amplia (PAR y CAA-IU), propiciándose una división de la cámara no coincidente con ninguna de las dos coaliciones de Gobierno sucedidas en el ejercicio.

El triunfo de la reforma corta, aprobada por las Cortes de Aragón el 30 junio 1993 para su envío a las Cortes Generales (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 84, de 21 julio 1993), no debe llevar a engaño sobre la valoración política de la cuestión. Así, la presión de la opinión pública ha determinado que las fuerzas políticas vinculadas a la opción de la reforma corta (consecuencia del Pacto Au-

tonómico de 1992 entre PSOE y PP) hayan debido combinar su actitud con una estrategia de reforma amplia del Estatuto a más largo plazo. En la recogida de firmas por la Mesa de Partidos (febrero 1993) y en la manifestación del día de Aragón (23 abril), cien mil aragoneses respaldaron la reivindicación de mayores cotas de autonomía. De ahí quizá que en julio 1993 PSOE y CAA-IU llegaran al acuerdo de elaborar un nuevo Estatuto de Autonomía; acuerdo que ha tratado de extenderse a todas las fuerzas políticas en diciembre 1993, pretendiendo resucitar, con gran escepticismo por parte del PAR, el texto descartado en febrero 1993.

## 1. Composición de la Asamblea Legislativa por grupos parlamentarios:

Total diputados: 67

Composición por grupos a 1 de enero de 1993:

*Grupo Parlamentario Socialista: 30*

*Grupo Parlamentario del Partido Aragonés: 17*

*Grupo Parlamentario Popular: 16*

*Grupo Parlamentario Convergencia Alternativa de Aragón e Izquierda Unida: 3*

*Grupo Parlamentario Mixto: 1*

Composición por grupos a 31 de diciembre de 1993: igual

## 2. Estructura del Gobierno:

Presidente hasta 15 septiembre 1993, Emilio Eiroa García (PAR).

Presidente desde 16 septiembre 1993: José Marco Berges (PSOE).

Número de departamentos hasta 16 septiembre 1993: 8

— *Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales.*

— *Departamento de Economía y Hacienda.*

— *Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes.*

— *Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes.*

— *Departamento de Industria, Comercio y Turismo.*

— *Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo.*

— *Departamento de Cultura y Educación.*

— *Consejería para Asuntos de la Comunidad Europea (sin cartera)*

Número de departamentos desde 17 septiembre 1993: 9

— *Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales.*

— *Departamento de Economía y Hacienda.*

— *Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes.*

— *Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes.*

— *Departamento de Industria, Comercio y Turismo.*

— *Departamento de Sanidad y Consumo.*

— *Departamento de Bienestar Social y Trabajo.*

— *Departamento de Educación y Cultura.*

— *Departamento de Medio Ambiente.*

**3. Tipo de Gobierno:**

Hasta 14 septiembre 1993:

Tipo de Gobierno por apoyo parlamentario: mayoritario.

Partidos y número de diputados que le apoyaban: PAR (7 diputados), PP (16 diputados) y Grupo Mixto (1 diputado).

Composición del Gobierno: coalición PAR-PP, con cuatro Consejeros cada partido, más el Presidente del PAR.

Desde 15 septiembre 1993:

Tipo de Gobierno por apoyo parlamentario: minoritario.

Partidos y número de Diputados que le apoyan : PSOE (30 diputados) y eventualmente CAA-IU (3 diputados) y Grupo Mixto (1 diputado).

Composición del Gobierno: Gobierno del PSOE.

**4. Cambios en el Gobierno:**

Caída de la coalición PAR-PP como consecuencia del triunfo de la moción de censura presentada por los diputados del PSOE (votación el 15 septiembre 1993, posesión del nuevo Presidente el 16 septiembre 1993).

**5. Investidura, moción de censura y cuestión de confianza.**

Moción de censura presentada por PSOE que sale adelante con los votos de PSOE, CAA-IU y el diputado transfuga del Grupo Mixto.

**6. Mociones de reprobación:**

Ninguna.

## 7. Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas.

7.1. Datos globales:

— Interpelaciones sustanciadas: 17

— Preguntas presentadas para respuesta oral en el Pleno: 78 (81 respondidas, de las cuales 7 corresponden a preguntas formuladas en períodos de sesiones anteriores).

— Preguntas presentadas para respuesta oral en la Diputación Permanente: 15 (respondidas todas).

— Preguntas presentadas para respuesta escrita: 215 (170 respondidas).

— Mociones aprobadas: 4

— Proposiciones no de Ley aprobadas: 33

7.2. Debates y resoluciones más importantes:

— Proposición de Ley de Reforma del Estatuto de Autonomía: la llamada reforma amplia, propuesta por PAR y CAA-IU fue rechazada en el Pleno de 25 febrero 1993 por PSOE y PP, que apoyaron la reforma corta en el Pleno de 26 febrero 1993 (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 66, de 3 marzo 1993).

— Proposición no de Ley núm. 3/93, relativa a la aprobación de los planes hidrológicos de cuenca antes que el Plan Hidrológico Nacional (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 66, de 3 marzo 1993).

— Dictamen de la Comisión de Investigación sobre la adjudicación de contratos de suministros realizada entre 1989 y 1991 por el Servicio Aragonés de la Salud (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 74, de 21 abril 1993).

— Preguntas núms. 219 a 233/93, del Grupo CAA-IU, relativas al contrato suscrito por la DGA con la empresa Antena 3 de Televisión, S.A. (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 84, de 21 julio 1993).

— Resoluciones del Pleno con motivo del debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma celebrado los días 6 y 7 julio 1993 (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 84, de 21 julio 1993).

— Acuerdo del Pleno de 4 noviembre 1993 de creación de una Comisión de investigación sobre la actuación de la DGA para la firma de un convenio-contrato con la empresa Antena 3 de Televisión, S.A. (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 90, de 16 noviembre 1993).

— Moción núm. 4/93, relativa a las alegaciones de la Comunidad Autónoma al Plan Hidrológico Nacional (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 90, de 16 noviembre 1993).

— Proposición no de Ley núm. 28/93, relativa a la declaración de bien de interés cultural de la zona conocida con el nombre de El Tubo (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 90, de 16 noviembre 1993).

— Proposición no de Ley núm. 36/93, relativa a la instalación de una macrocárcel en la comarca del Bajo Gallego (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 97, de 15 diciembre 1993).

— Proposición no de Ley núm. 43/93, relativa al rechazo de la figura del transfuguismo político, aprobada por unanimidad (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 97, de 15 diciembre 1993).

## 8. Reformas del Reglamento parlamentario:

Ninguna.

## 9. Normas interpretativas y supletorias del Reglamento parlamentario:

Resolución de la Presidencia de las Cortes de Aragón de 12 de noviembre de 1993, sobre la inclusión en el orden del día del Pleno de las mociones dimanantes de interpelaciones (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 94, de 1 diciembre 1993).

## 10. Instituciones similares a Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo:

Informe anual del Justicia de Aragón, 1992 (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 72, de 16 abril 1993).

Informe quinquenal del Justicia a las Cortes de Aragón, 1988-1993 (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 73, de 20 abril 1993).

Informe del Tribunal de Cuentas (del Estado) sobre la Cuenta General de la Comunidad Autónoma del año 1989 (Bol. Of. de Aragón núm. 70, de 23 junio 1993, suplemento).

ARAGON
Elecciones GENERALES 1993
Resultados Comunidad Autónoma

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Electores | 978.950 | | | |
| Participación | 765.113 | 78,2 | | |
| | votos | %s/vot. | Diput. | Senad. |
| PP | 250.105 | 32,7 | 4 | 3 |
| CDS | 10.249 | 1,3 | – | – |
| PSOE | 261.108 | 34,1 | 7 | 9 |
| IU | 73.820 | 9,6 | 1 | – |
| Partido Aragonés | 144.544 | 18,9 | 1 | – |
| Chunta Aragonesista | 6.344 | 0,8 | – | – |
| Ecologistas diversos | 4.166 | 0,5 | – | – |
| PANE diversos | .303 | 0,0 | – | – |
| Diversos Derecha | 1.349 | 0,2 | – | – |
| Diversos Izquierda | 2.380 | 0,3 | – | – |
| Otros | .195 | 0,0 | – | – |
| Nulos | 4.492 | 0,6 | | |
| Blancos | 5.513 | 0,7 | | |

ARAGON
Elecciones GENERALES 1993
Resultados por Provincia

| | Huesca | Teruel | Zaragoza | ARAGON |
|---|---|---|---|---|
| Electores | 173.325 | 119.578 | 686.047 | 978.950 |
| Participación | 77,4 | 75,8 | 78,8 | 78,2 |
| | %s/vot. | | | |
| PP | 32,1 | 37,8 | 32,0 | 32,7 |
| CDS | 2,1 | 1,8 | 1,1 | 1,3 |
| PSOE | 37,8 | 40,1 | 32,2 | 34,1 |
| IU | 7,3 | 4,4 | 11,1 | 9,6 |
| PAR | 17,7 | 13,3 | 20,1 | 18,9 |

Distribución de Escaños
Diputados y Senadores

| | PP | | PSOE | | IU | | PAR | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Dip. | Sen. | Dip. | Sen. | Dip. | Sen. | Dip. | Sen. |
| Huesca | 1 | 1 | 2 | 3 | – | – | – | – |
| Teruel | 1 | 1 | 2 | 3 | – | – | – | – |
| Zaragoza | 2 | 1 | 3 | 3 | 1 | – | 1 | – |
| ARAGON | 4 | 3 | 7 | 9 | 1 | – | 1 | – |

| | |
|---|---|
| PANE diversos | Independientes Federados de Aragón |
| Ecologistas diversos | Los Verdes, Los Ecologistas, Salud y Ecología en Solidaridad |
| Diversos Izquierda | Partido Socialista de los Trabajadores, Partido Obrero Revolucionario, Coalición por un Nuevo Partido Socialista |
| Diversos Derecha | Agrupación Ruiz-Mateos P.A.I.-M.A.S. |
| Otros | Partido de la Ley Natural, Partido Humanista |

Fuente: Junta Electoral Central, B.O.E. 16/07/1993.

# ASTURIAS

*Leopoldo Tolívar Alas*

## 1. Introducción

El ejercicio de 1993 se ha caracterizado, en la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, por ser, inesperadamente un año pleno de cambios institucionales. En efecto, en un período a mitad de legislatura en el que, al no estar previstas elecciones, se auguraba una serena acción de Gobierno, se produjo el cambio de Presidente de la Comunidad, con las correspondientes incidencias políticas y las subsiguientes alteraciones administrativas.

A modo esquemático, antes de abordar un examen de la actividad normativa, de los debates parlamentarios y de los proyectos políticos del Ejecutivo, debemos recordar los hitos y circunstancias más determinantes del período a valorar.

*Prórroga presupuestaria.* No habiéndose logrado a finales de 1992 el suficiente consenso para la aprobación de la Ley anual de Presupuestos, debió regularse la prórroga automática de la correspondiente al ejercicio anterior mediante Decreto 83/1992, de 30 de diciembre. EL Consejo de Gobierno hubo de atenerse en su actuación a las evidentes limitaciones de un Presupuesto impropio durante casi cinco meses. Concretamente, hasta que un nuevo pacto de centro-izquierda permitió la aprobación de la que, una vez promulgada, sería la Ley 1/1993, de 20 de mayo, de Presupuestos para 1993. Ante tal situación de precariedad, no deja de ser indiciario de la cautela política y económica de los órganos de la Comunidad el que la primera Ley datada en 1993 no vea la luz hasta casi mitad de año y sea, precisamente, la concerniente a los ingresos y gastos públicos previstos para esa anualidad.

*Reprobación del Presidente del Principado.* Sin aparente conexión con la ulterior dimisión del Presidente Rodríguez-Vigil, la Moción 26/3, de 18 de marzo, vino a ser el preludio del trascendente relevo institucional materializado tres meses más tarde por Real Decreto de 18 de junio de 1993. La citada Moción, como ha precisado con todo rigor el Letrado de la Cámara, Dr. Arce Janáriz, tiene un interés doble: de un lado, desde la perspectiva parlamentaria, porque reprueba al Presidente del Principado sin llegar a plantear moción de censura; de otro, porque incide en una de las materias más recurrentes en los debates de la Junta General, como es la defensa de la competitividad de ENSIDESA.

*Dimisión y cese efectivo en sus funciones del Presidente del Principado.* Durante la campaña correspondiente a las Elecciones Generales y a consecuencia del descubierto engaño de unos falsos inversores petroquímicos, el Presidente

Rodríguez-Vigil presenta su dimisión en la madrugada del día 25 de mayo de 1993. Permanecerá en funciones hasta la expedición del Real Decreto 926/1993, de 18 de junio, por el que se dispuso el cese en su cargo.

*Propuesta, investidura y nombramiento del nuevo Presidente.* EL Partido Socialista Obrero Español, como fuerza con mayor número de diputados en la Asamblea legislativa propuso como candidato a la Presidencia a D. Antonio Ramón Trevín Lombán hasta entonces Alcalde del Concejo de Llanes. La designación de Sr. Trevín Lombán supuso un previo y acalorado debate interno en la formación política mayoritaria al haberse presentado y defendido, también, la candidatura del hasta la fecha Vicepresidente del Principado, D. Bernardo Fernández Pérez. La sesión de investidura se celebró durante los días 14 y 15 de junio y, no habiéndose alcanzado en la primera votación la mayoría a la que se refiere el artículo 32.1 del Estatuto de Autonomía, hubo de acudirse a una segunda convocatoria cuarenta y ocho horas más tarde. El 17 de junio de 1993 sería investido como Presidente el Sr. Trevín Lombán. Su nombramiento se efectuaría por Real Decreto 927/1993, de 18 de junio, publicado el día 19 en el «Boletín Oficial del Estado».

*Nuevo Gobierno.* Los integrantes del nuevo Consejo de Gobierno fueron nombrados por Decreto 4/93, de 23 de junio. Se respeta la denominación de las anteriores Consejerías, si bien se suprime el cargo de Vicepresidente. Del nuevo Gabinete, la mitad de sus miembros (cuatro Consejeros) no pertenecía al anterior órgano ejecutivo y, de los cuatro miembros que permanecen, sólo uno cambia de cartera. En resumen, durante 1993 ha habido un Consejo de Gobierno distinto en cada semestre.

## 2. Actividad normativa

A lo largo del año se han publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad cuatro normas con rango de Ley. Dos de ellas, de Presupuestos (Ley 1/1993, de 20 de mayo, para 1993 y Ley 3/1993 de 29 de diciembre, para 1994); otra fue aprobada en la anualidad anterior (Ley 2/1992, de 30 de diciembre, relativa al juego del bingo) y, por último, nos encontramos con una norma prolija y no exenta de calidad técnica (la Ley 2/1993, de 29 de octubre, de Pesca marítima en aguas interiores y aprovechamiento de recursos marinos). Por tanto la actividad legislativa ha sido exigua, acusando sin duda el cambio de Gobierno a mitad de ejercicio que supuso, previamente, cerca de un mes con un Ejecutivo el funciones. El nuevo Gabinete sacó, sin embargo, adelante el ambicioso Proyecto de la que sería, como se ha dicho, la Ley 2/1993, de 29 de octubre, sobre Pesca marítima en aguas interiores y aprovechamiento de recursos marinos; una norma que agota buena parte de los contenidos del artículo 148.1.11ª de la Constitución, así como del artículo 10.1.h) del Estatuto de Autonomía para Asturias.

En cuanto a las normas reglamentarias, cuya expresa relación descriptiva figura en otro lugar de esta obra, se han aprobado disposiciones en sectores tan diversos como la organización (donde, pese al cambio de Gobierno, se ha ob-

servado una prudencia modificativa encomiable, sí bien varias Consejerías han alterado su organigrama, habiendo sido suprimida, como ya se ha reseñado, la Vicepresidencia del Ejecutivo y creándose una nueva Comisión Delegada de Asuntos Económicos), la función pública (donde destaca una medida laboralizadora de determinados sectores estatutarios), la asistencia social (en lo relativo al desarrollo de la legislación sobre ancianos), la protección del medio ambiente y la fauna autóctona (gestión en el Parque Natural de Somiedo; prohibición de comercialización y transporte de determinadas especies comestibles, etc), el transporte de mercancías, la tributación (desarrollo ejecutivo de la Ley sobre el juego del bingo) y, como no, en materia de reactivación económica. En este último punto merece la pena ser destacado el Decreto 17/93, de 11 de marzo, que instituye la Comisión de Seguimiento y Análisis de los incentivos a la promoción económica.

## 3. Actividad parlamentaria

Al igual que en años precedentes, han sido muy numerosos los debates en la Junta General del Principado, con catorce Mociones y cincuenta y tres Resoluciones aprobadas. A estas cifras deben unirse las cuarenta y siete interpelaciones, las ciento veintiuna preguntas con respuesta oral y las ciento noventa y tres preguntas con respuesta por escrito. La frialdad de estos datos, de simple utilidad estadística, contrasta con el acaloramiento de algunas discusiones parlamentarias, especialmente las referidas a las cuestiones industriales que van adquiriendo por su extensión, reiteración y difícil terapia, la condición de males endémicos regionales. A este respecto recordemos la aprobación de la Moción 25/3, de 5 de marzo, de defensa de una política aseguratoria del futuro de la minería de carbón. O la Moción 29/3, de 29 de abril (en íntima conexión con las Resoluciones 89/3, de 26 de febrero y 126/3, de 1 de diciembre) sobre explotaciones de carbón a cielo abierto, o, en fin, la Moción 33/3, de 3 de diciembre, sobre activos ociosos de HUNOSA. Todo ello, en lo referente a la industria extractiva.

Por lo que atañe a la siderurgia, recordemos la reprobatoria Moción 26/3, de 18 de marzo, sobre el futuro de la industria siderúrgica, o la Moción 37/3, de 23 de diciembre, en la que la Junta General del Principado considera prioritarias las siguientes actuaciones referidas a las instalaciones de ENSIDESA:

a) El mantenimiento de la actual capacidad de producción.

b) La reconfiguración de la cabecera mediante la renovación de los hornos altos de Veriña.

c) La optimización de la Acería LDIII de manera que se rentabilice la inversión realizada.

d) La resolución de los problemas de calidades y anchos que hoy presentan el TBC (Tren de Bandas en Caliente) y el resto de las laminaciones de la factoría de Avilés.

e) La solución y adecuación de las coladas continuas de bloom y slabs en Veriña.

f) El alargamiento de las producciones mediante nuevas inversiones hacia productos de mayor valor añadido incrementando los acabados y transformados y potenciando las filiales.

g) La creación de un instituto para la tecnología aplicada del sector.

En otro orden de cosas, merece la pena reseñar en el campo estrictamente institucional, la Resolución 110/3 de 8 de octubre, sobre la orientación política general del Consejo de Gobierno. El interés de esta larga Resolución (consta de cinco apartados y más de medio centenar de puntos) estriba en ser el texto resultante de las propuestas presentadas por los Grupos Parlamentarios en el debate sobre el «Estado de la Región».

Los cinco apartados contemplan la adopción de medidas de empleo, infraestructuras, fomento de un eje cantábrico con Comunidades limítrofes, potenciación de las inversiones en I+D de las PYMES, protección del medio ambiente, freno a la desertización rural, asignación y reasignación de cuotas lácteas, etc. La Asamblea también expresa su preocupación por la situación de los trabajadores y por la grave conflictividad social originada por la crisis del Grupo Duro-Felguera. Las protestas laborales de estos trabajadores conllevaron determinadas acciones violentas que son repudiadas por la Junta General y que tuvieron por principal destinataria a la entidad crediticia con participación determinante en el capital social de Duro-Felguera.

También desde la óptica institucional puede citarse la Resolución 107/3, de 13 de julio, de creación de la Comisión de investigación sobre la fallida instalación de una industria petroquímica en Asturias, con la que los Grupos políticos quisieron salir al paso del malestar social provocado por la tentativa de fraude al Gobierno autónomo. La Comisión se crea cuando ya ha dimitido el anterior Presidente del Principado y una vez concluida la propia investigación del Consejo de Gobierno.

Desde la perspectiva competencial, es obligado hacer referencia a la Resolución 96/3, de 18 de marzo, sobre la Comisión Mixta de Transferencias, en la que se impone al Consejo de Gobierno el deber de informar a la Cámara de forma periódica en relación con la negociación de los traspasos. En similar orden de cosas ha de traerse a colación la Moción 135/3, de 3 de diciembre, sobre corresponsabilidad fiscal y participación en la cuota del IRPF como fórmula para incrementar la financiación de las Comunidades Autónomas. Esta Moción insta al Consejo de Gobierno a que todos los documentos que reciba de la Administración central o del Consejo de Política Fiscal y Financiera referidos a financiación autonómica sean inmediatamente remitidos a los Grupos Parlamentarios de la Cámara y también invita al Consejero del ramo a comparecer a petición propia ante la Comisión de Hacienda, Economía y Patrimonio, antes de asistir a cada reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Esta comparecencia, de facto, ya se había instaurado como costumbre parlamentaria.

Finalmente, en cuanto que reflejan debates con trascendencia social, pueden citarse la Resolución 122/3, de 18 de noviembre, sobre problemática urbanística del Municipio de Llanes (tema del que ya nos hemos ocupado en anteriores ocasiones) y la Resolución 136/3, de 16 de diciembre, sobre tasas universitarias, en la que la Asamblea legislativa muestra su preocupación ante la conflictividad estudiantil por este tema, si bien, en el momento de adoptarse la Resolución, el Gobierno del Estado ya había iniciado cauces de diálogo con los sectores afectados por la subida de las matrículas.

## 4. Otras actuaciones

Bajo esta rúbrica abierta se pretende dar noticia de actividades desplegadas, unilateralmente o de forma convenida con otras instancias, por los órganos políticos y administrativos del Principado de Asturias. Algunas de estas iniciativas no tienen por qué traducirse en normas jurídicas y otras, aun cuando finalicen como tales en el Boletín Oficial, se hallan en fase de reflexión, discusión, informe o aprobación. A riesgo de omitir alguna destacada línea de actuación y con el valioso aporte documental suministrado desde la Consejería de Interior y Administraciones Públicas, podríamos seleccionar las siguientes actividades:

a) Ampliación del marco competencial. Paralelamente a la reforma del Estatuto de Autonomía, Asturias, al igual que otras Comunidades en similar situación, ha iniciado en 1993 las negociaciones con la Administración del Estado para afrontar el proceso de traspaso de funciones y servicios en determinadas materias previstas en la Ley orgánica 9/1992, de 23 de diciembre. Entre las competencias cuya pionera transferencia se debate se encuentran las siguientes:

— Casinos, juegos y apuestas.

— Asociaciones.

— Espectáculos.

— Mútuas no integradas en el sistema de la Seguridad Social.

— Radiodifusión.

— Administración corporativa: Cámaras de Comercio, Industria y Navegación; Cámaras Agrarias; Cámaras de la Propiedad Urbana; Cofradías de Pescadores y Colegios Profesionales.

— Ejecución de la legislación laboral.

— Ampliación (fundamentalmente en medios materiales) de Protección de Menores, que es competencia no prevista para Asturias por la Ley orgánica 9/1992.

También debe destacarse que la Comisión Mixta de Transferencias (prevista en la Disposición Transitoria Cuarta del Estatuto de Autonomía), en sesión celebrada el 17 de noviembre de 1993, reflejó en Acta «la conformidad del Principado de Asturias a la aprobación del procedimiento de aplicación de la corres-

ponsabilidad fiscal en el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas».

b) Reindustrialización y dinamización económica de Asturias. En este apartado deben reseñarse las actuaciones iniciadas desde el Ministerio de Industria, el Plan Integrado para la Reindustrialización de Asturias —gestado en el propio Principado— y la constitución de la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración del Estado y la autonómica.

El Ministerio de Industria ha confeccionado un *Programa de Reindustrialización y dinamización económica de Asturias,* que parte del convencimiento de que la transformación económica que vuelva competitivas las iniciativas industriales en Asturias, debe venir guiado por la empresa privada, sustituyendo así, en un cambio radical de la estructura económica de la región, el protagonismo determinante del sector público. A éste sólo le correspondería encabezar el impulso reindustrialización mediante la ejecución del citado Programa reindustrializador. Para articular el Programa y para llevar el seguimiento de las actuaciones de futuro, el Gobierno del Estado creó el Grupo de Trabajo Interministerial para Asturias (GTIA), en el que participan el Ministerio de Industria (ahora desglosado de Comercio y Turismo) que lo preside, y los Ministerios de Economía y Hacienda, de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, de Trabajo y Seguridad Social, de Educación y Ciencia y de Agricultura, Pesca y Alimentación. Dentro del Grupo de Trabajo se han constituido tres subgrupos «ad hoc»: de ayudas a Proyectos, de Dinamización Económica y de Promoción Tecnológica. Entre las principales medidas a realizar se prevén un Plan de Promoción de Inversiones, un Plan de Mejora de Infraestructuras y de Oferta de Suelo industrial, un Plan de Choque de Formación Profesional, Universitaria, Tecnológica y Empresarial, Planes detallados de actuación turística, agropecuaria y de vivienda, Hábitat y entorno rural y un Programa de Promoción Tecnológica, Empresarial y de Dinamización Económica. Todas estas previsiones, aunque aprobadas y anunciadas en 1991 y 1992, comienzan a tener efectividad en los últimos meses. A título de ejemplo, el Plan de Mejora de Infraestructuras, en el que, entre otras medidas se contemplaba el compromiso del MOPT de acelerar las actuaciones pendientes del vigente Plan de Carreteras, ha dado como fruto, en diciembre de 1993 la finalización, tras diversos retrasos, del eje Norte-Sur o Autovía de la Plata (A-66) en todo su tramo asturiano.

Paralelamente, el propio Gobierno del Principado, viene ahondando en el desarrollo de un documento, inicialmente datado el 15 de enero de 1992, y denominado Plan Integrado para la Reindustrialización de Asturias (1992-1997), que trata de conformar «un conjunto coherente de acciones de carácter plurianual, financiado de forma cooperativa por las distintas Administraciones públicas que operan en Asturias».

El Plan, llamado a ser el marco orientador e impulsor de la inversión privada y pública persigue los objetivos de integrar territorialmente la región asturiana en el espacio nacional y europeo; incorporar la socio-economía asturiana al modelo de desarrollo económico comunitario garantizando niveles de crecimiento del PIB regional similares a los de la media del conjunto nacional y procurar la

articulación integrada y reequilibradora del conjunto de comarcas de la región, actuando con mayor intensidad en aquellas que presenten especiales limitaciones a su desarrollo. A este respecto, en relación al Producto interior bruto, conviene destacar cómo Asturias es la única Comunidad española que perdió entre 1980 y 1991 dos puntos del PIB por habitante, con respecto a la media comunitaria, según los datos hechos públicos el 24 de enero de 1994 por la Oficina de Estadísticas de la Comunidad Europea (EUROSTAT). En 1980, en efecto, la media del producto interior bruto por habitante de Asturias se situaba en el 77 % de la media comunitaria, pasando en 1991 a sólo un 75%.

En fin, en el marco de una actuación imprescindiblemente coordinada, el 15 de diciembre de 1993, se acordó la constitución de una Comisión bilateral de Cooperación entre la Administración del Estado y la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias que, aunque no nacida para fines específicamente industriales, pretende ser «un instrumento de colaboración entre las mismas, a fin de impulsar programas y posibles actuaciones conjuntas para el desarrollo de políticas comunes en los distintos ámbitos sectoriales, y servir de cauce de actuaciones de carácter preventivo en el intento de evitar que surjan conflictos entre ambas Administraciones, y arbitrar propuestas de solución a cuestiones que interesan a las citadas Administraciones en asuntos de su competencia». Es decir: esta Comisión bilateral, aunque confesadamente se encamina a la evitación de conflictos procesales de competencias, deja abierta la puerta a la colaboración en cualquier política sectorial.

c) Ordenación del Territorio. Pese a no haber visto la luz en 1993 como norma positiva, conviene destacar la importancia de la elaboración y culminación de las Directrices Subregionales de Ordenación del Territorio para la franja Costera. Directrices que adoptarán la formalidad aprobatoria de Decreto y que tienen por objetivo el desarrollo de las medidas de protección y la ordenación a gran escala de los usos del suelo en la franja litoral de todos los concejos costeros. Franja litoral —y área de influencia— fuertemente alterada en su configuración natural por el impacto de diversas actividades, algunas sumamente degradantes, que se han implantado en esta atractiva zona costera en los últimos años. Estas importantes Directrices Subregionales (que no pretenden privar a los Ayuntamientos de la competencia urbanística para adoptar criterios concretos de ordenación) se enmarcan en las previsiones de las Directrices Regionales de Ordenación del Territorio, aprobadas por Decreto 11/1991, de 24 de enero y de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 19 y siguientes de la Ley 1/1987, de 30 de marzo, de Coordinación y Ordenación Territorial.

## 5. Recapitulación

La Comunidad Autónoma del Principado de Asturias sufrió, de forma imprevista, en el año 1993 un cambio en la titularidad de su Presidencia que acarreó, aparte de los consiguientes procedimientos estatutarios de investidura y nombramiento, la formación de un nuevo Consejo de Gobierno con sus inherentes

—aunque sumamente prudentes— cambios en la estructura de la Administración.

La existencia de dos Gabinetes distintos en 1993 viene a fragmentar, por semestres, la acción política de Gobierno. Se puede decir, sin riesgo de error, que el tiempo en el que el primer Ejecutivo actuó en funciones unido a la paulatina puesta en marcha de las actuaciones del nuevo Gobierno, consumieron una parte nada despreciable del ejercicio anual que repercutió cuantitativamente en los proyectos de ley y en las disposiciones reglamentarias que se aprobaron. Tampoco debe omitirse el hándicap de haber tenido que administrar durante cinco meses con unos Presupuestos prorrogados.

Pese a lo atípico de la anualidad, amén de alguna norma de relevancia, destacada con anterioridad, procede hacer hincapié en la repercusión de determinados debates parlamentarios, de los que no ha desaparecido el protagonismo de la crisis hullera y energética.

Igualmente hemos puesto de manifiesto las actuaciones públicas no normativas encaminadas a paliar los devastadores efectos de la quiebra del modelo económico regional.

En una Comunidad con insignificante conflictividad con el Estado es de prever que el proceso de negociación de nuevas transferencias, iniciado en 1993, finalice sin grandes incidencias ni demoras en el siguiente ejercicio en el que, igualmente, se culminará jurídicamente la reforma ampliatoria del Estatuto de Autonomía.

La asunción efectiva de novedosos e importantes cometidos ha de suponer un reto, tanto en el campo de las normas como en el prestacional, para una Comunidad Autónoma que, hasta la fecha, viene haciendo un mesurado, y en general acertado, ejercicio de sus limitadas competencias.

## 1. Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios:

Total Diputados: 45

Composición por Grupos Parlamentarios a 1-1-1993:

*Grupo Socialista: 21 Diputados*

*Grupo Popular: 15 Diputados*

*Grupo I.U.: 4 Diputados*

*Grupo Mixto: (2 C.D.S., 1 P.A.S.) 3 Diputados*

Composición de los Grupos Parlamentarios al 31-12-1993:

Sin variación.

## 2. Estructura del Gobierno:

Presidente: Juan Luis Rodríguez-Vigil Rubio
(hasta el 19-06-93).
Antonio Ramón Trevín Lombán
(desde el 19-06-93).

Número de Consejerías: 8

— *Interior y Administraciones Públicas.*

— *Hacienda, Economía y Planificación.*

— *Educación, Cultura, Deportes y Juventud.*

— *Sanidad y Servicios Sociales.*

— *Infraestructuras y Vivienda.*

— *Medio Rural y Pesca.*

— *Industria, Turismo y Empleo.*

— *Medio Ambiente y Urbanismo.*

— *Desaparece la Vicepresidencia el 23-03-93.*

## 3. Tipo de Gobierno:

Por apoyo parlamentario: de mayoría relativa (a dos escaños de obtener la absoluta).

Partidos y número de Diputados que lo apoyan:

PSOE, 21 Diputados.

Composición del Gobierno: homogéneo (PSOE).

## 4. Cambios en el Gobierno:

Dimisión del Presidente Rodríguez-Vigil, el 25 de mayo de 1993. La Junta General del Principado, en sesión celebrada los días 14, 15 y 17 de junio de 1993 invistió como Presidente a D. Antonio R. Trevín Lombán, cuyo nombramiento se produjo por Real Decreto 927/1993, de 18 de junio.

El nuevo Gobierno fue nombrado por Decreto 4/1993, de 23 de junio. Cuatro Consejeros (la mitad) no pertenecían al anterior Gabinete y, de los cuatro que repiten, tres no cambian de cartera.

## 5. Investidura, moción de censura y cuestión de confianza:

El Presidente Rodríguez-Vigil cesa en el cargo por iniciativa propia sin que llegara a aprobarse ninguna moción de censura.

La investidura del Presidente Trevín Lombán se produjo con los votos de su Grupo Parlamentario, el día 17 de junio de 1993, transcurridas las cuarenta y ocho horas, desde la primera votación, a que se refiere el artículo 32.1 del Estatuto de Autonomía.

## 6. Mociones de reprobación.

El Presidente Rodríguez-Vigil fue reprobado por todos los grupos parlamentarios (a excepción del socialista), en la sesión de 18 de marzo de 1993. La reprobación prosperó por 22 votos contra 21 y estuvo motivada por la deficiente defensa de los intereses siderúrgicos de la región (ENSIDESA).

## 7. Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas.

### *7.1. Datos globales:*

— Interpelaciones: 47

— Preguntas orales: 121

— Preguntas escritas: 193

— Mociones aprobadas: 14

— Resoluciones aprobadas: 53

— a) Iniciadas como proposiciones no de ley: 32

— b) Consecuencia del debate de orientación política general: 1 (que consta de cinco apartados y cuarenta y cinco puntos).

— c) Propuestas de Resolución deducidas con ocasión del debate de planes, Memorias, comunicaciones y documentos similares: 20

*7.2. Resoluciones y debates más importantes:*

a) Resoluciones aprobadas:

— Resolución 89/3, de 26 de febrero (Boletín Oficial de la Junta General del Principado, de 3 de marzo de 1993), sobre remisión de Comunicación del Consejo de Gobierno en materia de explotaciones a cielo abierto.

— Resolución 96/3, de 18 de marzo (BOJGP, de 23 de marzo de 1993), sobre la Comisión Mixta de Transferencias.

— Resolución 107/3, de 13 de julio (BOJGP, de 15 de julio de 1993), de creación de la Comisión de Investigación sobre la instalación de una industria petroquímica en Asturias.

— Resolución 110/3, de 8 de octubre (BOJGP, de 18 de octubre de 1993), sobre la orientación política general del Consejo de Gobierno.

— Resolución 126/3, de 1 de diciembre (BOJGP, de 13 de diciembre de 1993), sobre explotaciones de carbón a cielo abierto.

— Resolución 136/3, de 16 de diciembre (BOJGP, de 22 de diciembre de 1993), sobre Tasas Universitarias.

b) Mociones aprobadas:

— Moción 25/3, de 5 de marzo (BOJGP, de 10 de marzo de 1993), sobre defensa de una política que asegure el futuro de la minería del carbón.

— Moción 26/3, de 18 de marzo (BOJGP, de 23 de marzo de 1993), sobre el futuro de la industria siderúrgica. En la misma se contiene la reprobación al Presidente Rodríguez-Vigil.

— Moción 29/3, de 29 de abril (BOJGP, de 3 de mayo de 1993), sobre situación y perspectivas de las explotaciones a cielo abierto (véase Resolución 89/3).

— Moción 33/3, de 12 de noviembre (BOJGP, de 16 de noviembre de 1993), sobre activos ociosos de HUNOSA.

— Moción 35/3, de 3 de diciembre (BOJGP, de 13 de diciembre de 1993), sobre corresponsabilidad fiscal y participación en la cuota de IRPF.

— Moción 37/3, de 23 de diciembre (BOJGP, de 29 de diciembre de 1993), sobre siderurgia integral.

**8. Reformas del Reglamento Parlamentario:**

No se produjeron.

**9. Normas interpretativas y supletorias del Reglamento:**

No se aprobaron.

**10. Instituciones similares a Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo:**

No existen tales instituciones en la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias.

ASTURIAS
Elecciones GENERALES 1993
Resultados Comunidad Autónoma y Provincia

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Electores | 920.390 | | | |
| Participación | 694.243 | 75,4 | | |
| | votos | %s/vot. | Diput. | Senad. |
| PP | 258.355 | 37,2 | 4 | 1 |
| CDS | 25.351 | 3,7 | – | – |
| PSOE | 271.877 | 39,2 | 4 | 3 |
| IU | 106.757 | 15,4 | 1 | – |
| Partido Asturianista | 11.088 | 1,6 | – | – |
| Ecologistas diversos | 5.940 | 0,9 | – | – |
| PANE diversos | 1.315 | 0,2 | – | – |
| Diversos Derecha | 1.275 | 0,2 | – | – |
| Diversos Izquierda | 2.435 | 0,4 | – | – |
| Otros | 178 | 0,0 | – | – |
| Nulos | 2.862 | 0,4 | | |
| Blancos | 6.306 | 0,9 | | |

Distribución de Escaños
Diputados y Senadores

| | PP | | CDS | | PSOE | | IU | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Dip. | Sen. | Dip. | Sen. | Dip. | Sen. | Dip. | Sen. |
| ASTURIAS | 4 | 1 | – | – | 4 | 3 | 1 | – |

| | |
|---|---|
| PANE diversos | Unión del Pueblo Leonés, Andecha Astur, Conceyu Independiente D'Asturies |
| Ecologistas diversos | Los Verdes, Los Ecologistas |
| Diversos Izquierda | Partido Socialista de los Trabajadores, Coalición por un Nuevo Partido Socialista |
| Diversos Derecha | Agrupación Ruiz-Mateos Alianza Democrática Europea, Falange Española de las J.O.N.S. |
| Otros | Partido de la Ley Natural, Partido Humanista |

Fuente: Junta Electoral Central, B.O.E. 16/07/1993.

# CANARIAS

*Gumersindo Trujillo*

## 1. Rasgos generales

Tres hechos relevantes han marcado el acontecer político de la Comunidad Autónoma canaria a lo largo de 1993. La formación de una nueva mayoría de Gobierno; el incremento de la atención por la política nacional, y la maduración del proyecto de ley económica que deberá renovar los perfiles de su peculiar régimen económico-fiscal, constituyen en nuestra opinión los aspectos más destacados del año que se reseña.

Condicionada en muy buena medida por estos factores, la Comunidad canaria ha desarrollado en este tiempo una actividad institucional que viene definida por una dinámica partidista en la que el agrupamiento de un conjunto de fuerzas con cierto grado de heterogeneidad interna y ambiental matiza con alguna intensidad el período analizado.

## 2. Las competencias normativas

### 2.1. *Actividad legislativa*

A lo largo de 1993, sólo se aprobaron tres Leyes. Si se tiene en cuenta que una de ellas es la Ley de Presupuesto para 1994 y que otra aprueba un crédito extraordinario, parece evidente lo menguado de la actividad estrictamente legislativa. La tercera de dichas leyes es la que crea una Escuela de Servicios Sanitarios y Sociales como entidad de Derecho público con personalidad jurídica propia, cuya actividad, sin embargo, ha de ajustarse al ordenamiento jurídico-privado. Si se repasan los *Informes* correspondientes al cuatrienio 1989-1992, puede comprobarse que las Leyes aprobadas durante el mismo suponen un promedio de 12'5 leyes / año, del que resulta bastante alejada la producción de 1993.

La explicación de este hecho —dando por supuesto un razonable descenso en la producción de nuevas leyes a medida que se completa el ordenamiento autonómico ha de encontrase, sin duda, en la crísis política que se desencadena el pasado mes de abril con la presentación y aprobación de una moción de censura promovida por una de las dos fuerzas políticas que formaban el Gobierno de coalición PSC-PSOE / AIC, a la que se unen en dicha censura, y en el Gobierno subsiguiente, otras cuatro hasta entonces en la oposición. La resolución de esta crísis, pues, determinó el acceso al Gobierno autónomo de una coalición de heterogéneas procedencias originarias, aunque agrupadas en común nacionalis-

mo no bien definido aún en el plano ideológico. Es razonable pensar que esta circunstancia haya tenido bastante que ver con las trabajosas gestiones para el acople de dichas fuerzas en el nuevo Gobierno, lo que muy probablemente ha podido dificultar la articulación y el desarrollo del programa legislativo a desarrollar en la presente legislatura.

Por otra parte, tras las elecciones generales de junio del pasado año, la atención política de la Comunidad se ha proyectado con acentuada intensidad hacia la política nacional, al dilucidarse en el escenario político de ésta ciertas cuestiones que atraen marcadamente el interés de la clase política y de la opinión pública autonómica por las razones que más adelante se expresan.

### 2.2. *Actividad reglamentaria de la Cámara*

Como consecuencia de la privación del ejercicio de su cargo que afecta a un Diputado regional condenado por sentencia firme del Tribunal Supremo, la Mesa de la Cámara se vio en la necesidad de dictar una Resolución que le permitiera afrontar el difícil problema planteado al encontrase hasta entonces mayoría y oposición en la relación 31/29. Por virtud de dicha Resolución se establece que en las sesiones plenarias de la Cámara, en el cómputo de la mayoría a la que se refiere el artículo 78.1 del su Reglamento (a cuyo tenor para que aquella y sus órganos puedan tomar acuerdos «deberán estar reunidos reglamentariamente y con asistencia de la mayoría de sus miembros»), la Mesa de la misma «deducirá previamente el número de escaños pertenecientes a los Diputados que se encuentren privados del ejercicio del cargo en virtud de sentencia firme condenatoria por delito doloso». También se procederá de este modo para la determinación de las mayorías especiales exigidas reglamentariamente.

### 2.3. *Trabajos de la Comisión* ad hoc *para la reforma del Estatuto*

A lo largo de 1993, esta Comisión —de cuya constitución y primeros trabajos se ha dado cuenta en anteriores *Informes*— continuó ocupándose de la modificación de diferentes aspectos del Estatuto de autonomía. En el momento actual se ha revisado la totalidad del articulado estatutario, habiéndose propuesto modificaciones que afectan a los artículos 1, 2, 4, 7, 8, 11, 12, 13, 16, 17, 21, 22, 25, 27, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 36, 37, 38, 43, 45, 53, 54, 61, 63 y 64. También se han propuesto modificaciones a las Disposiciones adicionales primera y segunda, y a las Disposiciones transitorias primera, segunda y octava. La gran mayoría de estas modificaciones han sido propuestas por el Grupo Parlamentario de las Agrupaciones Independientes de Canarias (AIC); en menor medida, por el PSC-PSOE. El Partido popular ha propuesto modificaciones bastante más puntuales y limitadas.

Las cuestiones debatidas se refieren fundamentalmente a los aspectos que sistematizamos y resumimos como sigue:

— *Definición institucional de la Comunidad Autónoma.* Las Agrupaciones Independientes de Canarias proponen, de una parte, la supresión de la expresión «del que emanan sus poderes» (referida al pueblo canario en el artículo 1.1), lo que se conecta, como se verá, con el papel que se proponen asignar a los Cabildos insulares; de otra, la inclusión como objetivo de la Comunidad que la misma asume como tarea esencial «la cooperación internacional con otros pueblos en el marco constitucional y estatutario».

— *Delimitación de su territorio.* Las AIC proponen incluir como territorio de la Comunidad «las aguas interiores, aguas jurisdiccionales y zona económica exclusiva en los términos de la legislación del Estado» a los efectos del ejercicio de las competencias estatutarias. Por el contrario, el PSC-PSOE sólo se refiere a «las aguas de jurisdicción española que circunden a todas ellas» (las islas e islotes). El Partido popular, por su parte, afirma como competencia del Estado el mar territorial y la zona económica exclusiva.

— *Condición política de canarios.* Las AIC matizan la actual regulación añadiendo que «en los términos que fijen las leyes españolas y canarias, tendrán una especial consideración administrativa los descendientes de los ciudadanos canarios emigrados»; y, por otra parte, que los ciudadanos extranjeros a los que por tratados internacionales se les reconozcan derechos políticos en el territorio español «gozarán de derechos administrativos singulares».

— *Configuración de los Cabildos insulares como instituciones de la Comunidad Autónoma.* Con este fin, y además de la eliminación ya señalada de la expresa referencia a los poderes de la Comunidad como emanados del pueblo canario, las AIC pretenden sustituir el precepto según el cual los poderes de la Comunidad «se ejercerán a través del Parlamento, del Gobierno y de su Presidente» por otro a cuyo tenor dichos poderes se ejercerán «a través de las instituciones del Parlamento, del Gobierno y su Presidente y de los Cabildos insulares de cada una de las siete islas».

— *Fuentes del Derecho autonómico.* En la propuesta de las AIC se contempla incluir dentro de las mismas los Decretos-leyes y los Decretos legislativos.

— *Reforma del sistema electoral.* El PSC-PSOE es partidario de modificar el sistema electoral autonómico estableciendo un distrito regional constituido por ocho circunscripciones de las cuales siete coinciden o corresponden a las actuales circunscripciones insulares, en tanto que la octava circunscripción comprende la totalidad del territorio de la Comunidad. Mientras no se disponga otra cosa por una ley del Parlamento de Canarias aprobada por las dos terceras partes de sus miembros, el número de diputados a elegir por las circunscripciones insulares sería el mismo que en la actualidad; por la circunscripción regional se elegirían diez diputados, con lo que la Cámara pasaría a contar con setenta en lugar de los sesenta actuales. Las listas electorales que concurran en cada circunscripción insular deberían contener tantos candidatos como escaños a cubrir en ella, más tantos candidatos como diputados a elegir en la circunscripción regional. En la atribución de escaños correspondientes a la circunscripción regional no se considerarían aquellas listas que obtuviesen menos del cinco por cien-

to de los votos válidos emitidos en la región. En cada circunscripción insular sería necesario, como en la actualidad, que las listas que concurren en la misma obtengan al menos el cinco por ciento de los votos emitidos en la región o el veinte por ciento de los emitidos en la misma.

— *Disolución facultativa de la Cámara parlamentaria y mandato cuatrienal subsiguiente.* Las AIC pretenden incorporar al Estatuto dicha posibilidad y eliminar del mismo la limitación del mandato corto subsiguiente que actualmente existe para los supuestos de disolución automática de la Cámara, de producirse el supuesto contemplado para la eventualidad de inelección parlamentaria de Presidente del gobierno.

— *Procedimiento de reforma del Estatuto.* Tanto el PP como el PSC-PSOE proponen una regulación similar a la prevista por Estatuto de la Comunidad Valenciana, lo que implica que, en el supuesto de no aprobación por las Cortes Generales de una reforma propuesta por el Parlamento autonómico, se deberá devolver al mismo su propuesta para nueva deliberación acompañada de mensaje motivado sobre el punto o puntos que hubieren ocasionado su devolución y propuesta de soluciones alternativas. Las AIC, por el contrario, plantean una regulación similar a la de los Estatutos de las Comunidades accedidas al autogobierno por el procedimiento regulado en el artículo 151,CE, cuya nota más destacada, como se sabe, es la preceptividad del referéndum de los electores de la Comunidad Autónoma.

— *Garantías del Régimen Económico-Fiscal de Canarias.* La modificación por los órganos estatales este Régimen especial requiere actualmente informe previo del Parlamento autónomo «que para ser favorable», como dice el Estatuto, «deberá ser aprobado por las dos terceras partes de sus miembros». No queda claro, sin embargo la eficacia de este parecer autonómico respecto de las Cortes Generales. De ahí las propuestas del PP y de las AIC tendentes a clarificar esta cuestión. Los primeros proponen explicitar que dicho informe sea vinculante, si se cuenta para su aprobación con las dos terceras partes de los miembros de la Cámara autonómica. En la misma línea, las referidas Agrupaciones explicitan que «para ser favorable y posibilitar tal reforma,» deberá ser aprobado por las dos terceras partes de los Diputados regionales; y que, «en caso contrario, persistirá en sus propios términos el régimen vigente».

En el caso de las AIC, estas garantías formales se refuerzan con determinados principios que constituyen garantías materiales para los ingresos de la Comunidad Autónoma o condicionamientos de los contenidos de las correspondientes políticas estatales. Así, se establece que serán de titularidad de la Comunidad Autónoma todos los impuestos de naturaleza indirecta que graven la entrega de bienes y prestación de servicios, correspondiendo a la misma la creación, modificación y regulación normativa de tales impuestos; y, además, que si de una reforma del sistema tributario estatal resultare una variación sensible de aquellos ingresos de la Comunidad Autónoma que dependan de tributos estatales o los propios del régimen fiscal específico, «el Estado, de acuerdo con la Comunidad, deberá adoptar las medidas compensatorias que garanticen los principios de equilibrio y suficiencia financiera de la Hacienda canaria». Asimismo,

dentro de las nuevas competencias exclusivas de la Comunidad que se proponen figura: «Hacienda canaria. Deuda de la Comunidad Autónoma. Conservación, modificación y desarrollo, en el ámbito de sus competencias, del régimen económico y fiscal propio de Canarias».

Por otra parte, como reflejo del contencioso que ha dado lugar a la impugnación de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para 1992 y 1993, las AIC proponen la inclusión de un precepto estatutario que establezca que en cada ejercicio presupuestario habrá de ejecutarse un Programa de Inversiones Públicas distribuido entre el Estado y la Comunidad Autónoma de tal modo que las inversiones estatales no sean inferiores al promedio que corresponda para el conjunto de las Comunidades Autónomas, excluidas de este cómputo las inversiones que compensen el hecho insular.

Finalmente, incluyen una cláusula general en virtud de la cual el Estado «deberá garantizar en todo momento la capacidad financiera y presupuestaria de la Comunidad Autónoma para la prestación de los servicios públicos y administrativos a que viene obligada en virtud de las competencias y delegaciones incluidos en el presente Estatuto, en especial, la necesidad de crear servicios insulares capaces de cumplir con los principios de eficacia y proximidad al ciudadano»

— *Inclusión de nuevas competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma.* Además de las competencias exclusivas en materia de Hacienda pública que se acaban de mencionar, las AIC proponen añadir nuevas competencias estatutarias, también con el carácter de exclusivas, entre las que figuran la legislación electoral interior que afecte, no sólo al Parlamento, sino, además, a los Cabildos insulares en los términos previstos en el Estatuto (reformado); las normas procesales y de procedimientos administrativos y económico-administrativo y fiscal que se deriven de las especialidades del régimen administrativo, económico y fiscal canario y de la organización propia de Canarias; los bienes de dominio público y patrimoniales cuya titularidad corresponda a la Comunidad Autónoma, así como las servidumbres públicas en materias de su competencia; la planificación, desarrollo y promoción de la economía canaria de acuerdo con la ordenación general de la economía; y, finalmente el sector público propio de Canarias en cuanto no esté afectado por otras normas del Estatuto.

— *Competencias de los órganos jurisdiccionales de Canarias.* Tanto el PSC-PSOE como las AIC proponen incluir los recursos de casación en materia de Derecho especial canario entre las competencias de dichos órganos. También el recurso de revisión respecto de sentencias firmes dictadas por los mismos. Los socialistas, además, proponen la participación de la Comunidad en las necesidades de aquellos con medios y recursos, incluso con la adscripción de funcionarios propios de la misma.

— *Residencia y trabajo de extranjeros.* Proponen las AIC que el Estatuto incorpore un precepto en cuya virtud, la residencia y el trabajo de los extranjeros en Canarias requiera un tratamiento especial, debiéndose consultar a la Comunidad Autónoma en la tramitación de tratados internacionales o legislación es-

tatal que regule tales situaciones. Se podrán establecer límites temporales o cuantitativos al trabajo de extranjeros en el Archipiélago en función de la problemática del mercado laboral, sin perjuicio de lo establecido en las disposiciones comunitarias europeas de aplicación en Canarias.

— *Participación en la negociación de tratados y acuerdos internacionales.* Según postula, asimismo, el mencionado Grupo, cuando dichos tratados o acuerdos afecten directamente al régimen económico-fiscal de Canarias, el Gobierno autónomo deberá participar en el seno de las Delegaciones estatales «que negocien, ejecuten o fiscalicen tales protocolos internacionales».

## 2.4. *Actividad reglamentaria del Gobierno*

Por razones de claridad expositiva, agrupamos en los siguientes apartados la exposición de la actividad reglamentaria del Gobierno autónomo que de manera puntual se recoge en las fichas normativas que figuran en otro lugar de este Informe. Dichos apartados no reflejan necesariamente la actividad promovida por cada Consejería, sino los temas más destacados -a juicio, evidentemente, del autor de este informe- de la referida actividad.

*I. Economía y Hacienda. En este ámbito, destacan los siguientes grupos de disposiciones:*

1. Ordenación tributaria. Por su relevancia en la función recaudatoria hay que referirse, ante todo, a las regulaciones concernientes al Impuesto General Indirecto Canario (IGIC) que comprenden: normas concernientes a su gestión, liquidación e inspección y deber de informar anualmente de los sujetos pasivos del mismo en relación con la operaciones con terceras personas; así como ciertas modificaciones de determinados procedimientos tributarios por incidir en los mismos la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común. A ellas hay que añadir las modificaciones del Reglamento del Impuesto autonómico sobre los combustibles derivados del petróleo con el fin de equiparar los conceptos de «operador» y «comerciante» mayorista, así como para modificar el tipo de gravamen que pesa sobre estos productos.

2. Emisión de deuda pública. Para financiar programas de inversiones en infraestructuras, reformas, acondicionamientos y mejoras de Centros de enseñanza, construcción de Centros escolares y viviendas, se dispone (julio de 1993) la emisión de deuda pública, amortizable e interior, por un importe de tres mil millones de pesetas para financiar las operaciones de capital que figuran en el Anexo II de la Ley 11/1991, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1992; en noviembre del mismo año se dispone una segunda emisión por un importe de ocho mil millones de pesetas de los cuales se destina cinco mil millones para los objetivos que figuran en el Anexo II de la Ley 10/1992, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 1993, y tres mil para financiar las inversiones que figuran en el Anexo de la Ley 2/1993, de 19 de noviembre, de crédito extraor-

dinario, por este mismo importe, y consiguiente modificación presupuestaria, para financiar las Corporaciones locales. Por otra parte dentro de las medidas previstas en esta misma Ley 2/1993, figura también la autorización en cuya virtud se dicta el Decreto 325/1993, de 23 de diciembre, por el que se autoriza el otorgamiento de avales de Tesorería en favor de la Universidad de la Laguna, por un importe de seiscientos millones de pesetas, con destino a la finalización de obras contempladas en el Plan Universitario de Canarias.

3. Cooperación con las Corporaciones locales. Un capítulo importante de la cooperación de la Comunidad Autónoma con las Corporaciones locales —además de la cooperación financiera que se acaba de mencionar está representado por las medidas de ejecución de la Ley 8/1992, de 4 de diciembre. Por un primer Decreto, a propuesta del Consejero de Economía y Hacienda, se aprueban los criterios conforme a los cuales se determinan los porcentajes de participación (población de derecho, superficie, solidaridad intermunicipal y presión fiscal) en el reparto del Fondo de cooperación local, constituido con el recargo transitorio establecido por dicha Ley sobre el impuesto autonómico sobre los combustibles derivados del petróleo, afecto al saneamiento y mejora de las Haciendas locales. Un segundo Decreto, propuesto por la Consejería de Presidencia y Turismo, aprueba el Plan de saneamiento financiero para la distribución del referido Fondo destinado a la refinanciación y mejora de dichas Haciendas.

4. Actividad subvencional. Dentro de esta actividad de la Comunidad Autónoma, hay que mencionar la regulación del régimen de subvención a las pequeñas y medianas empresas; regulación del régimen de subvenciones al transporte interinsular de viajeros; regulación del otorgamiento de subvenciones para la adquisición de suelo para la promoción de viviendas de protección oficial. También dentro de esta política de atención a las pequeñas y medianas empresas debe reseñarse la elevación hasta trescientos millones de pesetas el límite de participación del Gobierno en Sociedades de garantía recíproca que tengan su domicilio social en Canarias.

5. Atención al sector público estatal. De acuerdo con las previsiones del artículo 62.2 del Estatuto de Autonomía, se crea una Comisión de estudios sobre dicho sector en Canarias, adscrita a la Presidencia del Gobierno autónomo. Corresponde a la misma elaborar los estudios, informes y propuestas referentes a la gestión de las empresas comprendidas en dicho sector y su incidencia socioeconómica en la región.

*II. Organización y el funcionamiento de la Administración autonómica. Bajo esta rúbrica cabe comprender una serie de disposiciones que sistematizamos del siguiente modo:*

1. *Reestructuración de la Administración autonómica.* Como consecuencia de la formación del nuevo Gobierno se producen importantes reajustes en cinco de las diez Consejerías de las que consta el Gobierno: estos cambios afectan a la Presidencia del Gobierno, así como a las hasta entonces denominadas Consejerías de «Agricultura y Pesca», «Industria, Comercio y Consumo» y «de la Presidencia» que respectivamente, pasan a denominarse «Agricultura y Alimenta-

ción», «Industria y Comercio», «Presidencia y Turismo». La Consejería de «Trabajo y Función Pública» mantiene su denominación, pero ciertas funciones de programación, dirección y ejecución de la función inspectora de los servicios autonómicos y de racionalización de la función administrativa pasan a pertenecer a la Presidencia del Gobierno. Las Consejerías de Economía y Hacienda, Educación, Cultura y Deportes, Obras Públicas, Vivienda y Aguas, Política Territorial y Sanidad y Asuntos Sociales continúan con las funciones que anteriormente venían desempeñando. En congruencia con estos cambios, se modifican los Reglamentos orgánicos de diversa Consejerías y se atribuyen dotaciones a las correspondientes Secretarías Generales Técnicas.

2. *Regulación de Comisiones interdepartamentales y creación y regulación de ciertos órganos de la Administración autonómica.* Se crean y regulan las Comisiones Interdepartamentales del Gobierno —de Asuntos Económicos, para la Reforma Administrativa y de Fomento a la Pequeña y Mediana Empresa— que, además de las funciones de coordinación y propuesta de aquellos asuntos que le sean sometido por el Presidente del Gobierno, cumplen funciones resolutivas y reglamentarias como órganos desconcentrados del Gobierno. Asimismo se reorganiza la Comisión de Administración Territorial de la Comunidad Autónoma, órgano de colaboración permanente entre la Administración autonómica y las Corporaciones locales. También se crea un Consejo Asesor del Presidente en materia de Política Económica y Social. Por último, se aprueba el Reglamento del Instituto Canario de Empleo y se modifica el Reglamento del Consejo de Entidades Canarias en el Exterior.

3. *Regulaciones concernientes a la contratación y a ciertos trámites administrativos.* Se atribuye a la Presidencia del Gobierno la aprobación de los pliegos-tipos de cláusulas particulares en las modalidades contractuales de uso más frecuente y contenido reiterado y homogéneo y, asimismo, se aprueban los tipos de cláusulas administrativas particulares para los contratos de obras, suministros y asistencias mediante los procedimientos de subasta, concurso y contratación directa. También se dictan normas relativas a la evacuación de los trámites de información pública en las Islas no capitalinas.

4. *Administración y ordenación de las aguas.* Se aprueban los Estatutos de los Consejos Insulares de Aguas de las islas de El Hierro, La Palma, y La Gomera. Estos Consejos —creados por la Ley autonómica 12/1990, de 26 de julio, de aguas, son entidades de Derecho público, dotados de personalidad jurídica y autonomía funcional, que asumen en régimen de descentralización funciones de gestión, ordenación, dirección y planificación de los recursos hidráulicos. También se ha aprobado un Reglamento sancionador en materia de aguas.

5. *Actualización de las valoraciones del coste de los servicios inherentes a determinados traspasos a los Cabildos insulares.* Se actualizan las valoraciones correspondientes a traspasos a los Cabildos insulares de Tenerife (en materia de transportes y de agricultura) y de La Palma (agricultura).

6. *Asignación de medios transferidos por la Administración del Estado.* Se adscriben a la Consejería de Educación determinados medios traspasados tras acuer-

do de la Comisión Mixta de Transferencias Estado-Comunidad Autónoma, correspondientes a centros docentes hasta ahora dependientes del Ministerio de Defensa.

*III. Otras reglamentaciones autonómicas.*

— *Educación.* Regulación del currículo de educación primaria; regulación de la creación y funcionamiento de los Centros de formación del Profesorado.

— *Agricultura.* Adopción de medidas para el desarrollo y modernización de las estructuras de comercialización del sector platanero; regulación del Registro de explotaciones ganaderas.

— *Industria.* Creación de la Comisión de control y seguimiento del Plan energético de Canarias (PECAN).

— *Política Territorial.* Desarrollo de las previsiones del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación urbana sobre delimitación de áreas de reparto; normas sobre la adaptación de los Planes Generales de determinados Municipios a los plazos establecidos por el mencionado Texto refundido.

— *Trabajo y Función Pública.* Regulación del Programa Canario de Empleo en proyectos que respondan a necesidades colectivas; nuevo marco normativo para el desarrollo de actividades de formación profesional ocupacional; regulación del Programa del Gobierno autónomo para el fomento del empleo.

— *Sanidad y Asuntos Sociales.* Modificación del régimen de ayudas básicas para atención a situaciones de marginalidad y pobreza; adscripción a la Consejería de la Escuela de Servicios Sociales de Canaria; creación de una Comisión de acreditación, evaluación y control de Centros sanitarios que realicen tratamientos con opiáceos.

## 3. Conflictividad y cooperación

### 3.1. *Conflictividad constitucional*

— En 1993 han quedado resueltos los siguientes asuntos pendientes ante el Tribunal Constitucional al haber recaído sobre los mismos las sentencias o resoluciones que se indican: a) STC de 14 de enero de 1993, por la que se resolvió el conflicto positivo de competencia nº 1256/87, promovido por el Gobierno del Estado en relación con el Decreto 38/1987, de 7 de abril, por el que se modifica el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo Consultivo; b) STC 61/1993, de 18 de febrero, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad nº 2461/90 promovido por el Gobierno del Estado contra la Ley autonómica 13/1990, de 26 de julio, reguladora de las Cajas de Ahorro; c) STC de 1 de julio de 1993, se resolvió sobre los recursos de inconstitucionalidad nºs 525, 534 y 536 planteados, junto con otros Gobiernos autónomos, por el Gobierno de Canarias, contra la Ley 31/1987, de 10 de febrero, de Ordenación de las Telecomunicaciones; d) Auto de 26 de enero de 1993 por el que dicho Tribunal da por

finalizado, por desistimiento del Estado, el recurso de inconstitucionalidad nº 506/87 contra la Ley canaria 4/1984, de 6 de julio, del Consejo Consultivo, en la redacción dada a la misma por la Ley autonómica 13/1986, de 30 de diciembre.

— Los asuntos planteados en el mismo período fueron estos: a) recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno autónomo contra la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de puertos del Estado y de la marina mercante; b) recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Canarias contra la Ley 38/92, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales; c) recurso de inconstitucionalidad interpuesto, asimismo, por dicho Parlamento contra la Ley 39/1992, de 29 de diciembre, de Presupuestos del Estado para 1993; d) conflicto positivo de competencia nº 894/1983 planteado por el Gobierno autónomo en relación con el Real Decreto 1623/1992, de 29 de diciembre, por el que se desarrollan determinados preceptos de le Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales, y se atribuyen competencias en materia de gestión, recaudación, comprobación e investigación, en relación con el impuesto especial sobre determinados medios de transporte.

### 3.2 *Cooperación con las Corporaciones locales*

— En relación con las medidas de desarrollo de la Ley 8/1992, de 24 de diciembre, por la que se estableció un recargo transitorio sobre el impuesto autonómico sobre los combustibles para el saneamiento financiero de dichas Corporaciones, se acaba de hacer público un informe solicitado por el Gobierno autónomo a una empresa privada del que parece interesante destacar estos aspectos: a) la deuda a corto plazo de los ochenta y siete Municipios canarios ascendía a finales de 1992 a unos ochenta y cuatro mil millones de pesetas; b) los Municipios siguen sin hacer los esfuerzos necesarios para disminuir su déficit financiero; así, por ejemplo, en la fecha indicada, los recibos pendientes de cobro ascendían a 21.796 millones de pesetas ; c) el comportamiento varía según el tipo de Municipio: la situación es extremadamente grave para los de carácter turístico, a los que siguen los capitalinos (con un déficit, respectivamente, de 9.134 y 9.400 millones); es mejor la situación de los Municipios agrícolas y de servicios; en su conjunto, tan sólo 12 de los 87 Municipios de la Comunidad están realmente saneados en dicha fecha; d) en el plan de saneamiento de dichas Corporaciones correspondiente al cuatrienio 1992/92, la Comunidad destina 7.600 millones en 1994, exigiendo que las mismas limiten las inversiones, reduzcan el recurso al crédito bancario, contengan el gasto corriente, elaboren presupuestos de ingresos realistas y aumenten la recaudación; hasta el momento, sólo tres Municipios han dejado de acogerse a dicho plan.

— La distribución de los fondos procedentes del Plan Canario de Empleo ha dado lugar a una importante confrontación, por desacuerdos sobre su reparto entre la Federación Canaria de Municipios (FECAM), liderada por los alcaldes socialistas, y el Gobierno (particularmente, con el Consejero de Trabajo y Función Pública). La cantidad asignada a dicho Fondo ascendía en 1993 a dos mil millones de pesetas.

— Ciertas dificultades, no exentas de un importante trasfondo político-partidista han retrasado la descentralización prevista en los Acuerdos parlamentarios de 28 y 29 de octubre de 1992, relativos a transferencias y delegaciones a los Cabildos y a los Ayuntamientos. En lo que se refiere a los traspasos a los Cabildos el tema conecta, como luego se indica, con las distintas sensibilidades de las fuerzas que integran la Coalición que sustenta al Gobierno respecto de lo que debe quedar en manos de éste y qué ha de trasladarse a aquellos en materia de carreteras, puertos y viviendas.

— Como nota expresiva de una voluntad simplificadora de las complejidades con las que tropieza el ciudadano en sus relaciones con un sistema en el que confluyen las Administraciones municipal, insular, autonómica y estatal, puede señalarse la presentación ante la Cámara autonómica de una Proposición no de ley por la que los grupos parlamentarios integrados en la Coalición que actualmente gobierna en la Comunidad instan al Gobierno autónomo a negociar sendos convenios con los Cabildos, los Ayuntamientos y el Estado para dar validez a las solicitudes, escritos y comunicaciones presentadas en los registros de cualquier Administración distinta de la Administración destinataria. Asimismo se insta a la elaboración, conjuntamente con las Corporaciones locales, de un Plan de informatización de los registros que permita la intercomunicación de todas las Administraciones públicas, incluida la estatal.

## 4. Actividad político-institucional

### 4.1. Actividad parlamentaria no legislativa

La Cámara regional celebró a lo largo del año 12 sesiones plenarias. La Diputación Permanente se reunió tres veces. De la actividad llevada a cabo en este período, destaca sobre todo la presentación de una moción de censura que al haber prosperado determinó un cambio de Gobierno y una nueva composición de la mayoría parlamentaria. Como grandes temas que ocuparon la atención de la Cámara, además de la referida moción —y, obviamente, de la discusión de los Presupuestos Generales de la Comunidad para 1994—, podemos reseñar: a) la modificación de los aspectos económicos del Régimen económico-fiscal; b) la interposición de dos recursos de inconstitucionalidad contra las Leyes de Impuestos Especiales y de Presupuestos Generales del Estado para el año 1993; c) las incidencias del nuevo Impuesto General Indirecto Canario (IGIC); d) la atención financiera a las Corporaciones locales; e) los problemas relacionados con las transferencias a los Cabildos insulares; y f) ciertas cuestiones institucionales puntuales que luego se reseñan.

— *Planteamiento de una moción de censura.* La presentación de dicha moción estuvo precedida por una comparecencia del Gobierno, a petición de dos grupos parlamentario de la oposición, para informar de la gestiones llevadas a cabo con el Gobierno del Estado para la tramitación de una Ley de modificación de los aspectos económicos del Régimen Económico-Fiscal de Canarias, cuestión pendiente desde la aprobación de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de mo-

dificación de los aspectos fiscales de dicho Régimen, al haberse acordado por el Gobierno del Estado un tratamiento legislativo diferenciado de ambos aspectos. Las fisuras entre las dos fuerzas políticas que sustentaban al Gobierno, PSC-PSOE y AIC, se hizo patente: mientras el primero argumentaba sobre el balance globalmente positivo de la negociación con el Gobierno central, las segundas exteriorizaban su insatisfacción. Sin embargo, ello no era en sí mismo expresivo de la inminencia de una crísis de Gobierno, puesto que, en la peculiar «cultura del pacto» en que se inscribe dicho Gobierno, no era insólita la exteriorización de desacuerdos políticos de cierta entidad (lo que, por lo demás, había también acontecido en el Gobierno de coalición AIC-CDS-PP-AHI correspondiente a la anterior legislatura). En este caso, además, planeaba probablemente la idea de acentuar la presión frente al Gobierno central, una vez alcanzados determinados compromisos del mismo en las referidas negociaciones, desde un Gobierno sustentado por la Coalición nacionalista. Dicha idea se venía fraguando con vistas a las elecciones generales que previsiblemente tendrían lugar en otoño, según se pensaba entonces. La presentación de dicha moción indica que los dirigentes de la referida coalición consideraron llegado el momento de explicitar dicha estrategia e iniciar su andadura desde un Gobierno autónomo sustentado por los treinta y un diputados pertenecientes a la misma.

La fundamentación parlamentaria de la censura ofrece alguna curiosidad para el estudioso del Estado autonómico y de su funcionamiento, al provenir la misma de uno de los dos socios que sustentan el mismo Gobierno y que, por consiguiente, comparten la responsabilidad del mismo.

— *Modificación de los aspectos económicos del REF.* Esta cuestión ha constituido el tema que más ampliamente ha ocupado la atención de los políticos y de la opinión pública -y, sin duda, de los empresarios- en nuestra Comunidad Autónoma. Lógico resulta por tanto su presencia en la vida parlamentaria en la que, además de la solicitud de la comparecencia del Gobierno ya referida, podemos contabilizar: a) el debate de toma en consideración de una propuesta de iniciativa legislativa ante las Cortes Generales concretada en una «Proposición de Ley de modificación de los Aspectos Económicos del Régimen Económico y Fiscal de Canarias y actualización de los Puertos Francos», presentada por el Grupo parlamentario de las AIC y apoyado por los restantes Grupos de la Coalición Canaria, con la abstención de populares y socialistas, quienes, además de destacar la inoportunidad del tiempo pre-electoral (finales del mes de mayo) para plantear esa iniciativa, muestran su disposición favorable a un texto acordado por todas las fuerzas que sirva de base para la negociación con el Gobierno del Estado; b) debate sobre el Dictamen de la Comisión relativo a dicha proposición, aprobado con sólo los votos de la Coalición, absteniéndose PP y PSC-PSOE (tras la nueva situación originada por las elecciones generales, dicho texto fué admitido a trámite, siguiendo actualmente su curso ante el Congreso de los Diputados); c) proposición no de ley del Grupo centrista sobre tramitación de la modificación de los aspectos económicos del REF, ocasión en la que los distintos grupos enjuician el estado de las negociaciones con el Gobierno central respecto de esta importante iniciativa legislativa; aprueban la proposición todos los grupos de la Cámara, a excepción del PSC-PSOE que se abstiene.

Todas las fuerzas políticas coinciden en atribuir a esta futura ley una importancia crucial para el desarrollo de las Islas, especialmente por las ventajas e incentivos que en la misma habrán de contemplarse para generar condiciones que hagan atrayente nuestra Comunidad a los inversores.

Evidentemente, la discusión una ley de estas características es un importante test para poner a prueba la sensibilidad económica y social de las fuerzas políticas. En este sentido, hemos de decir que, por lo que trasciende a la opinión, parece evidente la importante movilización de la presión empresarial y, a bastante distancia, la de las fuerzas sindicales. También es una buena piedra de toque para medir las debilidades del sistema político autonómico ante la magnitud de los intereses en juego.

El diseño normativo originario de la misma ha sufrido importantes modificaciones al hilo de las negociaciones con el Gobierno central. En su estado actual, su elemento más innovador pudiera estar representado por la Reserva para inversiones —fórmula tomada de la última ley presupuestaria de la República federal de Alemania— que supone la posibilidad de exenciones, que pueden llegar al 90 % de la obligación tributaria sobre los beneficios destinados a inversión por las empresas.

— *Recursos de inconstitucionalidad contra Leyes tributarias y presupuestarias.* El Parlamento debatió dos proposiciones no de ley por las que se recaba el acuerdo de la Cámara para recurrir dos leyes estatales ante el Tribunal Constitucional. Ambas corresponden a la etapa gobernada por la anterior coalición PSC-PSOE / AIC. A instancia de ambos Grupos parlamentarios, y con la anuencia de todos los Grupos de la Cámara, se acuerda impugnar la Ley 38/92, de Impuestos Especiales, por razones tanto formales (consistentes en la inexistencia de informe «favorable» de la Cámara autonómica, preceptivamente consultada, por afectar al REF el impuesto de Matriculación de automóviles, y no alcanzar aquel la mayoría cualificada prevista por el Estatuto para ostentar tal condición), como de fondo , pues se entendía que dicho impuesto, tal como definitivamente quedó ordenado a la conclusión de su tramitación parlamentaria modificaba la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del REF. La segunda proposición, presentada por el Grupo parlamentario de las AIC, se refiere a la impugnación de la Ley 39/1992, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1993, por los mismos motivos por los que fué impugnada la Ley de Presupuestos para 1992: supuesta vulneración de los artículos 54.1 de Estatuto y 138.1 de la Constitución, por entenderse que una vez que el legislador estatal hubo concretado la particular atención «a las circunstancias del hecho insular» en determinadas obras de infraestructuras e instalaciones de telecomunicaciones, según resulta de los artículos 95 y 96 de la Ley 20/1991, citada, debió consignar en específicas partidas presupuestarias la correspondiente financiación, sin haberlo hecho. Al igual que había ocurrido un año antes, el acuerdo impugnatorio ofrece la particularidad de no contar con el apoyo de los socialistas, fuerza integrada entonces en el Gobierno, y sí con el del otro partido gubernamental, las AIC. El resultado de la votación así lo confirma: 28 votos a favor (AIC, y demás integrantes de la futura Coalición Canaria); 23 en contra (PSC-PSOE) y 5 abstenciones (PP).

— *Impuesto General Indirecto Canario (IGIC).* La implantación de este impuesto ha continuado siendo en este año -como ya lo fué en el anterior (véase Informe 92 , págs. 92-93) motivo de confrontación y de polémica entre el Gobierno (muy singularizadamente, de su Consejero de Hacienda) y ciertos sectores empresariales. La definitiva entrada en vigor de la normativa correspondiente a este impuesto a comienzos de año, ha tenido diferentes reflejos parlamentarios, de los que cabe mencionar: a) una comparecencia del Gobierno (Consejero de Economía y Hacienda), a instancia del Grupo popular para informar «sobre la situación fiscal de las islas hasta la entrada en vigor del IGIC, así como las dificultades que la Consejería de Economía y Hacienda está teniendo en la gestión [del mismo] y de las medidas adoptadas para su solución»; b) informe preceptivo (en base a la garantía constitucional-estatutaria del REF) sobre el Proyecto de Ley de medidas urgentes de adaptación y modificación del Impuesto General Indirecto Canario, del Arbitrio sobre la Producción e Importación en las Islas Canarias, de la Tarifa especial del Arbitrio Especial a la entrada de Mercancías y del Impuesto Especial sobre determinados medios de transporte; el texto del correspondiente dictamen resultó aprobado por cincuenta y seis votos a favor, sin votos en contra ni abstenciones, por lo que habiendo superado los dos tercios de la Cámara, se entiende que ésta emite respecto de la indicada modificación un Informe «favorable», a los efectos de la indicada garantía; c) de nuevo hubo de comparecer el Gobierno de la primera etapa del año reseñado, para informar a través de su Presidente sobre el traslado al Gobierno central de un acuerdo parlamentario de 22 de diciembre del 92 sobre aplazamiento de la entrada en vigor del IGIC que ya había sufrido un retraso de medio año y que nuevamente se pretendía aplazar por los sectores empresariales representados, sobre todo, por las Cámaras de Comercio de Santa Cruz de Tenerife y de Las Palmas de Gran Canaria; c) comparecencia del Gobierno (Consejero de Hacienda), a instancia del Grupo popular, para informar sobre las consecuencias para la Hacienda canaria de la suspensión por el Tribunal Supremo del RD 1473/92, de 2 de diciembre, de normas de desarrollo del IGIC y el APIM; esta suspensión, acordada por dicho Tribunal a instancia de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, podría significar, según se dijo en el debate, un riesgo de no percepción de unos treinta mil millones de pesetas por la Hacienda canaria.

Los ingresos obtenidos en el primer año de vigencia de dicho impuesto han superado en un 20 % (ocho mil millones de pesetas) las previsiones de la Consejería de Hacienda. Con tal motivo, se están planteando en estos días determinadas iniciativas políticas: mientras el PP propone reducir la capacidad recaudatoria del referido impuesto, por entender -en coincidencia con las cúpulas empresariales- que es necesario moderar la presión fiscal, los socialistas -con el objetivo de no perjudicar a Cabildos y Ayuntamientos- proponen mantener inalterado el IGIC y corregir la situación planteada disminuyendo los tipos del impuesto autonómico sobre los carburantes. Téngase en cuenta que mientras el recargo transitorio para el período 1992-96 sobre el impuesto autonómico sobre los carburantes afecta al Plan de saneamiento de las haciendas municipales, un 15 % de su recaudación, la cuota de participación de los Cabildos y Ayuntamientos en el IGIC es de un 50 % ; y, asimismo, que la atención a las Corpo-

raciones municipales es una obligación de la Comunidad Autónoma que figura como tal, cuantificadamente, en su Presupuesto de gastos, por lo que la eventual reducción del referido impuesto autonómico no impediría su satisfacción.

Los problemas suscitados por la introducción del IGIC en el sistema tributario de la Comunidad no pueden darse por definitivamente conclusos, a pesar de encontrase ya en su segundo año de vigencia. Así, según referencias de prensa de estos días, el Tribunal Superior de Justicia de Canarias, ante el que pende un asunto relacionado con uno de los reglamentos recaudatorios de dicho impuesto, estudia la posibilidad de plantear una cuestión de inconstitucionalidad de la Ley que le da cobertura,i por dudar de la compatibilidad de dicho impuesto con las franquicias fiscales sobre el consumo a las que se refiere el artículo 45.1 del Estatuto de Autonomía.

— *Atención financiera a las Corporaciones locales.* El interés parlamentario en esta materia se ha centrado en los siguientes asuntos: a) debate de primera lectura sobre el Proyecto de ley de cooperación al saneamiento y mejora de las haciendas municipales canarias, al que no se presentaron enmiendas de devolución ni de totalidad; los grupos fijaron posiciones, siguiendo el proyecto su tramitación en la Cámara; b) debate de primera lectura del Proyecto de ley de crédito extraordinario por un importe de tres mil millones de pesetas con destino a la emisión de deuda pública de las Corporaciones locales canarias y por el que, consiguientemente, se modifican determinados artículos de la Ley de Presupuestos generales de la Comunidad para 1993; no hubo ninguna enmienda de devolución y, habiéndose acordado por la Mesa proponer al Pleno su debate en lectura única, fué aprobado por unanimidad. Con ocasión de la controvertida situación motivada por el reparto de los fondos correspondientes al Plan Canario de Empleo, a la que antes se hizo referencia, el Grupo parlamentario socialista solicitó la reunión de la Diputación Permanente de la Cámara, al plantearse esta cuestión fuera del período ordinario de sesiones, solicitando del Gobierno información sobre los criterios tenidos en cuenta en dicho reparto. Se acordó la comparecencia del Consejero de Trabajo y Función pública, lo que tuvo lugar en una nueva reunión de la Diputación Permanente convocada a tal fin.

— *Transferencias a los Cabildos insulares.* El Parlamento se ocupó en dos ocasiones de este tema. En la primera de ellas, comparece el Consejero de Presidencia y Turismo, a instancia del Grupo mixto, para informar sobre presuntas alteraciones de los acuerdos adoptados en la Cámara sobre competencias y/o delegaciones a Cabildos y Ayuntamientos. En la segunda, comparece también el indicado Consejero, como consecuencia de una interpelación del Grupo socialista en la que se pregunta al Gobierno sobre el cumplimiento de los mencionados Acuerdos parlamentarios de 1992 relativos a transferencias y delegaciones a los Cabildos y Ayuntamientos.

— *Otras cuestiones institucionales.* Otros temas de cierta relevancia política que ocuparon la atención parlamentaria fueron los siguientes: a) la información del Gobierno sobre la mini-crisis política que tuvo lugar a finales del verano y que aparentemente se cerró con la salida del Gobierno del Consejero de Obras Públicas, Vivienda y Aguas, por ciertas discrepancias respecto a los límites de

lo que debía retener la Comunidad y qué debería ser transferido a los Cabildos (como después se indica, estas desavenencias se han reproducido a comienzos de 1994 con el nuevo Consejero como protagonista); b) la polémica suscitada por ciertas coincidencias entre los símbolos de la campaña institucional sobre el día de Canarias (30 de mayo) y sus significativas similitudes con los utilizados por la Coalición Canaria en la campaña para las elecciones generales que simultáneamente venía desarrollándose; c) la comparecencia del Presidente del Gobierno, a petición propia, para informar sobre la Comisión bilateral de cooperación entre la Administración del Estado y la Comunidad canaria para dar cuenta de las negociaciones llevadas a cabo en las últimas fechas (octubre de 1993) en el seno de la misma; d) la solicitud del Grupo socialista por la que se interesa la comparecencia del Consejero de Economía y Hacienda para informar sobre el Plan de Desarrollo de Canarias en demanda de conocer ciertas informaciones sobre el Programa de Inversiones cofinanciables por los Fondos Estructurales europeos, solicitud que, tras las intervenciones de los representantes de los grupos fué sometida a votación y desestimada.

### 4.2. *Actividad gubernativa no reglamentaria*

Las tres Leyes aprobadas en el año reseñado corresponden a otras tantas iniciativas del Gobierno, si bien la primera de ellas corresponde a un Proyecto remitido a la Cámara el año anterior. Además de dichas leyes, iniciaron su tramitación parlamentaria el Proyecto de ley de ordenación de la actividad comercial y el Proyecto de Ley de establecimiento y modificación de tasas.

Por otra parte, el Gobierno remitió al Parlamento una comunicación sobre el Decreto 144/1993, de 30 de abril, por el que se modifica los tipos de gravamen de ciertos combustibles derivados del petróleo, dando cumplimiento al deber establecido por la Ley autonómica reguladora de dicho impuesto, de informar a la Cámara al respecto. También remitió una comunicación sobre la reestructuración de la Administración de la Comunidad Autónoma subsiguiente al cambio de Gobierno de la misma.

Buena parte de la atención política en el año reseñado ha estado centrada en la negociación con el Gobierno del Estado de ciertos temas entre los que destaca la tramitación ante las Cortes Generales de la proposición de Ley de modificación de los aspectos Económicos del Régimen Económico-Fiscal promovida por el Parlamento autónomo a la que antes se hizo referencia. Estas negociaciones se han visto favorecidas por la presencia en el Ministerio de las Administraciones públicas de un Ministro canario que, con anterioridad, había ostentado en dos ocasiones la Presidencia de esta Comunidad Autónoma. También ha contribuido al entendimiento la nueva situación política originada por las últimas elecciones generales, al dar paso a un Gobierno minoritario que —con independencia de los cambios de hábitos que puedan derivar del nuevo «impulso democrático» superador las tensiones en las que se desenvolvió la anterior legislatura de la Cortes Generales— ha de contar con el acuerdo de otros grupos. En tales circunstancias, la presencia de la Coalición Canaria como Grupo par-

lamentario favorece ese entendimiento como se ha visto en el apoyo a la investidura del Presidente del Gobierno y en la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado. Fruto del mismo es la creación de la Comisión de Cooperación entre la Administración del Estado y el Gobierno autónomo, ya mencionada, en la que se ha producido un importante nivel de coincidencias.

El ambiente de entendimiento que se ha generado no ha estado exento de esos gestos de desacuerdo entre los interlocutores a los que nos vamos acostumbrando en el Estado autonómico como una especie de ritual de apoyo que acompaña en los momentos que se estiman oportunos a las negociaciones políticas. En esa dinámica se ha conseguido aproximar posiciones entre la Comunidad y el Estado en temas de relevante interés autonómico, como sucede con las transferencias sanitarias, cuyas negociaciones se prevé que concluyan de inmediato; también se ha avanzado en el tema, recurrente en los últimos años, de las carreteras en el que también parece que hay vía libre al entendimiento, una vez que se ha flexibilizado la postura estatal para permitir que no toda la financiación se destine a obra nueva, sino, en parte, a pagar la obra ejecutada, así como respecto de la imputación de ciertas cantidades a la aportación canaria a los efectos de mejorar las expectativas de la Comunidad respecto de ciertos fondos del FEDER.

Otros aspectos de la actividad no reglamentaria del Gobierno han quedado reseñados o se deducen de lo expuesto en el apartado anterior.

### 4.3. *Los partidos políticos*

En nuestra exposición se ha procurado poner de manifiesto lo más destacado, a nuestro juicio, de la vida política de la Comunidad Canaria a lo largo de 1993. En alguna medida ello refleja —dentro de los límites propios de este tipo de trabajo— la actividad de los partidos en el marco de las instituciones autonómicas. Quizá falte añadir una breve consideración sobre el telón de fondo en el que se sitúa entre nosotros la dinámica de las fuerzas políticas.

El cambio de Gobierno subsiguiente a la presentación de una moción de censura significó el pase a la oposición parlamentaria del Partido socialista. Se mantienen en aquél las Agrupaciones Independientes de Canarias, incorporándose al mismo los restantes partidos representados en la Cámara, a excepción del popular. Desde otra perspectiva, buena parte de la atención política del nuevo Gobierno ha estado condicionada, en un primer momento, por la reestructuración de las Consejerías y de la Administración autonómica. Más tarde ha debido superar ciertos problemas inherentes a la complejidad del reparto del poder, el mantenimiento de un ámbito común de coincidencias en la acción de gobierno y los equilibrios institucionales entre la Comunidad y los Cabildos.

Por otra parte, tras las elecciones generales del mes de junio a las que concurren los partidos integrados en el Gobierno autónomo formando la Coalición Canaria, logran obtener cuatro escaños en el Congreso y cinco en el Senado, y, con ello, la posibilidad de disponer de Grupo parlamentario propio en ambas Cámaras. Al no contar la fuerza más votada en esta legislatura con una mayoría

absoluta, cobra especial relevancia la presencia del grupo nacionalista, como así se ha puesto de manifiesto, no sólo en los entendimientos que han precedido a la votación favorable de la investidura del Presidente del Gobierno central o de los Presupuestos del Estado para 1994, sino, sobre todo, en la toma en consideración y en las negociaciones correspondientes a la iniciativa legislativa promovida por el Parlamento ante el Congreso de los Diputados para la regulación de los aspectos económicos del REF.

A su vez, la presencia del anterior Presidente de la Comunidad Autónoma en el Gobierno del Estado al frente del Ministerio de las Administraciones pública ha supuesto una notable mejora de las posición negociadora de Canarias en relación, sobre todo, aunque no únicamente, con la referida e importante ley. Y, además, un importante reclamo para la opinión pública de las Islas en la que nos parece percibir —seguramente por la acción combinada de esta presencia ministerial con la conciencia de la importancia de la Ley económica que se negocia— una atención muy superior por la política nacional que la que se le prestaba últimamente.

Como puede deducirse de lo hasta aquí expuesto, la vida política de la segunda mitad del año reseñado ha estado muy marcada por la negociación de la repetida ley económica y por sus incidencias. Ello tiene, sin duda, un fundamento objetivo, habida cuenta de la importancia que se atribuye a sus previsibles contenidos. Pero también ha contribuido sobremanera a acentuar el interés por la misma el celo que ponen los partidos político en reflejar de algún modo en ella sus señas de identidad. La Coalición Canaria —y dentro de ella las AIC— son los autores de la propuesta; pero para que ésta puede prosperar en el Parlamento del Estado se ha de contar con los grandes partidos nacionales, siendo ésta la baza que esgrimen tanto el PSC-PSOE como el PP que, asimismo, quieren reflejar su impronta en el texto de la misma. En el caso de los socialistas canarios, además, la cuestión se complica, puesto que la preservación o la mejora de su imagen en Canarias les lleva una y otra vez a tratar de dejar claro ante la opinión pública lo que es acercamiento entre el Gobierno del Estado y la Coalición Canaria y lo que proviene de su iniciativa y de su esfuerzo como tal PSC. En este sentido, exhiben como uno de los logros más positivos de la nueva ley la aceptación por el Gobierno del Estado de la Reserva de inversiones antes mencionada incorporada a la misma por iniciativa suya.

Señalemos para concluir que la mini-crísis de la que antes se dio noticia parece reabrirse a principios de 1994. En la misma se traslucen diferencias notables en la inteligencia de la propia Comunidad Autónoma entre los partidarios de retener el control de ésta sobre las obras públicas —tesis que sustenta el Consejero afectado con el apoyo de CCI, IC, AM (fuerzas con las que también se alinearían IF y otros miembros de las AIC, tales como el PIL y la AHI) y el sector hegemónico de las AIC representado por ATI. Subyacen a estas diferencias divergentes posturas respecto de la concurrencia a las próximas elecciones autonómicas: mientras los primeros se inclinan por convertir la Coalición en Partido, la agrupación de independientes de Tenerife (ATI), parece renuente a tal posibilidad.

## 1. Composición del Parlamento por Grupos Parlamentarios:

Total Diputados: 60.

Composición por Grupos:

*Grupo socialista PSC-PSOE: 23*

*Agrupaciones Independientes de Canarias AIC: 16 [17, actualmente]*

*Grupo Centrista [ CCI ] : 7*

*Grupo popular PP: 6*

*Grupo de Iniciativa Canaria-ICAN: 5 [4, actualmente].*

*Grupo Mixto: 3 (2 Diputados de Asamblea Majorera-AM y 1 Diputado de Agrupación Herreña Independiente-AHI).*

Composición por Grupos a 31-XII-93:

En la composición de los mismos se han producido los siguientes cambios:

Agrupaciones Independientes de Canarias-AIC: pasa de 16 a 17 Diputados por incorporación de 1 Diputado del Grupo Mixto que, a su vez, procedía de Iniciativa Canaria-ICAN. Sin embargo, 1 Diputado de dicho Grupo se halla inhabilitado por sentencia firme del Tribunal Supremo.

Grupo de Iniciativa Canaria-ICAN: pasa de 5 Diputados a contar sólo con 4, por pase al Grupo Mixto de 1 Diputado.

Grupo Mixto: pasa de 3 a 4 Diputados y, de nuevo, a 3, por incorporación de un Diputado proveniente del Grupo Iniciativa Canaria-ICAN que, posteriormente, se incorpora al Grupo AIC.

## 2. Estructura del Gobierno:

Presidente: D. Manuel Hermoso Rojas (AIC)

Número de Consejerías: 10

— *Consejería de la Presidencia y Turismo*

— *Consejería de Agricultura y Alimentación*

— *Consejería de Economía y Hacienda.*

— *Consejería de Educación, Cultura y Deportes*

— *Consejería de Industria y Comercio*
— *Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Aguas*
— *Consejería de Política Territorial*
— *Consejería de Trabajo y Función Pública*
— *Consejería de Pesca y Transportes*
— *Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales*

**3. Tipo de Gobierno:**

Tipo de Gobierno según su apoyo parlamentario: de coalición
Partidos y número de Diputados que lo apoyan:
Partidos: 5 (AIC, CCI [Centro Canario Independiente], ICAN, AM, AHI)
Diputados: 31
Composición del Gobierno:
Consejerías:
AIC: 5
CCI: 3
ICAN: 2

**4. Cambios en el Gobierno:**

Cambios de Gobierno: 1
Cambios en el Gobierno: 1 (cambio de titular en 1 Consejería).

**5. Investidura, moción de censura y cuestión de confianza:**

Moción de censura e investidura de un nuevo Gobierno.

**6. Mociones de reprobación:**

Ninguna.

**7. Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas:**

[Pendientes de información por cierre de la estadística del Parlamente a 31.01.94]

## 8. Reformas del Reglamento parlamentario:

Ninguna

## 9. Normas interpretativas y supletorias del Reglamento:

## 10. Instituciones similares a Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo:

Consejo Consultivo: Se procedió a la renovación del mismo al concluir el mandato de sus Consejeros. Dos de los tres Consejeros nombrados a propuesta del Parlamento fueron renovados en su mandato. Los otros tres —uno propuesto por el Parlamento y dos por el Gobierno acceden por primera vez a la condición de Consejeros.

CANARIAS
Elecciones GENERALES 1993
Resultados Comunidad Autónoma

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Electores | 1.183.500 | | | |
| Participación | 815.647 | 68,9 | | |
| | votos | %s/vot. | Diput. | Senad. |
| PP | 274.666 | 33,7 | 5 | 2 |
| CDS | 9.910 | 1,2 | – | – |
| PSOE | 241.648 | 29,6 | 5 | 4 |
| IU | 40.314 | 4,9 | – | – |
| Coalición Canaria | 207.077 | 25,4 | 4 | 5 |
| PANE diversos | 17.692 | 2,2 | – | – |
| Ecologistas diversos | 6.713 | 0,8 | – | – |
| Diversos Derecha | 1.082 | 0,1 | – | – |
| Diversos Izquierda | 3.769 | 0,5 | – | – |
| Otros | 952 | 0,1 | – | – |
| Nulos | 6.129 | 0,8 | | |
| Blancos | 5.105 | 0,6 | | |

CANARIAS
Elecciones GENERALES 1993
Resultados por Provincia

| | Palmas, Las | Tenerife | CANARIAS |
|---|---|---|---|
| Electores | 596.984 | 586.516 | 1.183.500 |
| Participación | 71,0 | 66,8 | 68,9 |
| | %s/vot. | | |
| PP | 37,8 | 29,2 | 33,7 |
| CDS | 1,0 | 1,5 | 1,2 |
| PSOE | 24,6 | 35,0 | 29,6 |
| IU | 5,3 | 4,6 | 4,9 |
| CC | 24,3 | 26,6 | 25,4 |

Distribución de Escaños
Diputados y Senadores

| | PP | | PSOE | | IU | | CC | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Dip. | Sen. | Dip. | Sen. | Dip. | Sen. | Dip. | Sen. |
| Palmas, Las | 3 | 2 | 2 | – | – | – | 2 | 3 |
| Tenerife | 2 | – | 3 | 4 | – | – | 4 | 5 |
| CANARIAS | 5 | 2 | 5 | 4 | – | – | 4 | 5 |

| | |
|---|---|
| PANE diversos | Partido de Gran Canaria, Partido Agrupación Insular de Gran Canaria, Asamblea Tinerfeña, Partido Tagoror |
| Ecologistas diversos | Los Verdes, Los Ecologistas |
| Diversos Izquierda | Partido Socialista de los Trabajadores, Partido Comunista de los Pueblos de España, Coalición por un Nuevo Partido Socialista |
| Diversos Derecha | Agrupación Ruiz-Mateos Alianza Democrática Europea |
| Otros | Partido de la Ley Natural, Partido Humanista, La Gente |

Fuente: Junta Electoral Central, B.O.E. 16/07/1993.

# CANTABRIA

*Luis Martín Rebollo*

## 1. Introducción general: el contexto político e institucional:

A) La actividad de la Comunidad Autónoma de Cantabria ha estado condicionada por circunstancias y hechos que tienen su origen en los dos años anteriores. Por eso resulta imprescindible remitirse a esos datos pretéritos incluidos en los *Informes 91 y 92*. Por lo que hace a 1993, la ruptura del Grupo Parlamentario Popular, la petición del PP en su Congreso nacional de que el Presidente «resignara» su cargo, la decisión implícita del propio PP de pasarse a la oposición, la situación de un Gobierno en el Grupo Mixto apoyado tan sólo por 8 de los 39 diputados, los distintos cambios de grupo parlamentario, los resultados de las elecciones generales, el fracaso nada menos que de dos mociones de censura en el plazo de seis meses, la inminencia del juicio contra el Presidente y varios ex-Consejeros, la vuelta a los enfrentamientos verbales y el problema del endeudamiento anterior conforman una patología acumulada que oscurece y deja de lado los problemas que en otra situación podrían considerarse el centro del análisis y las preocupaciones; la reforma estatutaria, la ampliación competencial, las relaciones interadministrativas, la producción normativa, la gestión de los servicios, la dinamización social, la problemática jurídica e institucional, en definitiva.

B) A finales de 1992 comenzaron las desavenencias dentro del Grupo Popular (integrado por 15 diputados de UPCA y 6 del PP) donde el PP observaba cada vez con mayores reticencias a sus socios de gobierno, formalmente integrados en el PP. El Vicepresidente del Ejecutivo dimitió y con él 5 de los 8 Consejeros, quedando aquél, tras la remodelación subsiguiente, con sólo 6 miembros.

La fragilidad de la situación, que tenía como telón de fondo el procesamiento del Presidente y 9 de sus antiguos Consejeros y el elevado nivel del endeudamiento reconocido, se manifestó a raíz del Congreso Nacional del PP de febrero de 1993 donde se solicitó expresamente la dimisión del Presidente Hormaechea, que éste no atendió. El PP reconocía una práctica ruptura con el Gobierno. No obstante, se movía en una posición de ambigüedad: mientras pedía la dimisión de los militantes del partido con cargos en el Gobierno apoyó los Presupuestos de 1993 (y los de 1992, aprobados también en 1993, cuando ya se habían liquidado).

En junio, y de cara a las elecciones generales, reaparece la UPCA, que sólo estaba «hibernada» pues permanecía inscrita en el Registro de Partidos Políticos. Sus resultados no fueron excesivamente buenos si se los compara con los

de las elecciones autonómicas de 1991, aunque el cotejo debe hacerse con numerosos matices habida cuenta la distinta finalidad de ambos comicios. En todo caso, la presentación de la UPCA al Congreso y del Sr. Hormaechea como candidato al Senado por esa formación recipitó la ruptura con el PP, plasmada luego en la elección del senador autonómico, que correspondió al PSOE, y en la fractura del Grupo Parlamentario Popular. Esa ruptura supuso que el Grupo Popular se quedara con 13 diputados y por primera vez en la legislatura existiera el Grupo Mixto, donde se ubicaron los 8 diputados procedentes de la UPCA que apoyan al Gobierno, entre ellos el propio Presidente. Pero no todos los diputados de la UPCA pasan al Grupo Mixto pues ha de recordarse que esa formación política obtuvo 15 escaños en las elecciones autonómicas de 1991, de modo que, en junio, 7 seguían adscritos a la disciplina del Grupo Popular.

Tras las elecciones generales, que dan la victoria al PSOE por un escasímo número de votos frente al PP, se presenta la primera moción de censura socialista, que, falta de otros apoyos, fracasa. En el correspondiente debate se producen duros enfrentamientos, especialmente entre el PP y el Presidente, que, entre otras cosas, acusa a miembros del PP de ser quienes le animaron a presentarse aisladamente a las elecciones generales. El PP dice que no descarta presentar más adelante su propia moción de censura, que sin embargo no se materializa.

A partir de ese momento se reinició y aceleró un proceso similar al de años anteriores de continuas y aun contradictorias declaraciones y enfrentamientos cuyo escenario es, de nuevo, la prensa.

Otros acontecimeintos de carácter político e institucional tuvieron lugar en el otoño cuando 4 diputados más del Grupo Popular se pasan al Grupo Mixto. Pero esos diputados (todos ellos fundadores de la UPCA y elegidos en sus listas) no apoyan al Gobierno sino que se muestran críticos con él. Tres de esos cuatro diputados eran antiguos Consejeros en la legislatura anterior y estaban procesados. Su pase al Grupo Mixto, donde constituyen la «Agrupación por Cantabria», de nombre muy similar a la UPCA, obedece —según decían ellos mismos— a la intención de liberar al PP de los costes políticos derivados de su procesamiento y del juicio que se anunciaba próximo. Su idea parecía, pues, posibilitar un cambio de Gobierno y así se interpretada su postura, que sin embargo recibe las críticas de los órganos directivos nacionales del PP.

Es sobre estos diputados sobre los que pivotaba la possibilidad de triunfo de la segunda moción de censura que venía gestándose desde hacía tiempo y que presentó el PSOE a finales de año una vez que el PP descartara unirse a ella. En efecto, precisándose 20 votos, el PSOE necesitaba al menos 2 a añadir a los 16 suyos y a los 2 del PRC, que también la apoyaba. Y esa posibilidad acentuó las incipientes diferencias en el seno del Partido Socialista donde se venía reproduciendo el debate interno nacional de cara al Congreso de marzo de 1994. Al principio se excluía el voto de esos 4 diputados, seguramente por esperar el apoyo explícito del PP o el implícito de permitir en sus filas la «fuga» de los 2 votos necesarios. Después, el PP descartó rotundamente su apoyo a un Gobierno alternativo presidido por el candidato socialista. Finalmente, el PSOE a través del Ministro de la Presidencia y Portavoz del Gobierno vino a desautorizar o, si se

prefiere, a no considerar conveniente una moción cuyo triunfo se tenía que basar en el voto favorable de estos diputados, considerados «tránsfugas» en el lenguaje convencional. Estos 4 diputados se abstuvieron a última hora en la votación definitiva de la moción de censura (que unos días antes se pensaba podía prosperar), votando en contra el Grupo Popular y los 8 diputados del Mixto que apoyan al Gobierno, y a favor los 18 que sumaban el PSOE y el PRC.

Tan compleja y no siempre fácilmente comprensible situación constituye a grandes trazos el marco político de la región en el año 1993. Un marco que se complicó aún más por el hecho de que el Parlamento aprobó días antes del debate de la segunda moción de censura lo que algunos diputados denominaron «una moción de censura técnica»: una ley de carácter financiero que limita extraordinariamente la actividad ejecutiva del Gobierno, sometiendo a control y autorización parlamentaria las transferencias entre créditos, la imputación a cada ejercicio del gasto de los créditos plurianuales o el orden de preferencia en la aplicación de las órdenes de pago, atando así de pies y manos buena parte de la actividad financiera del Ejecutivo. Esta ley fue aprobada con los votos mayoritarios de toda la oposición, incluidos los del PP, y dio lugar a nuevos escarceos dialécticos tanto a lo largo de su tramitación (los miembros del Gobierno abandonaron el hemiciclo al discutirse) como en el momento de su publicación, que la Mesa de la Asamblea pretendía se hiciera antes de fin de año (lo que dio lugar al hecho insólito de que se transmitiera al Presidente el texto aprobado por vía notarial, notificándose así también a otros altos cargos relacionados con la Consejería de Economía y Hacienda). Mientras tanto, y por mandato estatutario, se prorrogó el presupuesto anterior y el Ejecutivo adoptó acuerdos que se interpretaron en contradicción con lo dispuesto en el texto de la norma aún no publicada (lo fue a mediados de enero de 1994). El Ejecutivo recibió con comprensible irritación la ley, solicitó un dictamen al Consejo de Estado y anunció un recurso de inconstitucionalidad (lo que plantea un interesante problema de legitimación: art. 32.2 LOTC). Por su parte, la Mesa de la Asamblea denunció los hechos ante el Ministerio Fiscal por si la demora que a su juicio se habría producido en la publicación de la Ley fuera constitutiva de delito; denuncia que finalmente fue archivada. Otros diputados expresaron su deseo de interponer rercursos contra los mencionados acuerdos del Ejecutivo, generándose así una nueva controversia añadida a la que ya de por sí significa la Ley.

C) En este panorama tiene lugar el debate sobre la reforma del Estatuto, aun pendiente de aprobación por el Senado. Y en este contexto hay que entender también las peculiaridades de algunas de las leyes cuya enumeración y breve glosa realizamos a continuación.

## 2. Actividad normativa: Leyes

Las leyes aprobadas durante 1993 han sido 9. Las mismas que año anterior. Sí es de notar la distinta incidencia y entidad de estas leyes. Aunque la mayor parte de las de 1992 se referían a aspectos institucionales, organizativos o económico-financieros (recargo del IAE, tasas y precios públicos, Consejo econó-

mico-social, retribuciones...), había también normas que afectaban a ámbitos sectoriales concretos (sanciones turísticas, protección de los animales, reservas de suelo, y acción social). En 1993 la producción legislativa apenas tiene trascendencia externa. Si se exceptúa la Ley sobre el Plan de Residuos Sólidos Urbanos, todas las demás o bien son de tipo económico (presupuestos y concesión de un aval) o normas que modifican otras anteriores de carácter interno y organizativo. Su significación, no obstante, debe ser mínimamente explicada. Son las siguientes:

— *Ley 1/1993, de 1 de marzo* (BOC de 19 de marzo), por la *que se modifica la Ley 5/1984, de 18 de octubre, de Incompatibilidades de Altos Cargos.* Se suprime la limitación existente para los altos cargos de no poder pertenecer a más de dos Consejos de Administración de organismos o empresas de capital público.

— Ley 2/1993, de 1 de marzo (BOC de 19 de marzo, y corrección de errores BOC de 15 de abril), *de modificación parcial en materia de contratación [de] la Ley 3/1984, de 26 de abril, de régimen jurídico del Gobierno y de la Administración de la DRC.* En su Exposición de Motivos se alude al Decreto 1.005/1974, de 4 de abril (que regula los contratos de asistencia de la Administración del Estado con empresas consultoras o de servicios), pero luego, en realidad, lo que parece que se pretende con carácter general es configurar al Consejo de Gobierno como órgano de contratación. En concreto, se le atribuye la competencia para aprobar los pliegos de cláusulas administrativas generales y también los de cláusulas administrativas particulares y las prescripciones técnicas de los contratos (que antes correspondía a los Consejeros), así como la apreciación de las circunstancias en que proceda la adjudicación directa. Por otra parte, se asigna a los Consejeros la propuesta y tramitación de los expedientes de contratación siendo de su responsabilidad (y de los órganos de cada Consejería, así como de la Intervención) «la adecuación a la Ley de Contratos del Estado y a la de esta DRC de las propuestas y expedientes que por el mencionado Departamento se presenten al Consejo de Gobierno para su debte y adjudicación». Es decir, parece que se centraliza la adjudicación de los contratos y la aprobación de sus cláusulas y prescripciones técnicas, pero se responsabiliza a los órganos de las Consejerías de la legalidad del expediente.

— *Ley 3/1993, de 10 de marzo* (BOC extraordinario 3, 31 de marzo), *de Presupuestos Generales de la DRC para 1992.* Esta es una ley un tanto peculiar, pues se refiere al ejercicio de 1992 cuando ya ha finalizado.

— *Ley 4/1993, de 10 de marzo* (BOC extraordinario 4, de 1 de abril; corrección de errores BOC de 22 de abril), *de la Función Pública.* Se trata de una Ley de deroga y sustituye a la anterior Ley 4/1986, de 7 de julio, para adaptarla a la modificación operada en la legislación básica estatal en 1988. La nueva Ley opta por una regulación completa de la función pública, sin grandes novedades. Su Disposición Adicional 3ª fue impugnada por el Estado. La *STC 388/1993, de 23 de diciembre* declara su inconstitucionalidad en la medida en dicha DA que se posibilitaba que determinado personal laboral accediera a la condición de funcionario y se integrara «a título personal» en un determinado Grupo sin la titulación requerida para ello.

— *Ley 5/1993, de 10 de marzo* (BOC extraordinario 5, de 4 de junio), *de Presupuestos Generales de la DRC para 1993.* A sus aspectos cuantitativos y al recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Estado contra algunos de sus preceptos se alude en otra parte de este *Informe.*

— *Ley 6/1993, de 2 de septiembre* (BOC de 10 de septiembre), *de modificación de la Ley 7/1984, de 21 de diciembre, de Finanzas de la DRC.* Esta Ley se enmarca ya en el contexto político de ruptura del PP con el Gobierno, al que el Parlamento trata de controlar en materia de avales disponiendo que, en lo sucesivo, se hagan por Ley cuando garanticen operaciones de crédito a empresas privadas.

— *Ley 7/1993, de 16 de septiembre* (BOC de 22 de septiembre), *de concesión de aval a la empresa «Sniace, S.A»,* de mil millones de pesetas, sometido, no obstante, a varias condiciones de garantía.

— *Ley 8/1993, de 18 de noviembre* (BOC de 3 de diciembre), *del Plan de gestión de residuos sólidos urbanos de Cantabria.* Se identifican una serie de objetivos, se prevé el emplazamiento de instalaciones de tratamiento, se contempla la creación de consorcios y mancomunidades y se encomienda a la DRC la adopción de las medidas necesarias para asegurar en todos los municipios la prestación del servicio.

— *Ley 9/1993, de 28 de diciembre* (BOC de 13 de enero 1994), *de modificación de las Leyes 5/1993, de 6 de mayo, de Presupuestos Generales de la DRC para 1993, y 7/1984, de 21 de diciembre, de Finanzas de la DRC.* Esta ley es de gran trascendencia y ya se ha aludido a ella. Críticos con el Ejecutivo pero incapaces de sustituirlo, todos los Grupos políticos (salvo los 8 diputados que apoyan al Gobierno) coincidieron en aprobar una Ley que supone la asunción por la Asamblea Regional de funciones hasta el momento encomendadas al Consejo de Gobierno en materia de transferencias de créditos, aplicación de créditos plurianuales y prioridad de pago. Por otra parte, se modifican varios preceptos de la *Ley 5/1993, de 6 de mayo,* de Presupuestos para 1993, en ausencia de Ley para el ejercicio de 1994. Así, se suspende todo el Título V (donde se contempla la obligación de los arrendatarios de viviendas y locales de negocio de prestar fianza en la Tesorería de la DRC, bajo la forma de depósito sin interés) hasta que no recaiga Sentencia del TC en el recurso interpuesto por el Estado. Se modifica también la Disp. Ad. 5ª de la Ley (igualmente recurrida por el Estado), donde se prevén retenciones para compensar las deudas de los municipios, en el sentido de que dichas retenciones no podrán afectar «a los fondos transferidos por el Estado y la Unión Europea a las Corporaciones locales.»

— Por otra parte a lo largo de año se han tramitado otros textos que no han llegado a convertirse en Leyes. Un *proyecto de ley de régimen de ayudas a la jubilación anticipada en el sector agrario* y seis proposiciones de ley presentadas por diferentes grupos parlamentarios. Dos del Grupo Socialista: *sobre el uso del suelo en el medio rural y modificación de la Ley de régimen jurídico del Gobierno y la Administración* para adaptarla a la normativa estatal. Dos del Grupo Popular: *sobre coordinación de policías locales, y regulación de las entidades locales*

*menores.* Y dos del Grupo Regionalista: *concesión de un aval a una empresa y reducción del recargo provincial en el Impuesto de Actividades Económicas.*

## 3. Actividad reglamentaria: Sectores

La actividad reglamentaria del Consejo de Gobierno se ha plasmado, durante 1993, en algo menos de cien Decretos de los que tan sólo una veintena presentan un contenido normativo claro. Se aprecia, pues, una reducción respecto del número de disposiciones normativas de años anteriores.

El resto de las disposiciones publicadas bajo la rúbrica «disposiciones generales» son, en realidad, actos administrativos (menciones honoríficas, fijación de precios públicos, declaraciones de urgencia a efectos expropiatorios, declaraciones de bienes de interés cultural, nombramientos y ceses, convocatorias de pruebas, modificaciones de las relaciones de puestos de trabajo, ofertas de servicios y cursos, deslindes, autorizaciones para la modificación de escudos municipales, encomiendas de despacho, etc.).

Los ámbitos sectoriales de las disposiciones normativas siguen la tónica de años anteriores. La actividad reglamentaria más destacada se produce en el ámbito organizativo y en la Consejería de Ganadería, Agricultura y Pesca. En menor medida se pueden citar normas en materia turística y sanitaria.

La citada actividad normativa se puede clasificar según los sectores siguientes: *Cuestiones organizativas* (creación y modificación de órganos de la Administración regional y, en algún caso, regulación de su funcionamiento; instrucciones para la adecuación de los procedimientos a la Ley 30/1992; y normas sobre competencias en materia de contratación); *Agricultura, Ganadería y Pesca* (regulación de limitaciones y vedas de materia de caza y pesca; normas de control sanitario y campañas de saneamiento ganadero; reestructuración de los servicios veterinarios; plan de ordenación del personal de lucha contra incendios; previsiones en materia de acuicultura; normas de vacunación antirrábica; y regulación de denominaciones de origen); *Cultura* (plan de instalaciones deportivas; y ayudas a empresas de exhibición cinematográfica); *Economía y Hacienda* (normas de subvenciones a empresas de transporte en líneas de bajo tráfico; normas de contabilidad...); *Medio ambiente* (criterios para fijar las subvenciones en materia de residuos sólidos urbanos); *Sanidad y Consumo* (regulación sanitaria de las piscinas de uso colectivo; declaración de interés sanitario de reuniones científicas con fines de fomento; fijación de horarios y normas de funcionamiento de mataderos; y regulación de subvenciones a centros geriátricos); *Servicios sociales* (normas y distinciones en materia de protección civil); *Turismo* (regulación de subvenciones para albergues en casas de labranza; creación y regulación de la denominación de «fiestas de interés regional»; clasificación y ordenación de campamentos turísticos; reglamentación de los precios hoteleros); *y Vivienda* (creación de una sociedad de gestión de viviendas).

## 4. Actividad de gestión

Menciono brevemente en este apartado las líneas generales del gasto presupuestado. Como ya se ha dicho, la Ley de Presupuestos para 1993 se aprobó en marzo con una previsión de 46.608 millones. El presupuesto de ingresos de los otros entes públicos dependientes de la DRC en muy buena parte procede de transferencias de la propia DRC. De la cantidad global hay que descontar, como siempre, la correspondiente a la participación de los entes locles en los ingresos del Estado (7.663 millones ), respecto de los que el papel de la DRC es el de un mero depositario (art. 51.2 EA), y otros 2.015 millones de tributos municipales recaudados por la DRC.

En los Presupuestos para 1993 se observa un criterio restrictivo en el gasto de personal y un descenso en inversiones reales iniciado ya en los dos años anteriores y, por el contrario, un aumento de los gastos financieros. Así, los gastos de personal se mantienen estables o incluso se reducen (10.134 millones, si se excluye al personal de la Asamblea), lo que es coherente con unas declaraciones del Consejero de Presidencia realizadas en marzo en el sentido de que no se congelaría la Oferta pública de empleo pero sólo se cubrirían las plazas imprescindibles, priorizando la estabilidad de los interinos y amortizando otras plazas vacantes. Las inversiones reales, por su parte, alcanzan los 8.600 millones, que es la cifra más baja de los últimos cuatro años (15.700, en 1989; 17.154, en 1990 y 9.800, ene 1991). Por el contrario, los gastos financieros ascienden a 7.874 millones. En relación con el endeudamiento crediticio se destinan los mencionados 7.874 millones al pago de intereses y 1.710 a amortización como pasivos financieros. Las transferencias corrientes y de capital (donde se incluyen ayudas y subvenciones a entidades privadas y públicas, entre estas últimas los organismos de la propia DRC) también aumentan en relación a otros años, sin que sea posible ahora una pormenorización de las mismas: 14.766 millones para ambos capítulos.

## 5. Confictividad formalizada

*A) Conflictividad ante el TC:*

1. Las normas de la DRC impugnadas por el Estado ante el Tribunal Constitucional durante 1993 han sido las siguientes:

— La *Ley 4/1993, de 10 de marzo,* de la Función Pública. Se impugnó la ya citada *Disposición Adicional Tercera* que fue anulada por *STC 388/1993, de 23 de diciembre* al considerar que estaba en contradicción con la normativa básica y rompía el régimen general aplicable a toda España.

— La *Ley 5/1993, de 6 de mayo,* de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1993. Se impugnan los *arts. 25 y 35 y la Disposición Adicional 5ª*. Por Auto de 21 de diciembre, el TC levantó la suspensión de los arts. 24 y 25 y mantuvo la de la Disposición Adicional 5ª (BOE 4, de 5 de enero de 1994). De todas formas ha de recordarse que la Ley de Cantabria 9/1993, de 28 de diciembre,

suspende la eficacia de todo el Título V de la Ley 5/1993, en que se incluyen los arts. 25 y 35, hasta que no recaiga Sentencia del TC, y modifica la Disposición Adicional 5ª en los términos ya mencionados.

2. La Comunidad Autónoma, por su parte, ha recurrido en 1993 el *R.D. 1319/1992, de 30 octubre,* sobre normas para la aplicación del régimen de la tasa suplementaria en el sector de la leche y de los productos lácteos (Conflicto positivo de competencias 757/1993), BOE 109, de 7 mayo 1993).

*B) Resoluciones del TC sobre Cantabria en 1933:*

El TC ha dictado las siguientes resoluciones que afectan a la Comunidad Autónoma:

— *Sentencia 60/1992, de 18 de febrero,* en los recursos de inconstitucionalidad 1518/90 y 432/92, acumulados, contra la Ley de Cantabria 1/1990, de 12 de marzo, sobre órganos rectores de las Cajas de Ahorros, y Ley 8/1991, de 28 de noviembre, de modificación parcial de la anterior. La Sentencia declara la inconstitucionalidad de dos cuestiones menores de la Ley 1/90, pero considera corde con la legislación básica la cuestión central que motivaba la impugnación: la participación y presencia de las Corporaciones públicas, que el Estado consideraba excesiva. El fallo se basa en la STC 48/1988 y plantea cuestiones interpretativas generales no abordadas y a las que aquí tampoco no podemos prestar atención (por ej., el concepto de Corporación en las CCAA uniprovinciales o la competencia en esos casos para la designación de representantes, tema éste que también ha llegado al TS y al TC: *STS de 2 de febrero 1988 y STC 160/1990, de 18 octubre).*

— *Sentencia 388/1993, de 23 de diciembre,* en el recurso de inconstitucionalidad 2133/93, ya citado, contra la DA 3ª de la Ley 4/1993, de 10 de marzo, de la Fundación Pública, que es anulada por infracción de la legislación básica.

— *Auto de 9 de marzo 1993,* por el que se declara finalizado el conflicto positivo de competencias 87/1988, por desestimiento del Gobierno de la Nación (BOE 67, de 19 de marzo). Se trataba de un conflicto que tenía como base el Plan General de Ordenación Urbana de Santander. En él se cuestionaba la competencia autonómica en materia urbanística en relación con la estatal sobre puertos. Años después de iniciado, en 1993, el TC emplazó a las partes para que se pronunciaran sobre la subsistencia del conflicto a la vista de la doctrina contenida en el *Auto 886/1988* y en la *STC 88/1989.* Tras ese emplazamiento el Consejo de Ministros decidió desistir. Las razones del desestimiento se basan en la discutible doctrina constitucional según la cual los conflictos sólo pueden plantearse para definir en abstracto los límites externos de la competencia, pero no para verificar su concreto ejercicio. Discutible doctrina, digo, porque con frecuencia para precisar las normas competenciales es necesaria analizar la realidad fáctica y si se atribuye a la jurisdicciópn contencioso-administrativa la verificación de si una actuación concreta respeta o no los límites competenciales definidos en abstracto por el TC conlleva un riesgo añadido de contradicción, sobre todo cuando no existe remedio procesal para que las resoluciones de esos tribu-

nales lleguen de nuevo al TC. Tras el desestimiento, se reanudó el proceso contencioso-adminitrativo interpuesto por la Junta del Puerto, suspendido por la tramitación del conflicto, y el TSJ dictó la *Sentencia de 29 de julio de 1993*, estimándolo y restableciendo la vigencia de una previsión inicial del Plan que acordaba dejar en suspenso varias de sus determinaciones para que el Ayuntamiento y la hoy Autoridad Portuaria llegaran a un acuerdo sobre la ordenación de la zona controvertida.

*C) Conflictividad ordinaria: referencia a algunas Sentencias del TS especialmente significativas*

En cuanto a la conflictividad ordinaria de que conoce la Sala de lo contencioso-administrativo del TSJ no hay elementos nuevos, al margen del aumento de asuntos y de algunos fallos de interés general como la *Sentencia de 29 de julio de 1993* que se acaba de mencionar. Por lo que hace al Tribunal Supremo hay que mencionar dos decisiones que afectan a la Comunidad y tienen incidencia doctrinal.

1 *El asunto del referendum de Villaverde de Trucíos sobre su posible incorporación a la Comunidad Autónoma del País Vasco.* Se trata de la *Sentencia del TS de 22 de enero de 1993 (Arz. 457).* La Diputación Foral de Vizcaya impugnó el acuerdo del Consejo de ministros por el que se denegó la celebración de un referéndum sobre la incorporación de este municipio a la Comunidad Autónoma del País Vasco. La Sentencia incide en la polémica del acto político (sobre el que la Sala alude al *Auto del Pleno del TS de 15 enero 1993* para decir que no hay actos exentos del control jurisdiccional porque incluso cuando no cabe control de fondo sí lo hay respecto de los elementos reglados) pero, además, se plantea el problema de la delimitación del territorio de las CCAA a partir de las alegaciones de la recurrente que sostenía, tomando como base la *STC 99/1986, de 11 de junio* (caso del Condado de Treviño), que debe distinguirse entre los Estatutos que contienen una garantía institucional del territorio (por lo que su modificación supone una reforma estatutaria) y aquellos otros que no incluyen esa garantía, en los que el territorio opera como simple delimitación especial y entre los que se encontraría el Estatuto de Cantabria. La Sala discrepa de este planteamiento. En esencia, porque —dice— todas las CCAA (y no sólo las que tienen esa garantía en su Estatuto) son entes territoriales en los que el territorio es un elemento esencial cuya modificación incide en la de su norma institucional, de lo que concluye que no puede alterarse el territorio sin modificar el ordenamiento estatutario específico y menos aún contra la voluntad o sin la voluntad del ente afectado (FJ 5º). Pero además —añade el TS— porque «indirectamente, mediante referencia a sus límites actuales, los Estatutos de las CCAA fijan su territorio, lo que a falta de previsión expresa comporta en caso de modificación de ese territorio una revisión formal del Estatuto». Recuérdese a este respecto, que el EA de Cantabria define su territorio por relación a los municipios comprendidos «dentro de los límites administrativos de la actualmente denominada provincia de Santander» (ar.2.2), lo que no se diferencia demasiado de la delimitación territorial del Estatuto Vsco que se identifica con los Terri-

torios Históricos «que coinciden con las provincias en sus actuales límites». El EA de Castilla-León alude sólo a las provincias sin alusión a sus «actuales» límites. En hipótesis lógica, pues, y prescindiendo de la tesis del TS, estaría más garantizado el territorio en el EA de Cantabria que en el de Castilla-León en la medida en que la delimitación territorial por referencia a los municipios de la «actualmente denominada provincia de Santander» es un «plus» a la delimitación por referencia sin más a las provincias, porque el territorio puede cambiar sin que desaparezca la provincia, pero el territorio autonómico sí cambia si se modifican los límites municipales cuando dicho territorio autonómico se delimita por referencia a los «actuales» municipios. En todo caso, como es obvio, la cuestión es más política que procedimental.

2 *De nuevo sobre la exigencia del Dictamen del Consejo de Estado en los reglamentos ejecutivos: una sentencia sorprendente. La Sentencia del TS de 2 de Noviembre de 1993* estima el recurso de apelación interpuesto por la DRC contra la *Sentencia del TSJ de 14 de octubre de 1990.* Esta Sentencia (Véase *Informe 1990,* pág. 99) anuló el Decreto 17/1990, de 28 de marzo, que aprobó el Reglamento para la ejecución de la Ley 3/88, de tributación sobre juegos de suerte, envite o azar, por falta de Dictamen del Consejo de Estado. El fallo recurrido se planteaba la posibilidad de sustituir dicho dictamen por el de un órgano autonómico equivalente y, sin pronunciarse acerca de esa tesis (cuya consolidación —decía— dependerá «de la posición que adopte el TC»), llegaba a la conclusión de que debía anular el Reglamento porque «no ha habido propiamente dictamen alguno». Como es sabido, con posterioridad, en su *Sentencia 204/1992, de 26 de noviembre* el TC entendió que allí donde exista un órgano consultivo semejante al Consejo de Estado aquél puede asumir las funciones de éste pero añadiendo que «en donde o en tanto semejantes órganos consultivos autonómicos, dotados de las características de organización y funcionamiento que aseguren su independencia, objetividad y rigurosa cualificación técnica, no existan, (...), las garantías procedimentales mencionadas exigen mantener la intervención preceptiva del Consejo de Estado en tanto que órgano al servicio de la concepción del Estado que la Constitución establece» (FJ 5, *in fine*). En tal sentido se ha pronunciado luego el TS en su *Sentencia de 16 de enero de 1993 (Arz. 342)* que, citando la STC 204/1992, niega la posibilidad de que el Consejo de Estado sea sustituido por un órgano administrativo sobre el que no se acredita que se halle dotado de la independencia y ojetividad que exige la mencionada STC. Por eso sorprende que en el mismo año se dicte la *Sentencia del TS de 2 de Noviembre 1993* en la que no se menciona ni la STC 204/1992, ni la STS de 16 de enero de 1993 que acaba de citarse. El FJ 3º es un tanto desconcertante porque, constatada la inexistencia de órgano consultivo equivalente al Consejo de Estado, dice que «ante tal omisión, cabrían dos posibilidades, la primera, exigir el dictamen del Consejo de Estado, y la segunda, entender suficientemente informado el Reglamento impugnado por los órganos que lo han hecho, aunque no se trate de órganos consultivos autonómicos propiamente dichos. Esta segunda posibilidad es la que parece más aconsejable y ello, por los siguientes motivos: a) porque exigir que siempre y en todo caso, las diecisiete Autonomías creen órganos consultivos, para atribuirles funciones que pueden desempañar otro ya existente,

equivale a un innecesario derroche económico, cuyas consecuencias padecerán todos los españoles (...) Aparte de que difícilmente alcanzarían tales órganos consultivos el alto nivel jurídico que tiene acreditado el Consejo de Estado; b) porque en Derecho Administrativo, la teoría de las nulidades ha de ser acogida con la máxima cautela, procurando siempre conservar aquellos actos o disposiciones generales impugnados, salvo cuando la nulidad alegada sea tan evidente que haga imposible la conservación del acto o la disposición general; c) porque si la actuación de los órganos de la Comunidad Autónoma merece la censura de los ciudadanos, al no observar en ella las suficientes garantías, tiene ocasión de repudiarla, cuando sean llamados a su renovación o a su pemanencia».

El fallo merece, en mi opinión, una consideración crítica. Vista la inexistencia de un órgano autonómico equivalente al Consejo de Estado y aun prescindiendo del hecho de que los informes internos tuvieran o no la consideración de dictámenes jurídicos, entender suficiente la intervención de órganos de la estructura administrativa por el primer motivo aducido es simplemente contradictorio. En efecto, el argumento de que exigir que todas las CCAA creen órganos consultivos supone ciertamente «un innecesario derroche económico» y que «difícilmente alcanzarían tales órganos consultivos el alto nivel jurídico que tiene acreditado el Consejo de Estado» a lo único que conduce es a la solución contraria a la de Sentencia, esto es, a exigir el Dictamen del Consejo de Estado cuando no haya órganos consultivos autonómicos equialentes, como hace la *STS de 16 de enero de 1993* y no a considerar suficientes los informes de órganos de la estructura jerárquica. Decir, en segundo lugar, que en el Derecho Administrativo la «teoría de las nulidades ha de ser acogida con la máxima cautela» para deducir de ahí la conservación de un Reglamento sin el informe del Consejo de Estado (supuesto que no es sustituible por un inexistente órgano autonómico similar) es también contrario a la doctrina del propio TS en orden a la exigencia rigurosa de ese trámite formal como vicio determinante de la nulidad. Finalmente, aducir, que si la actuación de la Comunidad Autónoma merece la censura de los ciudadanos, al no observar en ella las suficientes garantías, éstos tienen ocasión de repudiarla cuando sean llamados a las urnas es un argumento que simplemente no es de recibo y que, de extender su aplicación con carácter general, equivaldría sin más a prescindir del Derecho y de lo que significan sus exigencias formales como instrumento de seguridad, de cauce y de control

### *3 La marisma de Santoña y el TJ de la Comunidad Europea*

Aunque no afecte directamente a la Comunidad Autónoma interesa dar cuenta de la condena que sufrió España por el Tribunal de Justicia de la CE en agosto por no proteger adecuadamente las marismas de Santoña (hábitat fundamental para la supervivencia de las aves migratorias y zona húmeda de importancia internacional) a raíz de un recurso de la Comisión Europea por infracción de una Directiva sobre conservación de las aves silvestres. En 1992 el Estado aprobó la *Ley 6/1992, de 27 de marzo,* por la que las marismas de Santoña y Noja se declaran reserva natural. Esta Ley fue impugnada en su día por la DRC.

## 6. Aspectos institucionales

### *A) Estructura de la Asamblea Regional y del Gobierno autónomo*

La estructura de los Grupos parlamentarios, que había permanecido estable en 1992, ha sufrido notables modificaciones a lo largo del año como se puede comprobar en el siguiente cuadro:

| GRUPOS PARLAMENTARIOS EN 1993 | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 1.1.93 | 3.6.93 | 15.6.93 | 28.9.93 | 31.12.93 |
| Popular | 21 | 15 | 13 | 12 | 9 |
| Socialista | 16 | 16 | 16 | 16 | 16 |
| Regionalista | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 |
| Mixto | — | 6 | 8 | 9 | 12 |

En lo que respecta al Gobierno, a principios de 1993 y tras la remodelación llevada a cabo a finales de 1992, estaba constituido por 6 Consejeros para 8 Consejerías. En la primavera y con motivo de su presentación al Congreso en las elecciones generales dimitieron dos Consejeros. Durante algún tiempo, pues, el Consejo de Gobierno lo formaron el Presidente y 4 Consejeros. Uno de los Consejeros dimisionarios fue vuelto a nombrar después para el mismo cargo. Desde entonces existen, por tanto, 5 Consejeros para las 8 Consejerías formalmente existentes: Presidencia (que se ocupa tmabién del despacho de la Consejería de Sanidad, Consumo y Bienestar social); Economía, Hacienda y Presupuesto (encargado asimismo de la Consejería de Ganadería, Agricultura y Pesca); Cultura, Educación, Juventud y Deporte; Turismo, Transportes y Comunicaciones e Industria (que se hace cargo asimismo de la Consejería de Ecología, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio); y Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo. Sólo uno de los actuales Consejeros es diputado.

### *B) Los resultados de las elecciones generales del 6 de junio:*

Los resultados de las elecciones generales de junio merecen una referencia comparativa con los de las últimas autonómicas, aunque a título meamente ilustrativo pues no cabe extraer conclusión alguna dadas las diferencias entre ambas.

| RESULTADOS ELECTORALES COMPARADOS | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | AUTONOMICAS 91 | | | GENERALES 93 | | |
| PARTIDOS | VOTOS | % | ESCAÑOS ASAMBLEA | VOTOS | % | ESCAÑOS CONGRESO |
| IU | 13.023 | 4,36 | — | 24.453 | 7,32 | — |
| PP | 42.714 | 14,32 | 6 | 121.967 | 36,55 | 2 |
| PRC | 18.789 | 6,30 | 2 | 18.608 | 5,57 | — |
| PSOE | 102.958 | 34,51 | 16 | 122.418 | 36,69 | 3 |
| UPCA | 99.194 | 33,24 | 15 | 27.005 | 9,09 | — |

En 1993 la participación fue de un 80'04 % (333.617 votantes), frente a un 72'34 % en 1991 (293.348 votantes).

Para el Senado el candidato más votado fue D. Jaime Blanco, del PSOE, con 118.758 votos, seguido de los otros dos candidatos socialistas. El cuarto senador fue D. Ricardo Bueno, del PP, con 103.546 votos. Por su parte, D. Juan Hormaechea, candidato de UPCA, recibió 54.975 votos, situándose immediatamente detrás de los candidatos del PP.

La suma de los votos de la UPCA y el PP en las elecciones autonómicas de 1991 fue lo que permitió hablar de una «mayoría de centro derecha» y concluir el pacto de ambas fuerzas para consittuir el Gobierno. Al romperse ese pacto el PSOE adujo su condición de lista más votada a la hora de plantear las dos mociones de censura, de junio y diciembre. La escasísima diferencia entre el PSOE y el PP en las elecciones generales de junio de 1993 puede estar quizá en la base, entre otras razones, de la imposibilidad de un acuerdo entre ambos partidos en la moción de censura de diciembre 1993.

### *C) Las mociones de censura y de repoblación*

Como ya se ha dicho más atrás ha habido dos mociones de censura a lo largo del año, ambas presentadas por el Partido Socialista, ambas con el mismo candidato a la Presidencia y ambas, como es conocido, fracasadas.

La primera moción de censura se presentó el 19 de junio de 1993, pasadas las elecciones generales y consumada la ruptura del Presidente Hormaechea con el PP. En la motivación que encabezaba el texto se menciona, en efecto, el fracaso del pacto UPCA-PP y se justificaba en la búsqueda de la estabilidad política y el clima adecuado para la recuperación de la actividad productiva. Fue rechazada al no lograr los apoyos necesarios (obtuvo 18 votos: 16 del PSOE y 2 del PRC, que no obstante criticó el hecho de que la moción no hubiera sido fruto del consenso y pactada previamente también con el PP).

La segunda moción se presentó el 27 de diciembre y en ella se insiste n las mismas razones y planteamientos de la primera, aludiendo a la crisis institucional, al hecho de que el Gobierno esté sustentado sólo por 8 dipudaos y a la ne-

cesidad de recuperar la confianza en las instituciones, mencionando los problemas que generará la asunción de nuevas competencias y apelando al necesario consenso con los agentes sociales. La moción fue debatida el 5 de enero en medio de gran expectación por sus posibilidades de salir triunfante, lo que, finalmente, no sucedió. Obtuvo los mismos votos que la anterior: 18 a favor (PSOE y PRC), 4 abstenciones (parte del Grupo Mixto) y 17 en contra (PP y los restantes 8 diputados del Grupo Mixto).

Sin embargo, pocos días antes, con motivo del debate sobre el Estado de la región celebrado el 13 de diciembre, la Asamblea aprobó mayoritáriamente varias mociones que significaban, de hecho, una reprobación al Gobierno. A propuesta del Grupo Parlamentario Popular se insta al Presidente del Consejo de Gobierno para que presente «la cuestión de confianza sobre su declaración de política general». A la instancia del Grupo Socialista fue aprobada otra moción por la que la Asamblea «rechaza la orientación política del Consejo de Gobierno de la DRC por su incapacidad manifiesta para afrontar los problemas de la región». Finalmente, a iniciativa del Grupo Regionalita, el Pleno hizo suya otra moción, todavía más explícita, en la que la Asamblea «reprueba al Presidente del Gobierno, por ser incapaz de articular una mayoría que garantice la gobernabilidad de la región y la aplicación de las orientaciones políticas y económicas en orden a la eficacia de la Administración Regional.»

*D) Cuestiones económicas: la inclusión en el «Objetivo 1» de la Unión Europea y el debate sobre la afectación y destino de los fondos comunitarios*

El endeudamiento económico aflorado en los años anteriores sigue pesando en la realidad cotidiana de la actuación administrativa por más que a finales de 1992 se llegó a un acuerdo con la Administración del Estado para afrontar el tema. Dicho endeudamiento, aunque ha sido objeto de menor atención a lo largo del año, propicia ahora un presupuesto restrictivo y cifras sobre las que no es fácil hacer una valoración. La inclusión de Cantabria en el «Objetivo 1» de los Fondos estructurales de la Unión Europea significará una inyección importante que, a su vez, ha propiciado un debate acerca del destino de esos fondos que, en todo caso, son para proyectos cofinanciados. El llamado Plan de Desarrollo Regional que el Gobierno elaboró y envió a la Administración del Estado para que ésta, a su vez, lo negociara en Bruselas fue objeto de un debate parlamenteario posterior. El montante total de estos fondos comunitarios es también una relativa incógnita por el momento, habiéndose manejado cifras dispares.

## 7. Conflictos políticos y judiciales

Ya se ha aludio a lo largo de este *Informe* a la conflictividad surgida a lo largo de 1993. Sin ánimo exhaustivo se pueden mencionar ahora algunas otras controversias y disputas que han jalonado el año, algunas de ellas relacionadas con los tribunales.

1 Los trámites previos al juicio oral en el procedimiento penal en el que es-

tán encausados el Presidente y varios de sus ex-Consejeros continuaron a lo largo del año con diversos escarceos y tácticas dilatorias, algunas de las cuales, por lo demás, hay que considerar normales en la estrategia de defensa de los afectados. Sin embargo, otros enfrentamientos y declaraciones descalificatorias hacia los jueces parecían buscar una respuesta que propiciara su recusación que, por otra parte, se ha producido ya, días antes del 2 de febrero, fecha prevista para el inicio del juicio. Especial significación tuvieron las declaraciones del Presidente Hormaechea a finales de diciembre de 1993 cuestionando la neutralidad de algunos jueces, y específicamente la del Presidente del Tribunal Superior de Justicia. Los máximos responsables de los partidos políticos (IU, PP, PRC y PSOE) redactaron una nota común de protesta en la que expresaban «su preocupación y rechazo por el ataque del Presidente regional al Estado de Derecho, desprestigiando al poder judicial» y señalaban que «a esas actitudes sólo se puede responder con la serenidad y la prudencia de los ciudadanos, pero también con la firmeza que la gravedad de las imputaciones requiere».

2 Se ha hecho referencia en otros lugares del *Informe* a diversos conflictos judiciales relacionados más o menos directamente con la vida política. Otras actuaciones de la jurisdicción penal han tenido lugar a lo largo del año. Las más destacadas han sido dos. Un juicio de faltas contra el Presidente a raíz de una denuncia interpuesta por el presidente de una empresa consultora por supuestas coacciones y malos tratos cuando éste fue a cambiar impresiones sobre un informe encargado a su empresa. La Sentencia, dictada en diciembre, fue absolutoria por falta de pruebas de los hechos denunciados. Y, en segundo término, el juicio contra el Consejero de Economía por las retenciones efectuadas a los Ayuntamientos de su participación en los tributos estatales, que aquéllos reciben a través de la DRC y que ésta retenía para compensr otras deudas. El fiscal pedía 4 meses de suspensión de cargo público y multa. El Consejero adujo que nadie le advirtió que la retención de fondos de los Ayuntamientos fuera ilegal, lo que, a la postre, fue determinante de su absolución. Otro proceso similar se inició después a instancia de otros Ayuntamientos.

3 Los partidos mayoritarios a nivel nacional han tenido también algunos conflictos internos a lo largo del año. En el PSOE, el debate precongresual se inició reproduciendo las dos conocidas posturas que en todo el país ha aireado la prensa. Lo que hasta ese momento parecía un bloque compacto se dividió al encabezar el Alcalde del tercer municipio de la región y Vicepresidente de la Asamblea el sector llamado convencionalmente «renovador». Finalmente, en las elecciones a compromisarios al Congreso Nacional del partido triunfaron las tesis de la actual Ejecutiva, aunque ello supusiera una dura batalla en la que en algún momento se ha elevado notablemente el tono de las acusaciones mutuas. En el PP, y prescindiendo de su ruptura con la UPCA, también hubo algún conflicto interno, por el momento larvado, al surgir un sector asimismo denominado convencionalmente «renovador» que solicitaba la celebración de un Congreso regional, dado que el último data de 1986. El Congreso fue finalmente pospuesto pero cara a él existen, sin duda, implícitos posicionamientos.

3 Otro debate parlamentario interesante tuvo lugar sobre la posible incom-

patibilidad, defendida por el PSOE y el PRC, entre la condición de diputado y la de asesor del Gobierno. En ese momento había seis asesores que eran diputados. El PP, que aún no había roto con el Gobierno, defendió la compatibilidad argumentando sobre la posible distinción entre personal de libre designación y personal de confianza.

4 El septiembre, el Presidente de la Asamblea se dirigió al Gobierno advirtiéndole de que debía cumplir el Reglamento de la Cámara y enviar la documentación requerida varios meses atrás. El Grupo que sustenta al Gobierno rechazó esa situación de incumplimiento.

## 8. Cuestiones administrativas menores

1 Por Orden de 19 de agosto (BOC del 20) se aprueba una Instrucción sobre la adecuación de los procedimientos a la Ley 30/1992, de la que únicamente interesa retener que en ella se entiende subsistente el recurso de súplica que, conforme a la Ley de Cantabria 3/1984, cabe contra todas las decisiones de los Consejeros ante el Consejo de Gobierno. Al margen del problema de si una Instrucción puede hacer interpretaciones acerca de la vigencia de un recurso que una Ley estatal aprobada al amparo del art. 149.1.18ª CE no contempla, se plantea el problema del plazo dado que la citada Ley 3/84 remitía a la LPA y en la nueva Ley 30/92 la alzada (de la que súplica era sino una variante) ha desaparecido, sustituida por el recurso ordinario cuyo plazo es distinto.

2 El seguimiento de las normas publicadas en el Boletín Oficial de Cantabria plantea no pocas dificultades por la costumbre, criticada ya en otras ocasiones, de publicar ediciones especiales y extraordinarias con numeración independiente de la edición ordinaria. Así sólo es posible constatar su existencia, y no siempre, por los índices mensuales publicados después. Por otra parte, sigue siendo igualmente criticable la composición gráfica del citado BOC, que con frecuencia se limita a reproducir fotografiados los textos mecanográficos de las normas aprobadas. Por lo demás, este año hemos detectado dos correcciones de errores publicadas más de un año después de la publicación de la norma corregida. Se trata de la corrección de la Ley 3/1992, de 18 de marzo, de protección de los animales, que apareció en el BOC núm. 49, de 10 de marzo de 1993, y con más retraso aún, la de la Ley 3/1991, de 22 de marzo, de crédito extraordinario, en el BOC núm. 214, de 27 de octubre de 1993 (¡dos años y medio después de la ley en cuestión!).

## 9. Valoración final

Llegados a este punto en la valoración global del año 1993 no hay más remedio que remitirse a lo que ya se dijo en el *Informe* de 1992. Cantabria vive una grave crisis que es, a la vez, política, económica y social.

Crisis política, porque es difícil encontrar una situación semejante en otras

CCAA. No es preciso insistir en ello pues de los datos expuestos se deriva fácilmente tal conclusión. Crisis económica, porque la región padece la incidencia de la crisis general, agudizada, si cabe, por la específica de la cornisa en el plano industrial y las repercusiones que sobre la ganadería ha tenido la entrada de España en la Comunidad Europea. Los datos avanzados por el Servicio de Estudios del BBV a finales de 1992 son concluyentes: la región ha descendido en nivel de renta y en desarrollo. A esto hay que añadir las dificultades de la Comunidad, por su endeudamiento acumulado y por los problemas políticos apuntados, para convertirse en factor de desarrollo y dinamismo, sobre lo que se han hecho eco distintas fuerzas, no ya sólo políticas, sino sociales como la propia CEOE o la Cámara de Comercio de Santander. Y, finalmente, crisis social. Este año una serie de acontecimientos como las dos mociones de censura y otras cuestiones políticas han propiciado que la prensa nacional haya dedicado amplios espacios a la región y se haya referido a los problemas existentes aludiendo muchas veces a la necesidad de «regeneración» o «renovación», palabras que han proliferado en letra impresa. Pero no hay que engañarse, porque la base de muchos problemas políticos no es exactamente —o no es exclusivamente— una cuestión de tal naturaleza sino que apela a temas más profundos que, en el fondo, apuntan también a la estructura social. Parece que una cierta sensación de indiferencia y alejamiento se ha instalado en la conciencia ciudadana, lo que quizá no sería tan grave si existiera un dinamismo social y una pujanza económica que pudiera suplir las carencia institucionales.

Y, sin embargo, hay un sustrato que puede invitar a un cierto optimismo. Ese sustrato tiene que ver con las bases culturales, que a la postre son el motor que genera las idea, y con la labor de instituciones privadas con credibilidad. En la región existen dos sólidas Fundaciones (M.Botín y Santillana), una Universidad mucho más importante de lo que le correspondería por su tamaño y que es la base del futuro, una Caja de Ahorros que parece saneada y que se ha lanzado a un dinamismo hasta hace poco desconocido, dos Cámaras de Comercio que aparentan también interés y actividad, un Puerto en proceso de modernización... Y, junto a ello, una infraestructura cultural nada desdeñable, aunque a veces desconectada, para un ámbito territorial reducido. Un Palacio de Festivales de la Comunidad que lleva a cabo una programación importante y destacada. Una tradición musical y pictórica de largo y amplio alcance, una serie de museos y galerías con vida propia, una labor editorial significativa y unas instituciones educativas, que es donde está la possibilidad de convertir la cultura en su más amplia expresión en una necesidad sentida con trascendencia cívica y a larga también productiva en la medida en que genera conocimientos y propicia también mecanismos imaginativos más allá del folklorismo o del brillo social. Es desde esa base (y desde la que pueda proporcionar la Administración autonómica y también la Administración del Estado, con el ejercicio de sus competencias sobre algunas grandes infraestructuras necesarias para romper el permanente problema del aislamiento, así como la actividad más cercana y cotidiana de los Ayuntamientos), es desde esa base, digo, desde la que cabe iniciar o proseguir un trabajo callado que vincule la sociedad a sus instituciones y a quienes las representan. Un trabajo que exige, desde luego, cierta capacidad de generosidad y soli-

daridad, actitudes de colaboración y cooperación, aunando esfuerzos mutuos y procurando no explotar los fáciles sentimientos victimistas y reivindicativos que ocultan muchas veces la propia inacción, sin que eso signifique que no haya que pedir a las diferentes Administraciones en cada caso competentes las asunción de sus respectivas responsabilidades.

Insistiendo, pues, en lo que ya se ha dicho, más allá de la llamada «diferencia cántabra» está la escasa penetración social y colectiva de lo que el Estatuto y la autonomía que representa significan como marco de convivencia en una región pequeña, con medio millón habitantes concentrados en tres o cuatro núcleos urbanos colindantes, que accedió a su autogobierno sin tradición de él. Una región aislada, acostumbrada a mirar a un pasado en el que «la Montaña» representaba progreso, industrialización y un entorno privilegiado que la hacían el destino veraniego de una burguesía madrileña que sigue mirando con nostalgia ese Santander del ayer al que algunos cántabros de aquí continúan empeñándose en no renunciar. Pero Cantabria ya no es eso. O, mejor, no es sólo eso. Es también, como digo, sus ámbitos rurales, la desindustrialización, el desmantelamieno de un aparato productivo, el declive de la minería y la ganadería, la incomunicación y la sorpresa de encontrarse en un mundo que exige imaginación y que se rige por otros parámetros más dinámicos y acaso también más competitivos. Cantabria es también un sector de servicios con posibilidades y, sobre todo, una sociedad en transformación con nuevas generaciones que pueden instalarse en un «idílico» e inexistente modelo o, por el contrario, sin renunciar a los numerosos aspectos positivos tradicionales, adoptar una actitud abierta a otras realidades a medida que comparen lo que se hace en otras partes, dentro y fuera de España, y lo intenten adaptar a su propio ámbito en función de las posibilidades existentes, que las hay. Sin chovinismo, pero también sin papanatismo. La dinámica partidista oscurece algunos de estos problemas de fondo que quedan reducidos a una óptica microscópica y del día a día en medio de grandes o pequeñas controversias inútiles y de una a veces agria polémica política que sólo logra el enquistamiento de los problemas, el alejamiento, la inhibición y el desinterés ciudadano, o el interés morboso, que casi es peor.

Hablar de 1993 es, pues, repetir estas viejas ideas a insistir en que la Comunidad puede hacer cosas, pero precisa del apoyo social cotidiano. Puede actuar, pero necesita colaboraciones externas. Y, sobre todo, puede y debe adoptar un talante abierto, buscando la colaboración y, desde ella, promocionar, orientar, encauzar, regular, interrelacionar e invertir en la medida de sus posibilidades. Sólo después cabe plantearse si existen herramientas para todo ello que, desde luego, ni aquí ni en otros sitios, nunca serán suficientes: medios humanos ilusionados, instrumentos financieros adecuados y quizá también, aunque seguramente es algo secundario, posibilidades competenciales. Las nuevas transferencias serán, sin duda, un reto. Los fondos europeos, una posibilidad. Pero las nuevas competencias y el aumento de las disponibilidades económicas no garantizan por sí solas resultados.

## 1. Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios:

Total de diputados: 39

Composición por grupos parlamentarios a 1 de enero de 1993:

*Grupo Parlamentario Popular: 21 (15 de UPCA, 6 del PP)*

*Grupo Parlamentario Socialista: 16 (PSOE)*

*Grupo Parlamentario Regionalista: 2 (PRC)*

Composición por grupos parlamentarios a 31 de diciembre de 1993:

*Grupo Parlamentario Socialista: 16 (PSOE)*

*Grupo Parlamentario Popular: 9 (3 de UPCA, 6 del PP)*

*Grupo Parlamentario Mixto: 12 (todos de UPCA, pero 4 reunidos en una «Agrupación por Cantabria»)*

*Grupo Parlamentario Regionalista: 2 (PRCE)*

El 3 de junio de 1993 seis diputados del Grupo Popular elegidos por la UPCA (Srs. Hormaechea Cazón, García Cortázar, Rodríguez Revuelta, de la Hera LLorente, Gutiérrez Elorza y Becerril Rodríguez) pasan al Grupo Mixto; poco despúes, el 15 de junio, lo hacen otros dos (Srs. García Suárez y Gutiérrez Fernández). Finalmente les siguen otros 4 (uno el 28 de septiembre, tres el 4 de noviembre) que constituyen dentro del Grupo Mixto una agrupación parlamentaria vid. Resolución de la Presidencia de la Asamblea, de 23 de noviembre de 1993, sobre organización y funcionamiento del Grupo Parlamentario Mixto (BOARC núm. 135, de 26 de noviembre de 1993).

## 2. Estructura del Gobierno:

Presidencia: D. Juan Hormaechea Cazón (elegido por la UPCA, integrada en el Grupo Parlamentario Popular).

Vicepresidencia: vacante.

Número de Consejerías: 8 (según Decretos 13/1989, de 20 de marzo, y 74/1990, de 20 de diciembre).

— *Consejería de Presidencia*

— *Consejería de Economía, Hacienda y Presupuesto*

— *Consejería de Cultura, Educación, Juventud y Deporte*

— *Consejería de Ganadería, Agricultura y Pesca***

— *Consejería de Turismo, Transportes y Comunicaciones e Industria*

— *Consejería de Ecología, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio**

— *Consejería de Sanidad, Consumo y Bienestar Social**

— *Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo***

## 3. Tipo de Gobierno:

Inicialmente mayoritario (le apoyaba el Grupo Popular, fruto de la coalición entre la UPCA y el PP: 21 diputados).

Desde mediados del año el Gobierno es minoritario (sólo le apoya sistemáticamente una parte del Grupo Mixto, en concreto, 8 de sus 12 diputados). El Grupo Popular declaró su pase a la oposición, sin perjuicio de apoyar ocasionalmente algunas propuestas del Gobierno.

## 4. Cambios en el Gobierno:

En el otoño de 1992 dimitieron el Vicepresidente y 5 de los 8 Consejeros. Remodelado el Gobierno quedaron vacantes dos Consejerías, la de Sanidad, Consumo y Bienestar Social y la de Ecología, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, cuyos despachos fueron encomendados, respectivamente, al Consejero Presidencia y al Consejero de Turismo, Transportes y Comunicaciones e Industria.

En la primavera de 1993 fueron cesados el Consejero de Ganadería, Agricultura y Pesca y el Consejero de Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo, quedando vacantes las Consejerías cuyo despacho se encomendó, respectivamente, al Consejero de Economía, Hacienda y Presupuesto (D 32/1993, de 3 de mayo, BOC, ed. esp. núm. 9, de 3 de mayo) y al Consejero de Cultura, Educación, Juventud y Deporte (D 33/1993, de 3 de mayo, BOC, ed. esp. núm. 9, de 3 de mayo).

---

* Están vacantes por dimisión desde el otoño de 1992.

** Han quedado vacantes por dimisión en la primavera de 1993 (D 31/1993, de 3 de mayo, BOC, ed. esp. núm. 9, de 3 de mayo).

## 5. Investiduras y mociones de censura:

Moción de censura a propuesta de 7 diputados del G.P. Socialista presentada el 22 de junio de 1993 (BOARC, núm. de 22 de junio). Debatida por el Pleno de 1 de julio de 1993 (Diario de Sesiones, Serie A, núm. 63 de 1 de julio de 1993, y BOARC, núm. 82 de 7 de julio de 1993). Rechazada.

Moción de censura a propuesta de diputados del G.P. Socialista presentada el 29 de diciembre de 1993 (BOARC, núm. 162 de 29 de diciembre). Debatida por el Pleno el 27 de diciembre de 1993 (Diario de Sesiones, Serie A, núm. de ¿? enero de 1994, y BOARC, núm. ¿? de ¿? de enero de 1994). Rechazada.

## 6. Mociones de reprobación:

Como consecuencia del debate sobre la orientación política del Consejo de Gobierno, celebrado el 13 de diciembre de 1993, el Pleno adoptó, entre otras, las siguientes resoluciones (BOARC núm. 145, de 16 de diciembre):

A propuesta del Grupo Parlamentario Popular: «La Asamblea Regional de Cantabria insta al Excmo. Sr. Presidente del Consejo de Gobierno para que, de conformidad con lo establecido en los artículo 139 y 140 del Reglamento de la Cámara, presente ante la misma cuestión de confianza sobre su declaración de política general».

A propuesta del Grupo Parlamentario Socialista: «La Asamblea Regional de Cantabria rechaza la orientación política del Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria por su incapacidad manifiesta para afrontar los problemas de la Región».

A propuesta del Grupo Parlamentario Regionalista: «La Asamblea Regional de Cantabria reprueba al Presidente del Gobierno, por ser incapaz de articular una mayoría que garantice la gobernabilidad de la Región y la aplicación de las orientaciones políticas y económicas en orden a la eficacia de la Administración Regional».

## 7. Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas:

Debates:

Sobre la orientación política del Consejo de Gobierno, celebrado el 13 de diciembre de 1993 (resoluciones en BOARC núm. 145, de 16 de diciembre).

Moción de censura al Presidente del Consejo de Gobierno; celebrado el 5 de enero de 1994: rechazada.

Interpelaciones: 18

Mociones subsiguientes e interpelaciones: 7

G. P. Socialista:

— Sobre el Plan Especial de Protección del Parque Natural de Oyambre (BOARC núm. 119, de 19 de octubre).

— Criterios de liquidación presupuestaria (BOARC núm. 125, de 17 de noviembre).

G. P. Regionalista:

— Criterios del Consejo de Gobierno sobre designación de asesores y personal eventual (BOARC núm. 14, de 4 de febrero).

— Conservación de carreteras regionales (BOARC núm. 77, de 16 de junio).

— Criterios del Consejo de Gobierno sobre SODERCAN (BOARC núm. 143, de 14 de diciembre).

Proposiciones no de ley tramitadas en Pleno: 32

G. P. Popular:

— Creación de subcomisión para los problemas de la cuota lechera (BOARC núm. 8, de 28 de enero).

— Cantabria en el Comite de regiones del Tratado de la Unión Europea (BOARC núm. 14, de 4 de febrero).

— Cobertura del riesgo de responsabilidad civil exigible a la Diputación (BOARC núm. 125, de 17 de noviembre).

G. P. Socialista:

— Uso de papel reciclado por la Administración regional (BOARC núm. 14, de 4 de febrero).

— Servicio de Telefonía Rural (BOARC núm. 75, de 14 de junio)

— Plan de Desarrollo Regional y Local (BOARC núm. 81, de 25 de junio).

— Contrato de seguro de responsabilidad civil por asistencia sanitaria regional (BOARC núm. 108, de 1 de octubre).

G. P. Regionalista:

— Sobre cuotas de leche (BOARC núm. 14, de 4 de febrero).

— Precios de las obras públicas de la Diputación (BOARC núm. 77, de 16 de junio).

— Exención del Impuesto de Sociedades (BOARC núm. 81, de 25 de junio).

— Promoción del corredor ferroviario de ancho europeo del Cantábrico (BOARC núm. 106, de 22 de septiembre).

— Sobre criterios de la cuota lechera (BOARC núm. 108, de 1 de octubre).

— Sobre traslado de la prisión provincial de Santander a Santoña (BOARC

núm. 150, de 21 de diciembre).

G. P. Mixto:

— Sobre día de las instituciones de Cantabria (BOARC núm. 112, de 8 de octubre).

— Traslado de la prisión provincial a Santoña (BOARC núm. 150, de 21 de diciembre).

GG. PP. Popular, Socialista, Regionalista y Mixto:

— Instalación de almacenamiento de hidrocarburos (BOARC núm. 150, de 21 de diciembre).

GG. PP. Popular, Socialista y Regionalista:

— Sobre viabilidad de SNIACE (BOARC núm. 8, de 28 de enero).

Preguntas con respuesta oral ante el Pleno: 196

Preguntas con respuesta oral en Comisión: 3

Preguntas con respuesta escrita: 8

Comparecencias del Consejo de Gobierno en Comisión: 21

Informaciones solicitadas por los diputados: 20

## 8. Reformas del reglamento parlamentario:

No hubo.

## 9. Normas interpretativas y supletorias del reglamento parlamentario:

Resolución de la Presidencia de la Asamblea, de 23 de noviembre de 1993, sobre organización y funcionamiento del Grupo Parlamentario Mixto (BOARC núm. 135, de 26 de noviembre).

## 10. Instituciones similares al Tribunal de Cuentas, Defensor del Pueblo o Consejo consultivo:

No hay.

CANTABRIA
*Elecciones* GENERALES 1993
Resultados Comunidad Autónoma y Provincia

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Electores | 420.376 | | | |
| Participación | 332.019 | 79,0 | | |
| | votos | %s/vot. | Diput. | Senad. |
| PP | 121.967 | 36,7 | 2 | 1 |
| CDS | 5.081 | 1,5 | – | – |
| PSOE | 122.418 | 36,9 | 3 | 3 |
| IU | 24.453 | 7,4 | – | – |
| Unión para el Progreso de Cantabria | 27.005 | 8,1 | – | – |
| Partido Regionalista de Cantabria | 18.608 | 5,6 | – | – |
| Ecologistas diversos | 2.632 | 0,8 | – | – |
| PANE diversos | 383 | 0,1 | – | – |
| Diversos Derecha | 557 | 0,2 | – | – |
| Diversos Izquierda | 1.565 | 0,5 | – | – |
| Otros | 239 | 0,1 | – | – |
| Nulos | 2.675 | 0,8 | | |
| Blancos | 4.252 | 1,3 | | |

Distribución de Escaños
Diputados y Senadores

| | PP | | PSOE | | IU | | UPCA | | PRC | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Dip. | Sen. | Dip. | Sen. | Dip. | Sen. | Dip. | Sen. | Dip. | Sen. |
| CANTABRIA | 2 | 1 | 3 | 3 | – | – | – | – | – | – |

| | |
|---|---|
| PANE diversos | Partido Nacionalista Cántabro |
| Ecologistas diversos | Los Verdes, Los Ecologistas |
| Diversos Izquierda | Partido Socialista de los Trabajadores, Partido Comunista de los Pueblos de España, Colalición por un Nuevo Partido Socialista, A.R.D.E. Federación Republicana |
| Diversos Derecha | Agrupación Ruiz-Mateos Alianza Democrática Europea |
| Otros | Partido de la Ley Natural, Partido Humanista |

Fuente: Junta Electoral Central, B.O.E. 16/07/1993.

# CASTILLA Y LEON

*Tomás Quintana López*

## 1. Aspectos Generales

El 25 de febrero de 1993, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León cumplió diez años, efeméride que motivó la celebración de una serie de actos protagonizados por las Cortes Castellano-leonesas, de entre los que cabe destacar la reunión de un pleno extraordinario del órgano legislativo en la vallisoletana iglesia de San Pablo, escenario de las Cortes en el siglo XVI. El acto contó con la asistencia e intervención de quien es y de quienes han sido responsables de los destinos de la Comunidad desde su creación, intervenciones que alcanzaron un tono institucional propio de la celebración.

Coincidiendo con las fechas de commemoración del décimo aniversario del Estatuto de Autonomía, el pleno de la Cámara ha discutido la reforma del mismo, dando un paso adelante en el procedimiento de ampliación competencial de esta Comunidad Autónoma, que ya se inició con los Acuerdos Autonómicos de principios de 1992, origen de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre.

La mayoría absoluta, alcanzada por el Partido Popular en las pasadas elecciones regionales, está permitiendo, como era de esperar, un gobierno falto de sobresaltos donde el ejecutivo monocolor goza de apoyo sobrado en el partido mayoritario. Seguramente, aquel abultado triunfo de los populares, revalidado con el importante ascenso que nuevamente tuvo en la región el Partido Popular en las elecciones del 6 de junio, ha servido para mantener el indiscutido liderazgo de Juan José Lucas en el partido, ratificado por abrumadora mayoría como Presidente de los populares castellano-leoneses a finales de septiembre de 1993. El otro gran partido en activo en Castilla y León, el Socialista Obrero Español, contrariamente, ha visto reducido el apoyo electoral de la región en las últimas elecciones generales, circunstancia que no ha generado críticas internas frente a la gestión realizada por su máximo responsable regional, claramente alineado con el sector renovador del partido; por el contrario, donde sí se han dejado sentir opiniones encontradas entre renovadores, actualmente con el control del partido, y guerristas, es en León, donde tras los malos resultados electorales en la provincia de esta formación política, se ha desatado una lucha por el poder que está poniendo al descubierto oscuras maniobras para controlar el aparato del partido en la provincia.

Dentro de este primer apartado de temas generales que han de situarse como hitos a lo largo de 1993, nos encontramos con la posición del ejecutivo castellano-leonés en el tema de la cesión del 15% del IRPF, cuestión que ha sido el

más importante motivo de discrepancia entre el gobierno estatal y el de la región. En efecto, aunque los responsables autonómicos en ningún momento se han mostrado contrarios a la llamada corresponsabilidad fiscal, sin embargo, ésta como otras tres Comunidades Autónomas, como se sabe, no llegaron a suscribir el acuerdo a que llegó en el mes de octubre el Consejo de Política Fiscal y Financiera, aunque en el caso de Castilla y León, la discrepancia con el acuerdo se materializó en la abstención y no en un voto contrario al mismo. En todo momento se negó por parte de los responsables autonómicos que la decisión obedeciera a una consigna del Partido Popular, afirmación que se compagina bastante bien con que Extremadura, Comunidad Autónoma gobernada por el Partido Socialista Obrero Español, tampoco diera su voto positivo al acuerdo; por el contrario, insistentemente manifestaron los responsables autonómicos que su posición se basaba en la precipitación con que se estaba presentando el asunto por parte del gobierno central, que, en su opinión, podía tener más relación con su necesidad de disponer de ciertos apoyos para la tramitación de los Presupuestos del Estado para 1994, que con la mejora de la financiación autonómica.

Aunque sin la trascendencia del anterior, otro punto de fricción entre algún responsable autonómico y la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma ha tenido lugar como consecuencia de contradictorias declaraciones acerca del esfuerzo inversor del Estado en Castilla y León, cruce de cifras y datos contradictorios, que en el mejor de los casos puede tener su origen en una diferente interpretación de la realidad, sin que tampoco puedan descartarse motivos electoralistas.

## 2. La actividad de gestión

El año 1993 ha estado marcado más que por la incorporación de nuevas normas al ordenamiento regional —que ha sido más bien escasa—, por el intento de sentar las bases que permitan el desarrollo de la Comunidad a medio plazo. En este sentido hay que destacar el Plan de Desarrollo Regional de Castilla y León 1994-1999, para lo que se prevé una inversión de más de 700.000 millones, que representan en torno al 50% de las disponibilidades presupuestarias de la Comunidad durante ese período, con él se pretende diversificar la estructura productiva de la región mediante la materialización de programas sectoriales, algunos de los cuales ya fueron puestos en marcha durante el año 1992, (plan regional de carreteras, plan regional de transportes, red de alojamientos de turismo, programas de actuación minera ...).

Para el sector agrario, de gran importancia en Castilla y León, ha sido presentado en el mes de mayo un plan estratégico, que abarca los años 1993 a 1995, plan que contiene los siguientes objetivos, la mejora de la industrialización y comercialización de la producción agraria, el establecimiento de mecanismos que garanticen la calidad de estas producciones, la redimensión de las explotaciones agrarias hasta hacerlas rentables, el incremento del cooperativismo y asociacionismo agrario, y, por último, la mejora en la gestión de fondos públicos a transferir a las empresas agrarias.

Particular importancia para la mejora del tejido industrial de la región puede tener el acuerdo para el desarrollo industrial suscrito en abril de 1993 entre la Junta de Castilla y León y representantes de organizaciones empresariales y sindicales de la región, acuerdo que contempla la puesta en marcha de políticas horizontales —apoyos financieros, nuevas inversiones, empleo, infraestructuras —y políticas sectoriales-energia, industrias agrarias, turismo—. Nuevas inversiones, unidas a los apoyos financieros proporcionados por la Administración autonómica, nos encontramos en la instalación por el Grupo Pilz de una planta de producción de discos compactos, o en la reciente ubicación del holding Biomédica en León, dedicado a la fabricación de productos sanitarios, instalación que parece puede atraer futuras inversiones para la provincia.

El fomento del empleo, también contemplado en el acuerdo para el desarrollo industrial, se ha materializado durante 1993, con la aprobación de un Decreto, el 72/1993, de abril, en el que se establecen siete programas: formación profesional ocupacional, aprendizaje de oficios, fomento de la contratación, transformación de contratos temporales en indefinidos, apoyo a los emprendedores de empresas, promoción de empleo generado por municipios y mancomunidades y, por último actuaciones vinculadas a programas e iniciativas comunitarias.

La actividad minera, de gran importancia en la comunidad, pero afectada de importantes carencias que vienen haciendo urgente su reconversión en buena parte, fue objeto de un plan de actuación minera para los años 1992-1995, del que ya se dió noticia en el informe de 1992, plan que ha sido objeto de desarrollo mediante Decreto 6/1993, de 21 de enero, por el que se habilitan los mecanismos para poner en marcha la adjudicación de incentivos para el sector minero y las ayudas para la mejora del hábitat minero, incentivos y ayudas que en estos conceptos superan los 6.500 millones de pesetas.

Otra cuestión de atención prioritaria ha sido, durante 1993, la vivienda. En efecto, durante este año se han seguido llevando a cabo las actuaciones conducentes a dar cumplimiento al vigente plan plurianual de vivienda, plan que en Castilla y León ha tenido una materialización incluso por encima de los objetivos previstos. También en 1993 se ha suscrito un convenio entre el ejecutivo regional y quince entidades bancarias, convenio que tiene por objeto el subsidio regional de parte de los intereses devengados por los prestamos necesarios para financiar la construcción o rehabilitación de viviendas en el medio rural. En este mismo capítulo, el gobierno regional también ha participado activamente, junto al Ministerio de Asuntos Sociales y los ayuntamientos de Valladolid y Salamanca en la construcción de apartamentos para estudiantes universitarios matriculados en estos distritos.

Para terminar esta aproximación a la actividad de gestión realizada por el ejecutivo autonómico, cabe citar la creación, durante 1993, de tres centros, con aptitudes diferentes: el de Ahorro y Diversificación Energética, el de Investigación y desarrollo en Automoción y el de Tecnología Laser. Por último, por su repercusión en una amplia zona castellano-leonesa, cabe recordar la celebración del Año Santo Jacobeo que sirvió para que miles de ciudadanos cruzaran de este a oeste nuestra región, acontecimiento cultural que al final del año ha enlazado

con la inaguración de la cuarta edición de las Edades del Hombre, que en noviembre abrió sus puertas en Salamanca.

## 3. Actividad normativa

### *A) Leyes*

En el año 1993 el Boletín Oficial de Castilla y León ha publicado ocho leyes, lo cual supone una ligera reducción de la actividad legislativa del Parlamento regional, máxime cuando sólo dos de ellas tienen un extenso contenido normativo. En efecto, además de la Ley 8/1993, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León que, en esta ocasión, contiene exclusivamente previsiones presupuestarias para el año 1994, las Cortes territoriales han aprobado otras cinco Leyes de autorización, habilitantes o con otros objetivos singulares. Estas cinco leyes son las siguientes: la 2/1993, de 6 de abril, por la que se autoriza a la empresa publica «Parque Tecnológico de Boecillo, SA» a adquirir acciones de la empresa Crystaloid Europe SA, hasta alcanzar una participación mayoritaria en su capital; la Ley 3/1993, de 23 de junio, tuvo por objeto la aprobación de un crédito extraordinario para conceder una importante subvención a la Mancomunidad del Valle del Tietar, para paliar los efectos de un desvastador incendio que afecto a varios municipios de la Entidad; por Ley 4/1993, de 20 de octubre, quedó extinguida la Empresa Pública «Concentración Olímpica de la Juventud 1991, SA», creada dos años antes para organizar y gestionar la «I Concentración Olímpica de la Juventud, Príncipe de Asturias», celebrada en el verano de 1991; la Ley 6/1993, de 13 de diciembre, tuvo por objeto la aprobación de un crédito extraordinario para constituir un fondo de aseguramiento para ayudar a la reconversión de NICAS; por último, dentro de este bloque de Leyes de contenido singular, por Ley 7/1993, de 13 de diciembre, se procede a la concesión de un suplemento de crédito para financiar actuaciones dirigidas al fomento del empleo. Como ya he avanzado, dos de las Leyes aprobadas en Castilla y León a lo largo de 1993 producen importantes innovaciones en el ordenamiento jurídico que ha venido siendo aplicado hasta la fecha en la región. La primera, la Ley 1/1993, de 6 de abril, regula una materia de trascendental importancia para los ciudadanos de la Comunidad, la ordenación del sistema sanitario, incorporando importantes novedades, como la libre elección de médico, servicio y centro. La otra Ley, también de amplio contenido normativo, es la 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas, Ley que respetando los instrumentos previstos en el Reglamento de 1961, presta rango legal a una serie de actuaciones administrativas de autorización, inspección y represión con el objeto de hacerlos más eficaces.

### *B) Normas reglamentarias*

Algunas de las disposiciones reglamentarias aprobadas a lo largo del año 1993 por el ejecutivo castellano-leonés, han sido ya tomadas en consideración en el

apartado de estas páginas correspondiente a la actividad de gestión, otras, en tanto en cuanto contengan modificaciones administrativas, lo serán en el apartado correspondiente; por ello, ahora sólo me voy a referir a las normas reglamentarias que no participan de ninguno de los apartados que he señalado, y dentro de ellas, sólo consideraré las más importantes: Decreto 109/1993, de 20 de mayo, desarrolla algunos aspectos de la Ley de Acción Social y Servicios sociales, en particular en lo que se refiere a la autorización y acreditación de centros y servicios y registro de entidades, servicios y centros sociales; Decreto 116/1993, de 27 de mayo, cuyo objeto es la planificación, coordinación, promoción, desarrollo y evaluación de la vacunación preventiva en la Comunidad; Decreto 165/1993, de 15 de julio, por el que se regula la práctica del deporte base en la Comunidad, es decir, el practicado por niños y jóvenes en edad escolar; Decreto 180/1993, de 29 de julio, cuyo objeto es la regulación de la ubicación con carácter excepcional, de instalaciones de almacenamiento de chatarra en suelo no urbanizable; Decreto 226/1993, de 30 de septiembre, por el que se desarrolla la Ley 2/1987, de 6 de marzo, sobre inspección y régimen sancionador en materia de turismo, a la vez que se adaptan los procedimientos a la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; Decreto 240/1993, de 6 de octubre, sobre regulación de las Escuelas de formación en el campo de la animación y el tiempo libre; dos Decretos aprueban sendos planes en materia de salud: el Decreto 247/1993, de 14 de octubre, de Educación para la salud, y el Decreto 225/1993, de 21 de octubre, de prevención y atención de conductas suicidas; por último, Decreto 298/1993, de 2 de diciembre, sobre ordenación de alojamientos de turismo rural.

## 4. Modificaciones administrativas

Con objeto de asumir todas las funciones que exija la transferencia de competencias en materia de educación, el Decreto 3/1993, de 21 de enero, crea la Dirección General de Educación, dentro de la Consejería de Cultura y Turismo. Por Decreto 17/1993, de 4 de febrero, se crea, bajo la dependencia de la Consejería de Fomento, el Consejo Castellano-leonés de Comercio, órgano de carácter consultivo, de participación y asesoramiento, adscrito a la Dirección General de Comercio y Consumo. Mediante Decreto 128/1993, de 10 de junio, fueron creadas las Juntas Arbitrales de transporte de la Comunidad, como instrumentos de protección, defensa y arbitraje de las controversias que puedan surgir entre las partes intervinientes en el transporte. Para el seguimiento del acuerdo para el desarrollo industrial de Castilla y León fueron creadas dos comisiones, una especificamente para el desarrollo industrial y otra para el empleo y formación, ambas comisiones están compuestas por representantes de la Junta de Castilla y León y de los agentes sociales. Por último, por Decreto 208/1993, de 16 de septiembre, se reestructura la Intervención General de Castilla y León, con rango de Dirección General y dependencia orgánica de la Consejería de Economía y Hacienda.

## 5. Consideraciones finales

Muy sintéticamente, el año 1993 en Castilla y León ha transcurrido con absoluta normalidad. Las instituciones autonómicas, el Parlamento y el Gobierno regional han trabajado con la tranquilidad que permiten las mayorías absolutas; se han aprobado pocas leyes, pero la gestión del ejecutivo ha sido ambiciosa, en la que destacan los esfuerzos negociadores con los agentes sociales y el establecimiento de planes, también pactados, para el futuro. Ahora bien, si esto es lo que ha ocurrido «ad intra», las relaciones del gobierno autonómico con el central a veces han adquirido un tono agrio, fundamentalmente a partir de las elecciones generales celebradas el 6 de junio, resultados electorales que al privar de la mayoría absoluta al Partido Socialista Obrero Español, conducían inexorablemente al gobierno apoyado por el partido ganador a pactos con otras fuerzas, al menos en aspectos concretos a debatir durante la legislatura. Esta situación permitió a los responsables autonómicos vincular la posición del gobierno central en el tema de la corresponsabilidad fiscal o cesión a las Comunidades Autónomas del 15% del IRPF, con las aspiraciones del ejecutivo catalán presumiblemente necesario apoyo del gobierno estatal para la legislatura o, al menos, para la aprobación de los Presupuestos del Estado, situación que propició airadas declaraciones del máximo responsable castellano-leonés y, en definitiva, la abstención del Consejero de Economía y Hacienda en la votación sobre el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera en la materia.

## 1. Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios:

Total Procuradores: 84

Composición por Grupos Parlamentarios a 1-1-1993:

— *Grupo Parlamentario Popular: 43 Procuradores*

— *Grupo Parlamentario Socialista: 34 Procuradores*

— *Grupo Parlamentario del C.D.S.: 4 Procuradores*

— *Grupo Parlamentario Mixto: 3 Procuradores*

Grupo Parlamentario Mixto:

— *Izquierda Unida: 1 Procurador*
— *Antes en Grupo P. Socialista: 1 Procurador*
— *Antes en Grupo P. del C.D.S.: 1 Procurador*

Composición de los Grupos Parlamentarios a 31-12-1992:

Sin variación numérica, aunque con motivo de las elecciones nacionales fueron sustituídos varios Procuradores al ser elegidos Diputados.

## 2. Estructura del Gobierno:

Presidente: Juan José Lucas Jiménez, (Partido Popular).

Número de Consejerías: 7

— *Consejería de Presidencia y Administración Territorial*

— *Consejería de Economía y Hacienda*

— *Consejería de Fomento*

— *Consejería de Agricultura y Ganadería*

— *Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio*

— *Consejería de Cultura y Turismo*

— *Consejería de Sanidad y Bienestar Social*

## 3. Tipo de Gobierno:

— *Tipo de Gobierno por apoyo parlamentario: mayoritario*

— *Partidos y número de Diputados que le apoyan: Partido Popular, 43 Diputados.*

**4. Cambios en el Gobierno:**

Se ha creado la Dirección General de Educación.

**5. Investidura, moción de censura y cuestión de confianza:**

No se han dado.

**6. Mociones de reprobación:**

No se produjeron.

**7. Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas:**

*7.1. Datos globales:*

— *Interpelaciones: 12*
— *Preguntas orales: 127*
— *Preguntas escritas: 293*
— *Mociones aprobadas: 7*
— *Proposiciones no de ley : 68*
— *Proposiciones de ley: 2*

*7.2. Debates y Resoluciones más importantes:*

Los debates más importantes que han tenido lugar durante 1993 han sido: la discusión en sesión plenaria de la proposición de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, presentada por Procuradores de las Cortes de Castilla y León que representan más de una tercera parte de los miembros de las mismas (2 de marzo de 1993).

Otro fue el Pleno extraordinario con motivo del X Aniversario de la promulgación del Estatuto de Castilla y León. También se aprobó por unanimidad en el pleno una proposición no de ley, presentada por todos los Grupos Parlamentarios de la Cámara, instando a la Junta de Castilla y León la remisión de un proyecto de ley que regule la institución del Defensor del Pueblo en Castilla y León.

Como otros años, el debate presupuestario y el del Estado de la Región concitaron el interés de la Cámara.

## 8. Reformas del Reglamento Parlamentario:

No se produjeron.

## 9. Normas interpretativas y supletorias del Reglamento:

No se aprobaron.

## 10. Instituciones similares al Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo:

No existen por el momento en la Comunidad de Castilla y León.

CASTILLA Y LEON
Elecciones GENERALES 1993
Resultados Comunidad Autónoma

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Electores | 2.097.105 | | | |
| Participación | 1.641.352 | 78,3 | | |
| votos | %s/vot. | Diput. | Senad. | |
| PP | 771.705 | 47,0 | 20 | 27 |
| CDS | 67.517 | 4,1 | – | – |
| PSOE | 597.961 | 36,4 | 13 | 9 |
| IU | 125.417 | 7,6 | – | – |
| PANE diversos | 23.315 | 1,4 | – | – |
| Ecologistas diversos | 16.525 | 1,0 | – | – |
| Diversos Derecha | 5.078 | 0,3 | – | – |
| Diversos Izquierda | 760 | 0,0 | – | – |
| Otros | 1.030 | 0,1 | – | – |
| Nulos | 12.335 | 0,8 | | |
| Blancos | 19.001 | 1,2 | | |

CASTILLA Y LEON
Elecciones GENERALES 1993
Resultados por Provincia

| | Avila | Burgos | León | Palencia | Salamanca | Segovia | Soria | Valladolid | Zamora | C. Y LEON |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Electores | 144.127 | 291.776 | 429.466 | 151.423 | 298.746 | 121.928 | 79.143 | 400.968 | 179.528 | 20 97.105 |
| Participación | 80,0 | 77,8 | 75,6 | 80,6 | 79,1 | 79,3 | 74,6 | 80,5 | 76,6 | 78,3 |
| | %s/vot. | | | | | | | | | |
| PP | 49,7 | 49,1 | 43,9 | 47,3 | 48,3 | 47,6 | 50,2 | 45,0 | 49,2 | 47,0 |
| CDS | 11,7 | 3,0 | 2,4 | 3,0 | 3,8 | 8,9 | 3,6 | 3,5 | 3,4 | 4,1 |
| PSOE | 30,2 | 33,9 | 40,1 | 38,1 | 37,1 | 32,0 | 36,4 | 35,8 | 39,2 | 36,4 |
| IU | 5,4 | 9,0 | 6,6 | 6,4 | 6,6 | 7,3 | 5,6 | 11,6 | 4,4 | 7,6 |

Distribución de Escaños
Diputados y Senadores

| | PP | | CDS | | PSOE | | IU | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Dip. | Sen. | Dip. | Sen. | Dip. | Sen. | Dip. | Sen. |
| Avila | 2 | 3 | – | – | 1 | 1 | – | – |
| Burgos | 2 | 3 | – | – | 2 | 1 | – | – |
| León | 3 | 3 | – | – | 2 | 1 | – | – |
| Palencia | 2 | 3 | – | – | 1 | 1 | – | – |
| Salamanca | 2 | 3 | – | – | 2 | 1 | – | – |
| Segovia | 2 | 3 | – | – | 1 | 1 | – | – |
| Soria | 2 | 3 | – | – | 1 | 1 | – | – |
| Valladolid | 3 | 3 | – | – | 2 | 1 | – | – |
| Zamora | 2 | 3 | – | – | 1 | 1 | – | – |
| CAST. Y LEON | 20 | 27 | – | – | 13 | 9 | – | – |

| | |
|---|---|
| PANE diversos | Unión del Pueblo Leonés, Tierra Comunera-Partido Nacionalista Castellano, Unidad Regionalista de Castilla y León, Partido de El Bierzo, Partido Regionalista del País Leonés, Agrupación Palentina Popular, Unión Castellanista, Unión Progresista Soriana, Partido Nacionalista de Castilla y León |
| Ecologistas diversos | Los Verdes, Los Ecologistas |
| Diversos Izquierda | Partido Comunista de los Pueblos de España, Coalición por un Nuevo Partido Socialista |
| Diversos Derecha | Agrupación Ruiz-Mateos Alianza Democrática Europea, Falange Española de las J.O.N.S. |
| Otros | Partido de la Ley Natural, Partido Humanista, A.C.I. Panteras Grises de España |

Fuente: Junta Electoral Central, B.O.E. 16/07/1993.

# CASTILLA-LA MANCHA

*Eduardo Espín Templado*

## 1. Consideraciones generales

La actividad en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha en 1993 presenta unos rasgos netamente distintos a la del pasado año. La valoración que entonces hacíamos era de atonía política e institucional, consecuencia de la hegemonía socialista ratificada en las elecciones autonómicas y locales de 1991. Por el contrario, en 1993 se ha podido presenciar una mayor actividad institucional y, en estrecha conexión con ello, un fuerte incremento de la tensión política, tanto entre mayoría y oposición como en el seno de los dos partidos mayoritarios, el PSOE y el PP. Dos factores pueden explicar este cambio, uno de origen nacional y otro más específicamente ligado a la vida política regional.

El factor exterior ha sido, sin duda, la celebración de las elecciones generales, algo que, pese a los desmentidos gubernamentales, se veía como algo cada vez más inevitable desde comienzos de año. La repercusión en Castilla-La Mancha ha sido muy perceptible, desencadenando una fuerte tensión entre ambos partidos, cuya principal manifestación ha sido el enconado enfrentamiento en torno al control de las cuentas de las subvenciones parlamentarias que luego examinamos pormenorizadamente. La intensidad puesta por los protagonistas en esta disputa se ha mostrado justificada a tenor de los resultados electorales en la región, mucho más igualados que en las anteriores elecciones generales, en un contexto nacional, además, en el que estaba en juego incluso el cambio de mayoría.

El elemento interno lo ha constituido la revitalización de la actividad interna de ambos partidos mayoritarios. En el caso del Partido Popular, los fuertes enfrentamientos internos provocados por antagonismos personales en la organización de Toledo han llevado a la dirección nacional a intervenir en el conflicto. Por parte del PSOE, más que enfrentamientos puramente regionales, ha sido la lucha interna nacional entre renovadores y guerristas la que ha dado ocasión al Presidente de la Junta, José Bono, a adquirir un destacado protagonismo nacional.

El resultado ha sido, en definitiva, una actividad institucional y política mucho más reseñable que en años anteriores. A todo ello hay que añadir la aparición en los medios de comunicación de noticias elogiosas respecto a la gestión política socialista en la región, en el sentido de que, aun dentro de la crisis, ha sabido explotar adecuadamente sus recursos y las ayudas europeas, habiendo logrado acortar algo el diferencial de desarrollo con la media nacional.

## 2. Actividad normativa

### *A) Reforma del Estatuto de Autonomía*

Tal como se había pactado en el punto 2.2 de los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992, una vez aprobada la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución, se inició el proceso de reforma del Estatuto de Autonomía para incorporar al mismo tales competencias. El iter en las Cortes autonómicas se inició con la toma en consideración en el Pleno extraordinario de 4 de marzo de 1993, por unanimidad de todos los Diputados, de la correspondiente proposición de ley presentada conjuntamente por los Grupos Parlamentarios socialista y popular. Con un único cambio, acordado también por los dos citados Grupos, el texto fue aprobado por la Comisión de Asuntos Generales el 24 de marzo y este dictámen fue aprobado por el Pleno de la Cámara el 2 de abril con 46 votos a favor y la abstención del representante de Izquierda Unida. Para la defensa de la proposición de ley ante el Congreso de los Diputados se designaron dos representantes, uno de cada uno de los dos Grupos mayoritarios.

En su tramitación como ley orgánica por las Cortes Generales, al finalizar el año la reforma se encontraba todavía pendiente de su paso por el Senado.

### *B) Actividad legislativa*

También la actividad legislativa de la Comunidad Autónoma en el año ha sido más viva que en 1992. Ha consistido en cinco leyes, incluyendo la de Presupuestos para 1994; conviene advertir que la última de estas leyes, aun teniendo numeración de 1993, fue publicada ya en 1994 (Diario Oficial del 12 de enero), por lo que, con independencia de que hagamos ahora una breve referencia a la misma, habrá de ser incluida en el próximo informe.

Las leyes dictadas en 1993 se inscriben en unas líneas de actuación legislativa claramente perceptibles en años anteriores: el desarrollo institucional por un lado, la regulación administrativa de la actividad económica de la región en segundo lugar y, finalmente, leyes de carácter financiero, entre las que se encuentra, obligadamente, la de Presupuestos. En este año, dentro del primer grupo tenemos la 1/1993, de Transparencia y Control de los Intereses Privados de los Gestores Públicos y la 5/1993, de la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha. En el campo de la regulación administrativa de la actividad económica (en el que se dictaron las dos únicas leyes de 1992, aparte la de Presupuestos para 1993, sobre pesca y sobre ordenación del turismo) se ha dictado la Ley 2/1993, de Caza. Finalmente, en materia financiera se han promulgado la 3/1993, de aprobación de un crédito extraordinario y la 4/1993, de Presupuestos para 1994.

La Ley 1/1993, de 20 de mayo, de Transparencia y Control de los Intereses Privados de los Gestores Públicos, tiene por objeto contribuir a garantizar la mo-

ralidad, limpieza e independencia de la actuación de los cargos de la Administración y del Parlamento autonómicos. Este objetivo se persigue a través de la creación de un registro de intereses que contribuya al conocimiento y publicidad de los bienes, intereses y actividades privadas de quienes la Ley denomina «gestores públicos»: los cargos públicos de la Administración autonómica y los parlamentarios. La inclusión de estos últimos constituye la principal innovación respecto a la regulación anterior.

Los afectados tienen la obligación de efectuar al comienzo de su gestión una declaración de sus intereses y actividades particulares y una declaración patrimonial. Además, deben adjuntar copia de la declaración del impuesto sobre el patrimonio. Las declaraciones de los altos cargos autónomicos se inscriben en el citado Registro de intereses constituido en la Consejería de Administraciones Públicas (ubicación decidida por el posterior Decreto 203/1993). Las de los Diputados se inscriben en un Registro propio, de acuerdo con el Reglamento de las Cortes. Las declaraciones de intereses y actividades tienen carácter público, mientras que los datos referidos a las declaraciones de bienes tienen carácter reservado. Esta Ley se inserta en una de las líneas de actuación del Presidente Bono, que ha hecho de la limpieza en la gestión política un caballo de batalla tanto en el partido como en la acción política gubernamental.

El 12 de enero de 1994 se publicó la Ley 5/1993, de 27 de diciembre (promulgada por el Presidente de la Comunidad ya el 3 de enero de 1994), de la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha. Se crea con la misma un órgano propio de fiscalización y control de las Cuentas Generales de la Junta de Comunidades, en la línea iniciada por otras Comunidades Autónomas. Dicho órgano no se encuentra contemplado por el Estatuto de Autónomía, aunque no parece dudosa la competencia de la Comunidad Autónoma para su creación.

Dentro de la actividad legislativa encaminada a la regulación administrativa de la actividad económica de la Región se encuentra la segunda Ley aprobada por las Cortes autonómicas en 1993, la de Caza (2/1993, de 15 de julio), de gran importancia en una Comunidad como la castellano manchega, en la que esta actividad tiene una indudable trascendencia económica y social, como se subraya en la exposición de motivos. Constituye una regulación general de la materia que viene a sustituir a la antigua ley estatal de 1970 y supone, por consiguiente, una actualización del régimen jurídico de la caza. La Ley enumera entre sus principios inspiradores la conservación de la naturaleza, el favorecimiento del ejercicio de la caza como actividad de ocio y deportiva, su promoción como actividad económica generadora de empleo y no sólo de rentas, y la promoción del desarrollo turístico de muchas zonas de la región. Se contemplan medidas de especial atención a la conservación de la diversidad genética de las especies de caza y a la conservación de los hábitats cinegéticos y se regulan, en general, todos los aspectos relativos a la práctica y explotación de la caza.

La Ley también regula la administración y vigilancia de la actividad cinegética y tipifica las infracciones administrativas, asignando competencias a los órganos de la Administración Regional para la imposición de sanciones. Se crea el Consejo Regional de Caza de Castilla-La Mancha y un Consejo Provincial en

cada provincia, órganos de carácter consultivo, vinculados a la Consejería de Agricultura, en los que han de estar representados los organismos, instituciones y grupos afectados por la actividad cinegética.

Las dos restantes leyes dictadas en 1993 tienen carácter financiero. La 3/1993, de 25 de noviembre, tiene por objeto la aprobación de un crédito extraordinario para costear las subvenciones de gastos electorales contempladas en el art. 50 de la Ley Electoral de Castilla-La Mancha (5/1986, de 23 de diciembre, modificada por la 5/1990, de 26 de diciembre), en relación con las elecciones autonómicas de mayo de 1991. En aplicación de lo previsto en dicha Ley Electoral, la Junta otorgó anticipos a cuenta de tales subvenciones; conocidas por el Tribunal de Cuentas las cantidades finales que correspondían a los partidos políticos y agrupaciones que habían recibido tales adelantos, resultaba obligado aprobar esta Ley para poder abonar lo que les restaba por recibir a las citadas organizaciones políticas, según los escaños y votos conseguidos.

En cuanto a la Ley 4/1993, de Presupuestos Generales de Castilla— La Mancha para 1994, su contenido se ajusta al generalmente aceptado para este tipo de normas.

### *C) Actividad reglamentaria*

El grueso de los decretos con contenido normativo dictados este año es de carácter organizativo, como consecuencia del cambio de Gobierno ocurrido en agosto, ya que el mismo fue aprovechado para reorganizar la estructura de la propia Presidencia del Consejo de Gobierno y de todas las Consejerías. Seguidamente comentamos la actividad reglamentaria agrupando los principales decretos dictados en 1993 en tres apartados: a) relativos a la autoorganización de la Administración regional, al procedimiento administrativo o a la función pública; b) referidos a la intervención o a la prestación de servicios por parte de la Administración en los distintos sectores de la actividad social y económica; y c) relativos a la Administración local.

a) En materia de autoorganización, la reestructuración de la Administración autonómica se inicia con el Decreto 103/1993, de 31 de agosto, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías que integran la Administración Regional. Recordemos que el art. 22 de la Ley 2/1984, de 25 de abril, sobre Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, establece la estructura del Consejo de Gobierno en su art. 22, y faculta al Presidente de la Junta para su modificación (arts. 22.2 y 7.9). Las Consejerías pasan a ser las ocho siguientes: Economía y Hacienda, Agricultura y Medio Ambiente (antes era simplemente de Agricultura), Educación y Cultura, Sanidad, Industria y Turismo, Administraciones Públicas, Bienestar Social, y Obras Públicas (sustituye a la de Política Territorial, que desaparece). En relación con la anterior estructura desaparece la Consejería de Presidencia, aunque en la Presidencia de la Junta se integra un Portavoz del Gobierno con categoría de Consejero, con lo que el número total de Conseje-

ros permanece igual, aunque el número de Consejerías pasa de nueve a ocho.

Seguidamente se promulgó la serie de Decretos que establecen la estructura orgánica y fijan las competencias de la Presidencia de la Junta (Decreto 112/1993, de 1 de septiembre) y de las ocho Consejerías (todos ellos de 15 de septiembre): de Economía y Hacienda (Decreto 122/1993), de Agricultura y Medio Ambiente (Decreto 123/1993), de Educación y Cultura (Decreto 124/1993), de Sanidad (Decreto 125/1993), de Industria y Turismo (Decreto 126/1993), de Administraciones Públicas (Decreto 127/1993), de Bienestar Social (Decreto 128/1993) y de Obras Públicas (Decreto 129/1993). En las exposiciones de motivos se justifica la reestructuración —obligada en los casos de cambio del ámbito material de la Consejería— por razones de austeridad. Este objetivo se ha perseguido sobre todo con la supresión de diversos órganos directivos. En concreto, el Decreto 121/1993, de 7 de septiembre, había ya suprimido ocho órganos directivos, supresión que luego se recoge en los mencionados Decretos de reorganización de las correspondientes Consejerías, atribuyendo sus competencias a los restantes órganos.

En relación con el procedimiento administrativo, se dictaron dos disposiciones de interés, los Decretos 182/1993 y 35/1993. El Decreto 182/1993, por el que se adecúan procedimientos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, cumple con el mandato derivado de la Disposición Adicional Tercera de la Ley estatal 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que ordena adecuar a la misma todos los procedimientos administrativos. A tal efecto se establece el plazo para dictar resolución en alguna fase de determinados procedimientos y los efectos estimatorios (en la mayoría de los casos) o desestimatorios, de no recaer resolución expresa en tal plazo.

De otro lado, mediante el Decreto 35/1993 se regula el procedimiento para que los ciudadanos presenten quejas, reclamaciones y sugerencias en todos los centros de la Administración regional. Esta disposición se dicta en cumplimiento del Plan de Modernización de la Administración de la Junta de Comunidades, aprobado por el Consejo de Gobierno el 30 de marzo, al que luego nos referimos. El Decreto impone a los centros administrativos afectados la obligación de disponer de hojas normalizadas de reclamaciones y sugerencias, facilmente accesibles y regula la tramitación de las mismas, destacando la obligatoriedad de que se contesten todas las que contengan la identificación de su autor.

En relación con la propia actuación de la Administración se han promulgado dos Decretos de importancia, el Decreto 196/1993, que regula el Diario Oficial de Castilla-La Mancha, y el 197/1993, que crea un Registro de Convenios. En cuanto al primero, constituye una regulación completa del Diario, modificando su estructura y previendo la competencia y el procedimiento para ordenar la publicación de sus diversos contenidos. Se ha incluido un nuevo apartado dedicado a disposiciones generales del Estado y de otras Comunidades Autónomas.

En cuanto al Decreto 197/1993, de 30 de noviembre, crea un Registro de Convenios donde deben inscribirse los convenios de colaboración entre la Ad-

ministración regional y las restantes Administraciones Públicas o con otras entidades públicas o privadas. Además de regularse cuestiones relativas al Registro (procedimiento de inscripción, régimen de publicidad, anotaciones marginales sobre incidencias relativas a la vigencia de los mismos), el Decreto especifica también determinados contenidos mínimos de los propios convenios, como las obligaciones que comporta para cada una de las partes, su financiación, las actuaciones que se acuerde desarrollar para su cumplimiento, la necesidad o no de establecer una organización para su gestión, plazo de vigencia, causas de extinción y otros aspectos.

Finalmente, cabe incluir en este apartado el Decreto 203/1993, de 14 de diciembre, que desarrolla la Ley de Transparencia y Control de los intereses privados de los Gestores Públicos, reseñada en el epígrafe anterior, en lo que respecta al Registro de Intereses en el que han de inscribirse las declaraciones sobre intereses, actividades y bienes de los cargos de la Administración Regional, constituido en la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administraciones Públicas.

b) Entre los reglamentos de intervención o de prestación de servicios pueden reseñarse los siguientes:

— Industria y Turismo. El Decreto 43/1993, de 28 de abril, regula el régimen de concesión de subvenciones destinadas a incentivar la actividad empresarial en Castilla-La Mancha por parte de la Junta de Comunidades, al objeto de coordinar y simplificar el régimen establecido para tales ayudas. Con el Decreto se da cumplimiento a una previsión del Pacto industrial para Castilla-La Mancha, firmado el 28 de octubre de 1992 por todas las Administraciones Públicas y entidades más representativas de los agentes económicos y sociales de la Región.

— Urbanismo y vivienda. En esta materia se han dictado dos disposiciones de interés. Por un lado el Decreto 87/1993, de 13 de julio, sobre catálogos de suelo de uso residencial, que impone a los Ayuntamientos la obligación de elaborar un Catálogo de Suelo Residencial Público, al objeto de facilitar la gestión y el control de uso de dicho suelo. También se prevé la elaboración potestativa de un Catálogo semejante del suelo residencial privado. Ambos catálogos son públicos y pueden ser libremente consultados por cualquier persona.

Por otro lado, el Decreto 93/1993, de 27 de julio, sobre adquisición de viviendas de promoción pública, actualiza el régimen de adjudicación y las condiciones de cesión de las viviendas de promoción pública cuya titularidad corresponda a la Junta de Comunidades o hayan sido financiadas por ella. Asimismo, se regula la composición y funciones de las Comisiones Provinciales de Vivienda y las competencias de los Delegados provinciales en esta materia.

— Sanidad. Tres decretos merecen ser mencionados. El Decreto 157/1993, de 5 de octubre, sobre inspección sanitaria de productos cinegéticos, que tiene por objeto la regulación jurídica de la recogida, transporte e inspección sanitaria de las piezas de caza mayor destinadas para su comercialización o autoconsumo.

Los otros dos decretos se refieren a cuestiones relativas a la drogodependencia. El Decreto 180/1993, de 11 de noviembre, tiene por objeto establecer el procedimiento para la acreditación de Centros o Servicios sanitarios públicos o privados sin ánimo de lucro para efectuar tratamientos de deshabituación con opiáceos para personas dependientes de los mismos. El Decreto 195/1993, de 30 de noviembre, crea la Comisión de Drogodependencias de Castilla-La Mancha como órgano de ordenación, coordinación y participación en dicha materia en el ámbito autonómico; se integra por representantes de todas las Administraciones y de organizaciones no gubernamentales y la encabeza el Presidente de la Junta de Comunidades.

c) En materia relativa a la Administración local hay que mencionar el Decreto 200/1993, de 14 de diciembre, por el que se determina el porcentaje de participación de las entidades de ámbito territorial inferior al Municipio existentes en Castilla-La Mancha en los impuestos municipales. Afecta a las entidades de tal carácter ya existentes a la entrada en vigor de la Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha, que se relacionan en un anexo. El porcentaje se fija en un 75 % de determinados impuestos que se devenguen en el ámbito territorial de la entidad local.

## 3. Conflictividad jurídica

En la línea habitual hasta el momento en la Comunidad Autónoma, puede hablarse de ausencia de conflictividad jurídico constitucional con el Estado, ya que no ha habido interposición de recursos de inconstitucionalidad ni de conflictos de competencia por ninguna de las dos partes.

Por otro lado, sólo existe un procedimiento pendiente, el recurso de inconstitucionalidad promovido en 1992 por el Estado contra la Ley de Castilla-La Mancha 1/1992, de Pesca Fluvial (recurso 2552/1992, BOE de 4 de noviembre de 1992); en este procedimiento ha recaido el Auto de 23 de marzo de 1993, acordando el levantamiento de la suspensión de la vigencia de los artículos que habían sido impugnados (20; 21; 22; 23.1; 24 aps. 1 y 2; 25; 34.8; 37.4, y disposición transitoria segunda y, por conexión, los arts. 48.2 núms. 18 a 21; 48.3 núms. 3, 19 y 24; 48.4 núms. 6 a 11 y 13).

## 4. Actividad política e institucional

### *A) Actividad del Consejo de Gobierno*

a) Cambio de Gobierno.

La actividad del Consejo de Gobierno en este año viene marcada, como es obvio, por la amplia crisis desencadenada por el Presidente de la Junta, crisis que se desarrolla en un contexto nacional marcado por las elecciones generales y la consigna lanzada para la ocasión por Felipe González de «el cambio sobre el cambio». Esta consigna fue interpretada como expresión de una necesaria re-

novación del partido gobernante tanto en las personas como en la manera de hacer las cosas, aspirando a una mayor proximidad de la vida política e institucional con el sentir de la calle. En la interpretación de este espíritu renovador el Presidente de Castilla-La Mancha ha adquirido un indiscutible protagonismo al que hacemos referencia en el posterior epígrafe relativo a la actividad partidaria.

Otro elemento que hay que tener presente para examinar la actividad política e institucional ocurrida en Castilla-La Mancha es la aguda crisis por la que atraviesa la economía nacional: elevado índice de paro, atonía económica con crecimiento negativo, inflación todavía alta, sobre todo teniendo en cuenta la citada falta de actividad económica, etc.

Pues bien, en este contexto Bono procedió a una amplia remodelación de su Gobierno, algo de lo que se venía hablando hacía ya tiempo, presentándola de esta manera como una muestra de la renovación propuesta por el Presidente del Gobierno al electorado en la campaña de las elecciones generales. La remodelación se ha justificado, por consiguiente, como una respuesta a dicha exigencia de renovación, buscando la presencia de caras nuevas, de independientes y mujeres, así como un rejuvenecimiento del Gobierno. Junto con ello, naturalmente, existía la necesidad de atender a determinados cambios personales como consecuencia del cansancio, tiempo prolongado en el cargo, etc.

En relación con estos objetivos, señalemos que en el nuevo Consejo hay tres independientes (en Sanidad, Economía y Hacienda y Obras Públicas), que no se ha incrementado el número de mujeres (una), y que ha habido una amplia renovación personal y un rejuvenecimiento del Consejo de Gobierno. El cambio de titulares ha sido en efecto grande, ya que sólo cuatro Consejeros permanecen en el Gobierno, de los cuales sólo uno, Fernando López Carrasco, en la misma Consejería, la de Agricultura. Los otros tres Consejeros que cambian de Departamento son Gregorio Sanz Aguado (de Política Territorial, ahora desaparecida, a Economía y Hacienda), Antonio Pina Martínez (de Bienestar Social a Administraciones Públicas), y Alejandro Alonso Nuñez (de la desaparecida Consejería de Presidencia a Industria y Turismo). Los nuevos Consejeros son Santiago Moreno González (Educación y Cultura), Paloma Fernández Cano (Sanidad), Fidel Martínez Palomares (Bienestar Social), Aureliano López Heredia (Obras Públicas) y Emiliano García-Page Sánchez (Consejero Portavoz del Gobierno).

Otra de las justificaciones oficiales del cambio de Gobierno —mencionada expresamente en todos los Decretos de reorganización antes citados— ha sido la austeridad, en consonancia con la situación de grave crisis económica nacional. En respuesta a tal exigencia, aunque no se ha reducido el número de Consejeros, sí es cierto que hay una Consejería menos y que, en el inmediato escalón orgánico, se han suprimido diversos órganos directivos. En efecto, tras la reestructuración de número y denominación de Consejerías, efectuada el 31 de agosto, se suprimieron ocho órganos directivos (dos viceconsejerías y seis direcciones generales) mediante el Decreto 121/1993, de 7 de septiembre; hay que precisar, sin embargo, que dos direcciones generales han pasado a ser viceconseje-

rías y que se han creado otras dos direcciones generales, con lo que la reducción neta ha sido, en definitiva, de seis direcciones generales. Aunque el ahorro efectivo de este tipo de reducciones no suele ser elevado, puesto que sólo se prescinde del cargo directivo, ya que no es posible hacerlo ni con los servicios administrativos ni con los funcionarios, que son, unos y otros, reasignados a otras secciones o departamentos, no deja de ser un loable intento de contener el gasto público.

b) Actuaciones gubernamentales.

En relación también con la Administración autonómica, es preciso mencionar el Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno el 30 de marzo, por el que se aprueba el Plan de Modernización de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. En su preámbulo, se destaca la necesidad de intensificar el esfuerzo para impulsar la modernización y reforma de la Administración regional, teniendo en cuenta, sobre todo, el reto de la Unión Europea y la inmediata asunción de nuevas competencias tras la aprobación de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 CE.

En el documento se enuncian los objetivos que se proponen para la reforma: conseguir una Administración cercana a los ciudadanos, fácilmente accesible física y funcionalmente, eficaz, rápida y rigurosa en la administración de los recursos públicos, objetivos que se pretenden alcanzar mediante una serie de dieciséis medidas. Un primer bloque de éstas habría de ser efectivo en un plazo de dos meses sin necesidad de ninguna norma o disposición posterior, sin perjuicio de que se deba organizar en las Delegaciones o Consejerías una dependencia u oficina para la prestación de tales ayudas al ciudadano; la responsabilidad de su puesta en práctica se atribuye a los Secretarios Generales Técnicos. Brevemente enunciadas, estas medidas son las siguientes: proporcionar ayuda de todo tipo en las oficinas públicas a los ciudadanos (inclusive el uso gratuito del teléfono o fax); admisión de documentos en fotocopias o fax, dando un plazo para presentar el original en caso de que la ley así lo exija; eliminación de la obligación de presentar documentos que deban expedirse en una oficina pública; instalación de paneles informativos de los derechos de los ciudadanos en todos los centros. Las restantes medidas son: designación para cada procedimiento de un tutor, identificable por los interesados, para asegurar el debido asesoramiento a éstos; posibilidad de formular quejas y sugerencias sobre el funcionamiento de los servicios y unidades administrativas mediante hojas normalizadas (medida que habría de ser efectiva en el plazo de dos meses y medio); la implantación de un registro único informatizado en la Administración regional; implantación de una tarjeta de lector única para todas las Bibliotecas del sistema regional; licencias de caza y pesca con vigencia de cinco años, para quien así lo solicite; servicio de consulta para estudiar las expectativas de conseguir determinadas subvenciones de la Consejería de Industria y Turismo; agilización de trámites para solicitar la inscripción en los registros de centros, servicios y establecimientos sanitarios, y en el de alimentos (que habrán de ponerse en práctica en un plazo de

seis meses); implantación del silencio positivo en los procedimientos administrativos de la Junta; inclusión en las notificaciones a los ciudadanos de un resumen claro de la resolución (plazo de efectividad de cinco meses y medio) y simplificación del lenguaje de todos los escritos dirigidos a los ciudadanos (plazo de efectividad de cinco meses).

Sería difícil hacer una evaluación realista del grado de cumplimiento efectivo de todas estas medidas, que como se ha visto, han debido aplicarse ya en el curso de 1993. En el plano normativo, debe señalarse que se dictaron ya algunos decretos en desarrollo de este plan de modernización. Así, el 35/1993, antes mencionado, en relación con las hojas y procedimiento para formular reclamaciones o quejas; asimismo, como tal desarrollo puede considerarse también el Decreto 182/1993, de 11 de noviembre, por el que se adecuan procedimientos de la Administración de la Junta de Comunidades, aunque se dicte en cumplimiento del mandato contenido en la Ley estatal 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de la Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ya que en en dicho Decreto se establece el silencio positivo para gran cantidad de procedimientos ante la Junta, de acuerdo con lo requerido por la medida catorce del Plan de Modernización.

El Consejo de Gobierno también elaboró un Plan de Desarrollo Regional de Castilla-La Mancha para el período 1994-1999. El Plan establece como objetivos básicos la elevación del nivel de desarrollo económico regional, favorecer el entorno económico que facilite la promoción del empleo y profundizar en la lucha contra las desigualdades. Para alcanzar estos objetivos se diseñan cuatro estrategias complementarias: una estrategia territorial que persigue la superación de los desequilibrios en la región, una estrategia sectorial encaminada a consolidar el actual tejido productivo de la región y el desarrollo de nuevas actividades empresariales, una estrategia social destinada a la mejora del bienestar de la población y, finalmente, una estrategia medioambiental para conhonestar el crecimiento económico sostenido con el respeto al medio ambiente.

El Plan fue remitido a las Cortes regionales en noviembre, requiriendo el pronunciamiento de la Cámara sobre el mismo. Como consecuencia de ello y a propuesta de la Comisión de Economía y Hacienda, el Pleno de 2 de diciembre de 1993 aprobó una resolución, con los solos votos socialistas, en la que se valora positivamente las estrategias y programas de actuación contenidos en el mismo y los medios previstos para su cumplimiento y se acuerda que los Presupuestos elaborados a partir de 1994 se ajustarán a las directrices básicas y prioridades del Plan, con los ajustes que se hagan necesarios en función de las circunstancias.

c) Otras cuestiones.

El Gobierno regional rechazó por segunda vez la construcción de una planta incineradora de residuos tóxicos en Almadén, al desestimar el recurso contra la negativa inicial que ya reseñamos en el pasado Informe; en este caso la negativa parece ser definitiva puesto que la empresa promotora anunció su renuncia a interponer un recurso contencioso (El País, 16-3-93). También ha tenido cierta repercusión la reversión al patrimonio público decretada por el Gobierno de Bono

de una amplia parcela (17.700 metros cuadrados) situada en Guadalajara, inmediata a la carretera nacional II, que había pertenecido al Estado hasta 1969, considerando nulas las últimas ventas de la misma. La empresa adquirente en último lugar (en la que participa la entidad de capital público Sociedad de Desarrollo Industrial de Castilla-La Mancha) ha iniciado en ella la construcción de un hipermercado, desconociendo la orden gubernamental. Sin embargo, al no conseguir la paralización interdictal de las obras, el Gobierno regional se ha visto obligado a interponer en el mes de octubre un juicio declarativo sobre la propiedad de la finca de problemática viabilidad, ya que el terreno había sufrido sucesivas compraventas (así como hipotecas autorizadas por el Ministerio de Vivienda) tras su primera enajenación por el Estado (El País, 20-10-93).

### *B) Actividad de las Cortes de Castilla-La Mancha*

La cómoda mayoría parlamentaria del Gobierno Bono hace que, una vez más, deba constatarse la ausencia de toda incidencia que haya puesto en riesgo la relación de confianza. No ha habido, en efecto, votación alguna sobre la relación de confianza con el Consejo de Gobierno, sean mociones de censura o cuestiones de confianza, ni tampoco mociones de reprobación sobre ninguno de sus miembros.

Ello no quiere decir que 1993 haya sido un año pacífico en la Asamblea regional, puesto que ha habido serias tensiones entre la mayoría socialista y la oposición del Partido Popular con motivo de la justificación de los gastos parlamentarios, tema que ha deteriorado considerablemente las relaciones entre los dos grupos políticos.

Refiriéndonos primero a la actividad ordinaria de control, se han tramitado cinco interpelaciones (de seis presentadas), y 38 preguntas orales (de 59 presentadas, una de las cuales fue retirada y otras 20 restan por contestar). Preguntas escritas se presentaron 840, de las que quedan por contestar 2. Se presentaron dos mociones, ambas desestimadas, y 42 proposiciones no de ley, de las que se aprobaron 13, se retiraron dos y quedan pendientes 14. Si se comparan estas cifras con las del pasado año se comprueba que las referidas tensiones entre ambos partidos no se ha trasladado al ámbito institucional del control parlamentario, ya que ha habido, por el contrario, una espectacular reducción en el número de instrumentos de control empleados (en 1992 se tramitaron 16 interpelaciones y se presentaron 161 preguntas orales y 2256 preguntas escritas). Ahora bien, esta aparente paradoja tiene su explicación en el acuerdo entre las fuerzas parlamentarias de reducir el número de iniciativas a tramitar por cada Pleno, que se plasmó en una resolución de la Presidencia a la que nos referimos después, con la pretensión de incrementar el contenido político de las que se tramitasen.

Entre los debates de mayor interés cabe mencionar, aparte los de carácter legislativo, el debate sobre el Plan de Desarrollo Regional 1994-1999, al que nos hemos referido más arriba, que concluyó con la aprobación de una Resolución

favorable al mismo aprobada en el Pleno de 2 de diciembre, sólo con los votos socialistas. Entre las restantes resoluciones aprobadas destacan las siguientes: a propuesta de los tres grupos parlamentarios (Socialista, Popular y Representación parlamentaria de Izquierda Unida), la Resolución plenaria sobre Solidaridad con el Plan de Paz del Sahara Occidental (Pleno de 6 de mayo); a propuesta del Grupo Parlamentario Socialista, las proposiciones no de ley 81-III, sobre Plan de implantación de Organos de Arbitraje de Consumo en Castilla-La Mancha (instando al Consejo de Gobierno a que elabore y presente a la Cámara dicho Plan), y 101-III, sobre Programas de Reinserción de Toxicómanos; a propuesta de la representación parlamentaria de Izquierda Unida (el diputado José Molina Martínez), las proposiciones no de ley 67-III, sobre creación de Parque Natural en al Alto Guadiana y 98-III, sobre trazado de la autovía Madrid-Valencia (manifestando la oposición de la Cámara a que pueda verse afectado gravemente el paraje de las Hoces del Rio Cabriel).

Ahora bien, la cuestión política clave en este año, como decíamos antes, ha sido el agrio enfrentamiento entre mayoría y oposición en relación con la justificación de las asignaciones y subvenciones a diputados y grupos parlamentarios. La Mesa de las Cortes aprobó, en sesiones celebradas el 4 y el 11 de marzo de 1993, la regulación de las subvenciones a los grupos parlamentarios y el régimen de las indemnizaciones a los diputados. Esta regulación suponía retirar la acordada un año antes, en febrero de 1992, que permitía las asignaciones directas a los diputados y que había merecido juicios adversos del Interventor y del Letrado Mayor, juicios avalados por un dictamen del Consejo de Estado, que recomendaba una modificación del sistema. Pero además, y aquí se encuentra el origen del conflicto, la Mesa decidió, amparándose en la previsión del art. 26 de los Reglamentos de la Cámara, que los grupos parlamentarios presentasen la contabilidad de los gastos así como el soporte documental de las cuentas ¡desde 1988! , remontándose por consiguiente cinco años y a la anterior legislatura. Por si ello fuera poco, se acordó que la no presentación de dicha contabilidad, su insuficiencia, o la falta de justificación documental llevaría consigo la exigencia del reintegro de las cantidades no contabilizadas o no justificadas documentalmente. Finalmente, se decidió no abonar subvenciones hasta que se atendiese la citada exigencia y, en caso de que no se hiciese de forma satisfactoria, descontar de las subvenciones correspondientes a 1993 las cantidades indebidamente justificadas y no reintegradas.

La Presidencia de las Cortes solicitó dictamen al Consejo de Estado sobre tales acuerdos, dictamen que fue emitido el 18 de marzo de 1993, declarando la corrección jurídica de los mismos. Ahora bien, no hay que olvidar que hasta 1992 la Cámara autonómica venía aceptando sin la menor objeción unas justificaciones anuales de gastos —obligadas de acuerdo con el art. 26 del Reglamento de la Cámara— puramente formales, sin aportación documental y sin especificación detallada alguna de las diversas partidas de gastos.

Notificados los acuerdos de 4 y 11 de marzo, el Grupo Popular procedió a entregar la contabilidad y documentación requerida entre abril y julio de 1993, pero en forma que mereció un rechazo de la intervención de la Cámara por con-

siderarla gravemente defectuosa y entendiendo que quedaba sin justificar la nada despreciable cantidad de 198 millones de pesetas. Baste con señalar que en el informe del Interventor, de 27 de septiembre, se reseñaban irregularidades como recibos genéricos sobre servicios que no se detallaban, recibos a nombre del Partido Popular anteriores a la asunción de esa denominación por este partido, serias dudas sobre la autenticidad de determinadas firmas, «nominas» de cantidades mensuales fijas de todos los diputados —con doble cantidad en junio y septiembre— (recordemos que el Estatuto prohíbe la percepción de retribuciones fijas por los parlamentarios), irregularidades en la forma de retribución del personal al servicio del Grupo Popular y, en fin, falta de justificación de ciertos gastos por ausencia o incorrección de las facturas.

A la vista de dicho informe, la Mesa acordó el 28 de septiembre requerir al Grupo Popular el reintegro de la citada cantidad de 198 millones de pesetas y no abonar a dicho Grupo cantidad alguna en concepto de subvención en tanto no se efectuase dicho reintegro; por otra parte, remitir el informe a los servicios jurídicos por si conviniera dar cuenta de los hechos al Ministerio Fiscal, a la Hacienda Pública y a la Seguridad Social, y trasladar asimismo al Consejo de Estado el acuerdo que se adoptaba.

El citado acuerdo de 28 de septiembre de 1993 fue recurrido en una doble vía —lo que no había sucedido, en cambio, con los acuerdos de 4 y 11 de marzo, de los que éstos son aplicación—. Por un lado, se interpuso recurso contencioso administrativo por la vía de la Ley 62/1978, de Protección de Derechos Fundamentales, que fue rechazado por la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha por incompetencia de jurisdicción mediante Auto de 2 de noviembre, confirmado en súplica por Auto de 17 del mismo mes. La Sala fundaba su decisión en la naturaleza no administrativa de las resolución impugnada, sobre control de las subvenciones otorgadas por la propia Cámara, con cita de jurisprudencia del Tribunal Constitucional relativa a la procedencia del recurso de amparo directo en cuestiones relativas a subvenciones parlamentarias. Simultáneamente, se presentó recurso de reposición en el plazo otorgado al efecto por la Mesa, recurso que fue asimismo desestimado por resolución ya firme del órgano parlamentario de gobierno. Agotada la vía interna de reposición que la propia Mesa había abierto, se interpuso recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

En el ámbito parlamentario la controversia sigue en los primeros meses de 1994, no habiendo aceptado el Partido Popular que se le libren periódicamente las cantidades necesarias para el pago del personal del grupo parlamentario correspondientes a 1994, puesto que ello dejaría pendiente el cobro de las cantidades correspondientes a 1993. El Grupo Popular se ha visto obligado, en el transcurso del conflicto, a presentar expediente de regulación de empleo a tres de las personas al servicio del mismo, ante la falta de fondos para hacer frente a los pagos.

Como valoración del conflicto, señalemos, en primer lugar, que parecen claras las graves deficiencias e irregularidades de la contabilidad presentada por el Partido Popular para el período de 1988 a 1992, puestas de relieve por el infor-

me del Interventor. En segundo lugar que, aun sin dudar de la corrección de la subsiguiente decisión de la Mesa, no menos claro es que bajo esta cobertura jurídica se ha dilucidado una guerra política de desprestigio en la que el Partido Popular parece haber actuado de una forma harto ingenua. En efecto, teniendo en cuenta los anteriores criterios de justificación de gastos empleados por la Cámara, requerir, con ocasión de la nueva normativa acordada en marzo de 1993, la presentación de cuentas detalladas desde cinco años antes, período que alcanza incluso una legislatura anterior, no parece muy compatible con la buena fe parlamentaria. Tanto más cuanto que las prácticas puestas de manifiesto al verse obligado el Partido Popular a justificar los gastos de los pasados años —como la de abonar sueldos a sus diputados, en contra de las previsiones estatutarias—, eran sobradamente conocidas en el ámbito parlamentario. Por ello parece razonable entender que si se quería regularizar los hábitos parlamentarios el cambio debía hacerse con el debido consenso y pro futuro. Y sin embargo, cuando se acuerda esa exigencia retroactiva de cuentas, el Partido Popular no impugna la decisión de la Mesa, lo que hace pensar que no creía que la exigencia de acreditación de gastos y su regularidad —al menos en relación con los años pasados— iba en serio.

Probablemente fue la coyuntura política nacional, con elecciones generales cada vez más esperadas al comienzo de 1993, la que indujo al Partido Socialista a actuar de una manera que ha puesto en un serio aprieto al Partido Popular. Por otra parte, se trata de una política congruente con la imagen que Bono ha buscado, tanto dentro como fuera de su partido, de máximo rigor en cuestiones de limpieza económica. Esta actitud le ha llevado, incluso con ocasión de incidentes que han afectado a parlamentarios socialistas, a reclamar reiteradamente una absoluta incompatibilidad de los parlamentarios con cualquier otra actividad remunerada; y frente al argumento de que ciertos profesionales no deben perder relación con su práctica profesional, Bono ha respondido que su posición es que puedan ejercer dentro de ciertos límites pero, en todo caso, sin remuneración.

La respuesta política del Partido Popular ha sido contraatacar exigiendo explicaciones sobre supuestos beneficios económicos percibidos por los cargos de la Administración autonómica a través de ingresos atípicos, como uso de viviendas oficiales, coste de mantenimiento de las mismas, de alimentación, etc. Así, se aprovecharon comparecencias parlamentarias en la discusión del presupuesto para 1994 para interrogar al Consejero de Agricultura y Medio Ambiente sobre su utilización como vivienda de la Escuela de Caza, o al Secretario General Técnico de la Presidencia sobre los costes de vivienda y manutención del propio Bono. En ambos casos los afectados han sostenido la regularidad de su situación, al abonar personalmente determinados costes de mantenimiento y declarar a Hacienda como ingreso en especie la utilización de una vivienda oficial.

*Cuestiones reglamentarias.* Hay que mencionar tres resoluciones de la Presidencia, todas ellas de 18 de octubre de este año, que constituyen el reflejo institucional de un consenso entre los grupos parlamentarios para agilizar los mecanismos de control y debate. La primera de ellas establece cupos a los grupos

parlamentarios para la presentación en los plenos de iniciativas que hayan cubierto todos los trámites reglamentarios (dos iniciativas para los Grupos Parlamentarios Socialista y Popular y una para la Representación Parlamentaria de Izquierda Unida); las iniciativas a las que se refiere la Resolución son las proposiciones de ley (toma en consideración), proposiciones no de ley, interpelaciones y peticiones de información al Gobierno. La finalidad de esta limitación, como hemos señalado antes, es la de reforzar el contenido político de los plenos. La segunda resolución contempla la posibilidad de presentar preguntas orales y proposiciones no de ley en Comisiones permanentes. La tercera Resolución versa sobre el procedimiento de convocatoria de Plenos extraordinarios en aplicación del art. 77.2 del Reglamento.

Por otra parte, también dictó el Presidente otra Resolución, en la propia fecha del 18 de octubre, sobre el Registro de intereses de los Diputados de las Cortes, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 1/1993, de Transparencia y Control de los Intereses Privados de los Gestores Públicos (vide supra).

### *C) Actividad de los partidos populares*

Los dos partidos mayoritarios han tenido un año intenso, y no sólo como consecuencia de la celebración de las elecciones generales, sino por la existencia de tensiones o conflictos internos propios de la Comunidad Autónoma o con importantes repercusiones en ella.

En el caso del Partido Popular ha sido la organización provincial de Toledo la que ha protagonizado una aguda crisis que ha conducido a la suspensión del Congreso provincial a punto de celebrarse y al nombramiento de una Comisión gestora por parte de la dirección nacional. La organización provincial se encuentra escindida por el enfrentamiento entre Jose Manuel Molina García, Presidente regional del Partido, y Mariano Alvarez, Presidente provincial saliente. En el Congreso competían para el puesto de Presidente provincial el propio Mariano Alvarez y el portavoz del PP en el Ayuntamiento de Toledo, Agustín Conde, afin a Molina, y, según todos los indicios, el Congreso provincial estaba claramente ganado por el primero. Pues bien, sin que, públicamente al menos, se hayan dado razones ajenas a las meras ambiciones personales, la dirección nacional, con la justificación de evitar una lucha fratricida y de favorecer la pacificación del Partido en la provincia, procedió en octubre a suspender la inminente celebración del Congreso (que iba a celebrarse en Torrijos en noviembre); asimismo, sustituyó a la dirección saliente por una Comisión gestora, presidida por el Concejal Cesar Gómez Benayas, con la misión de preparar un nuevo Congreso. Aunque en principio la Comisión gestora tiene un mandato para seis meses, tras los que habría de celebrarse el Congreso, todo parece indicar, según manifestaciones de unos y otros, que éste no tendrá lugar hasta después de las elecciones autonómicas y locales de 1995. Huelga decir que, en opinión del sector encabezado por Mariano Alvarez, la suspensión se debe a las intrigas del sector liderado por el Presidente regional para evitar su derrota en el Congreso.

En cuanto a la actividad del PSOE de la región, aparte la que tenga que ver con la actuación del Gobierno y su remodelación, ha ofrecido facetas de indudable interés. Por un lado, conviene señalar que los medios de comunicación han reflejado la existencia de ciertas tensiones internas (se ha llegado a hablar de un distanciamiento entre el propio Bono y la organización en Toledo y su principal figura, Hernández-Moltó, Secretario General del partido en la Comunidad Autónoma), sin que éstas hayan tenido, sin embargo, una plasmación formal.

Lo más relevante, sin embargo, ha sido el destacado protagonismo de Bono en la lucha interna del PSOE en el ámbito general nacional, presentándose como uno de los líderes del sector renovador. Toledo ha sido, en 1993, una sede habitual de encuentros socialistas, lo que no ha hecho sino realzar la figura del Presidente regional dentro del PSOE. Así, el 26 de febrero tuvo lugar en Toledo una masiva reunión de unos 500 alcaldes socialistas, con la destacada presencia e intervención de Felipe González y miembros de la ejecutiva nacional. La asistencia de lideres del sector guerrista se interpretó como un esfuerzo para ofrecer una imagen unitaria del Partido.

Un día después, el 27 de febrero tuvo lugar una reunión en la finca toledana de propiedad pública Los Quintos de Mora, que merece la pena señalar. Bono organizó, con ocasión del encuentro municipal antes reseñado, una reunión campestre entre el Presidente del Gobierno y algunas personalidades independientes, profesionales y del mundo de la cultura y algún cargo del PSOE de la región. Fue en esta reunión donde se estableció el primer contacto entre Felipe González y los Magistrados Baltasar Garzón y Ventura Pérez Mariño, conocido éste de Bono, que acabaría conduciendo al gran golpe de efecto electoral de su integración como independientes en las listas del PSOE. El propio Bono continuó como enlace entre el Presidente del Gobierno y ambos Magistrados hasta alcanzar el compromiso de colaboración política, que tuvo amplia repercusión en la vida política nacional, sobre todo en el caso de Garzón, por su personalidad más conocida y polémica.

El 12 de diciembre tuvo lugar en Toledo una Conferencia regional organizada por el PSOE de Castilla-La Mancha, en la cual Bono destacó por encabezar una fuerte autocrítica socialista, denunciando la lentitud y falta de coraje del Partido y del Gobierno en la rectificación de errores prometida con ocasión de la campaña electoral bajo la consigna del cambio sobre el cambio. Insistió con dureza en su reiterada crítica del sistema de incompatibilidades de parlamentarios y altos cargos, tanto respecto a actividades remuneradas privadas como en relación con la concentración de cargos y poder en pocas personas. Dentro de la lucha política interna del Partido, cara al futuro Congreso, el mensaje de que en el PSOE no sobraba nadie, pero que en la dirección no cabían todos los que deseaban estar, y de que era preciso una amplia renovación personal, fue traducido inmediatamenta como un capítulo más del enfrentamiento con el sector guerrista. Tanto como el contenido crítico de la reunión, merece la pena resaltar la amplia capacidad de convocatoria de los anfitriones, Bono y el Secretario regional castellano manchego Hernández-Moltó, puesto que al conclave, que tuvo

lugar en el antiguo convento de San Pedro Martir, recientemente inaugurado tras su rehabilitación como edificio universitario, asistieron numerosos miembros de la Ejecutiva y del Gobierno, así como personalidades varias de la vida política, no todas ellas socialistas.

El discurso de Bono tuvo, como no podía dejar de suceder, destacadas repercusiones en la polémica interna del PSOE. No faltaron respuestas desde el sector guerrista, tanto en la propia reunión de Toledo como en días posteriores; por ejemplo, la de Rodríguez Ibarra reclamando que la autocrítica del Presidente de Castilla-La Mancha le debía haber conducido a la dimisión (El País, 16-12-93). Bono también señaló, en respuesta a sus críticos y a las acusaciones de haberse excedido, que había leido los pasajes más polémicos de su discurso a diversas personas de su entorno y también al Vicepresidente del Gobierno, quien lo había encontrado moderado (El País, 17-12-93). Sin embargo, incluso Felipe González se distanció del discurso de Bono, calificándolo de unilateralmente crítico, olvidando los logros de la acción de gobierno (El País, 9-1-94).

## 1. Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios:

Total diputados: 47

Composición por Grupos a 1-I-1993:

*Grupo Parlamentario Socialista: 27 diputados*

*Grupo Parlamentario Popular: 19 diputados*

Representación Parlamentaria de Izquierda Unida: 1 diputado

Composición por Grupos a 31-XII-1993: la misma.

## 2. Estructura del Gobierno:

Presidente: José Bono Martínez (PSOE).

Estructura a 1-I-1993:

Número de Consejerías: 9

— *Consejero de la Presidencia*

— *Consejería de Economía y Hacienda*

— *Consejería de Agricultura*

— *Consejería de Educación y Cultura*

— *Consejería de Sanidad*

— *Consejería de Industria y Turismo*

— *Consejería de Administraciones Públicas*

— *Consejería de Bienestar Social*

— *Consejería de Política Territorial*

Estructura a 31-XII-1993:

A raíz del Decreto 103/1993, de 31 de agosto (DOCM nº 64, de 1 de septiembre), el número de Consejerías queda establecido en 8, más el Consejero Portavoz del Gobierno, integrado en la Presidencia:

— *(Consejero Portavoz del Gobierno)*

— *Consejería de Economía y Hacienda*

— *Consejería de Agricultura y Medio Ambiente*

— *Consejería de Educación y Cultura*

— *Consejería de Sanidad*

— *Consejería de Industria y Turismo*

— *Consejería de Administraciones Públicas*

— *Consejería de Bienestar Social*

— *Consejería de Obras Públicas*

## 3. Tipo de Gobierno:

Mayoritario.

Partidos y número de parlamentarios que lo apoyan: PSOE (27 diputados).

Composición del Gobierno: homogéneo (PSOE).

## 4. Cambios en el Gobierno:

Tras la reestructuración de las Consejerías, se han producido importantes cambios en los titulares de las mismas, de forma que, además del Presidente, sólo un Consejero permanece en la misma Consejería (Fernando López Carrasco, en Agricultura, ahora denominada Agricultura y Medio Ambiente).

Tres Consejeros más se mantienen en el Gobierno, pero cambiando de departamento, y el resto son de nueva designación, siendo por tanto de destacar las siguientes variaciones:

— Consejería de Economía y Hacienda: Gregorio Sanz Aguado. (Anterior titular: Isidro Hernández Perlines).

— Consejería de Educación y Cultura: Santiago Moreno González. (Anterior titular: Juan Sisinio Pérez Garzón).

— Consejería de Sanidad: Paloma Fernández Cano. (Anterior titular: María del Carmen Blázquez Martínez).

— Consejería de Industria y Turismo: Alejandro Alonso Núñez. (Anterior titular: José Luis Ros Maorad).

— Consejería de Administraciones Públicas: Antonio Pina Martínez. (Anterior titular: Siro Torres García).

— Consejería de Bienestar Social: Fidel Martínez Palomares. (Anterior titular: Antonio Pina Martínez).

— Consejería de Obras Públicas: Aureliano López Heredia. (Anteriormente

denominada Consejería de Política Territorial, su titular era Gregorio Sanz Aguado).

— Consejero Portavoz del Gobierno: Emiliano García-Page Sánchez. (Anteriormente existía un Consejero de la Presidencia, cargo que desempeñaba Alejandro Alonso Núñez).

Los nombramientos aludidos se han producido, en el mismo orden a que hacemos referencia, por los Decretos 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110 y 111 de 1.993, todos ellos de 31 de agosto (DOCM nº 64, de 1 de septiembre).

## 5. Investidura, moción de censura y cuestión de confianza:

Ninguna.

## 6. Mociones de reprobación:

Ninguna.

## 7. Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas.

*7.1. Datos globales:*

Interpelaciones: presentadas: 6
contestadas: 5

Preguntas orales: presentadas: 59
contestadas: 38
retiradas: 1
pendientes de contestación: 20

Preguntas escritas: presentadas: 840
pendientes de contestación: 2

Mociones aprobadas: ninguna (desestimadas 2).

Proposiciones no de ley: presentadas: 42
aprobadas: 13
desestimadas: 13
retiradas: 2
pendientes: 14

Resoluciones sobre debates generales: ninguna.

*7.2. Debates y resoluciones más importantes aprobadas:*

— Debates relativos a la aprobación de los proyectos de ley.

— Debate sobre el Plan (del Consejo de Gobierno) de Desarrollo Regional 1994-1999, y la consiguiente aprobación de una Resolución del Pleno favorable al mismo (Pleno de 2 de diciembre de 1.993).

— Resolución plenaria sobre Solidaridad con el Plan de Paz del Sahara Occidental (Pleno de 6 de mayo). Su origen fue una Proposición no de Ley remitida por todos los Grupos Parlamentarios (Socialista, Popular y Representación Parlamentaria de Izquierda Unida).

— Proposición no de Ley 67-III, sobre creación de Parque Natural en al Alto Guadiana. Proponente: José Molina Martínez (IU). (BOCCM nº 90, de 22 de octubre).

— Proposición no de Ley 81-III, sobre Plan de implantación de Organos de Arbitraje de Consumo en Castilla-La Mancha. Proponente: G.P. Socialista (BOCCM nº 70, de 28 de abril).

— Proposición no de Ley 98-III, sobre trazado de la autovía Madrid-Valencia. Proponente: representación parlamentaria de IU. (BOCCM nº 95, de 8 de noviembre).

— Proposición no de Ley 101-III, sobre Programas de Reinserción de Toxicómanos. Proponente: G.P. Socialista. (BOCCM nº 101, de 29 de noviembre).

## 8. Reformas del Reglamento parlamentario:

Ninguna.

Una Proposición de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Popular sobre modificación de determinados artículos del Reglamento ha sido tomada en consideración por el Pleno.

## 9. Normas interpretativas y supletorias del Reglamento:

— Resolución de la Presidencia sobre cupos para los Grupos parlamentarios y la Representación parlamentaria de IU en los órdenes del día de los Plenos. (BOCCM nº 88, de 18 de octubre).

— Resolución de la Presidencia sobre tramitación de las Proposiciones no de Ley y preguntas orales en las Comisiones Permanentes.(BOCCM nº 88, de 18 de octubre).

— Resolución de la Presidencia sobre plenos extraordinarios. (BOCCM nº 88, de 18 de octubre).

Todas ellas tienen como finalidad facilitar y agilizar la actividad parlamentaria, especialmente por lo que se refiere al control.

## 10. Instituciones similares a Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo:

Las Cortes de Castilla-La Mancha han aprobado la Ley de la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha (BOCCM nº 108, de 28 de diciembre de 1.993). Al finalizar el año esta Ley no ha sido publicada aún en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha.

La Exposición de Motivos de la Ley justifica la creación de esta figura, no prevista expresamente en el Estatuto, en el incremento de la actividad económico-financiera del sector público regional, sobre todo a partir de la L.O. 9/1992, de transferencia de competencias a determinadas Comunidades Autónomas. La Sindicatura de Cuentas dependerá de las Cortes de Castilla-La Mancha, y sus competencias se le atribuyen sin perjuicio de las que corresponden al Tribunal de Cuentas.

CASTILLA-LA MANCHA
Elecciones GENERALES 1993
Resultados Comunidad Autónoma

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Electores | 1.320.252 | | | |
| Participación | 1.083.510 | 82,1 | | |
| | votos | %s/vot. | Diput. | Senad. |
| PP | 463.295 | 42,8 | 10 | 9 |
| CDS | 21.868 | 2,0 | – | – |
| PSOE | 487.810 | 45,0 | 10 | 11 |
| IU | 81.888 | 7,6 | – | – |
| Ecologistas diversos | 8.359 | 0,8 | – | – |
| PANE diversos | 1.357 | 0,1 | – | – |
| Diversos Derecha | 2.305 | 0,2 | – | – |
| Diversos Izquierda | 416 | 0,0 | – | – |
| Otros | 568 | 0,1 | – | – |
| Nulos | 5.765 | 0,5 | | |
| Blancos | 8.339 | 0,8 | | |

CASTILLA-LA MANCHA
Elecciones GENERALES 1993
Resultados por Provincia

| | Albacete | Ciudad Real | Cuenca | Guadalajara | Toledo | C.-LA M. |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Electores | 273.536 | 373.238 | 167.311 | 119.565 | 386.602 | 1.320.252 |
| Participación | 82,1 | 80,8 | 82,4 | 80,9 | 83,5 | 82,1 |
| | %s/vot. | | | | | |
| PP | 40,3 | 39,5 | 46,7 | 48,5 | 44,1 | 42,8 |
| CDS | 1,9 | 2,1 | 2,4 | 2,4 | 1,7 | 2,0 |
| PSOE | 45,9 | 48,7 | 43,3 | 36,4 | 44,3 | 45,0 |
| IU | 9,3 | 7,2 | 5,1 | 9,1 | 7,2 | 7,6 |

Distribución de Escaños
Diputados y Senadores

| | PP | | PSOE | | IU | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Dip. | Sen. | Dip. | Sen. | Dip. | Sen. |
| Albacete | 2 | 1 | 2 | 3 | – | – |
| Ciudad Real | 2 | 1 | 3 | 3 | – | – |
| Cuenca | 2 | 3 | 1 | 1 | – | – |
| Guadalajara | 2 | 3 | 1 | 1 | – | – |
| Toledo | 2 | 1 | 3 | 3 | – | – |
| C.-LA M. | 10 | 9 | 10 | 11 | – | – |

| | |
|---|---|
| PANE diversos | Tierra Comunera-Partido Nacionalista Castellano, Unión Castellanista, Partido Regionalista de Guadalajara |
| Ecologistas diversos | Los Verdes, Los Ecologistas |
| Diversos Izquierda | Coalición por un Nuevo Partido Socialista |
| Diversos Derecha | Agrupación Ruiz-Mateos Alianza Democrática Europea, Falange Española de las J.O.N.S., Agrupación Ruiz-Mateos P.A.I.-M.A.S. |
| Otros | Partido de la Ley Natural, Partido Humanista, Monarquia Cristiana Española Social-demócrata |

Fuente: Junta Electoral Central, B.O.E. 16/07/1993.

# CATALUÑA

*Joan Vintró*

## 1. El marco político

Tres elementos principales han configurado el panorama político catalán a lo largo de 1993: la evolución de la situación interna en Convergència Democràtica de Catalunya, los resultados de las elecciones generales del mes de junio y la carencia de liderazgo político en el primer partido de la oposición en el Parlamento de Cataluña, el Partit dels Socialistes de Catalunya.

Como se recordará, a lo largo de 1992 las divergencias entre Jordi Pujol y Miquel Roca introdujeron una nueva variable en la dinámica política catalana aún cuando debe reconocerse que en ningún momento provocaron una grave inestabilidad ni en el seno del partido nacionalista catalán ni en el funcionamiento del Gobierno ni de la Administración de la Generalidad. Aunque los motivos de controversia nunca fueron suficientemente explicitados, puede indicarse que fundamentalmente eran tres: las relaciones con los aliados democristianos, la participación en la gobernabilidad del Estado y cuestiones de liderazgo en el interior del partido. En lo que concierne a toda esta problemática, 1993 puede afirmarse que ha significado cuando menos una aparente vuelta a la normalidad y a la estabilidad. En este sentido, y sin que se produjera ningún proceso de clarificación política en torno a los puntos anteriormente mencionados de desencuentro entre los dos principales líderes de Convergència Democràtica, el hecho destacable fue la vuelta de Miquel Roca a la secretaría general del partido a finales de enero de 1993.

Esta mejor sintonía entre Jordi Pujol y Miquel Roca fue perceptible tanto en la campaña electoral para las elecciones generales a Cortes de junio como en la estrategia seguida por los nacionalistas catalanes tras los resultados de los citados comicios que les otorgaron un protagonismo político muy acusado en la vida política española y con innegables consecuencias para la vida política catalana. Como es sabido, las elecciones de junio de 1993 significaron la pérdida de la mayoría absoluta para el Partido Socialista Obrero Español y confirieron a la coalición Convergència i Unió un papel decisivo para garantizar la gobernabilidad en el Estado español. A partir de este dato, la estrategia seguida por CiU ha sido la de contribuir a la existencia de un gobierno estable en España sin participar en el mismo pero tratando de obtener un giro en la política económica y sobre todo en la política autonómica del ejecutivo central. En el año 1993 todo ello se ha traducido por un lado en el voto favorable de CiU a la investidura de Felipe González y a los presupuestos generales del Estado para 1994 y, por otro, en la cesión del 15% del IRPF. Con respecto a este último aspecto, debe recor-

darse que esta cesión no se ha operado únicamente en favor de Cataluña sino también de otras comunidades autónomas y que en su formulación actual sirve más para solucionar ciertos problemas de liquidez que no para introducir estrictos mecanismos de corresponsabilidad fiscal. De todos modos, ello no impidió un áspero debate de agravios comparativos cuando no de anticatalanismo simplista en medios políticos y periodísticos. Por otro lado la nueva posición que los nacionalistas catalanes ocupan en el panorama político español les ha llevado en los últimos meses de 1993 a plantear la necesidad de un giro en la política autonómica del Gobierno central que, traducido en términos más claros, significa fundamentalmente la ampliación de las competencias de la Generalidad de Cataluña y la aceptación de la profundización del proceso de normalización lingüística, amén de otros aspectos de carácter representativo, simbólico e incluso puramente protocolario.

Coincidiendo con el proceso de una mayor cohesión interna en Convergència Democràtica y con el incremento del peso específico de CiU en la vida política española, el Partit dels Socialistes de Catalunya, a pesar de continuar siendo la fuerza política más votada en Cataluña en unas elecciones generales, ha acusado, a lo largo de 1993, la carencia de un líder político que represente una alternativa clara al actual presidente de la Generalidad. Siendo más que plausible que este liderazgo no le corresponde ni le corresponderá en el futuro a Raimon Obiols, han surgido en el seno del PSC diversos movimientos y voces apuntando hacia determinadas personalidades del partido para encarnar la alternativa frente a Jordi Pujol —Pasqual Maragall, alcalde de Barcelona; Joaquim Nadal, alcalde de Girona; e incluso el vicepresidente del Gobierno, Narcís Serra— pero sin que se haya tomado ninguna decisión al respecto.

Relevancia política general ha tenido también un ámbito de la actividad del Gobierno de la Generalidad de gran trascendencia para Cataluña: la política lingüística. Dos han sido los elementos principales que han incidido en esta cuestión: las circulares que en el otoño de 1993 propugnaron la universalización de la inmersión lingüística en el terreno escolar y el anteproyecto de nueva ley de normalización lingüística que, de aprobarse en el Parlamento de Cataluña, sustituiría al texto legal actualmente vigente.

La universalización de la inmersión lingüística, es decir, la utilización del catalán como lengua vehicular de la enseñanza en todos sus niveles provocó una reacción cuantitativamente muy minoritaria entre los padres de alumnos de algunos centros docentes que recurrieron la medida del Gobierno catalán por la vía jurisdiccional. De todo ello se hicieron eco las fuerzas políticas y los medios de comunicación, singularizándose entre éstos el diario ABC que vino a decir que la lengua castellana se encontraba amenazada en Cataluña. El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña dictó un auto que resolvió salomónicamente el problema a la espera de la resolución definitiva del recurso contencioso-administrativo. Dicho auto, aparecido en diciembre de 1993, rechaza, por una parte, la suspensión general del proceso de inmersión, si bien, por otra, requiere cautelarmente a la Administración de la Generalidad para que proceda a escolarizar en la lengua habitual de los niños de hasta siete años de conformidad con

lo establecido por la Ley de normalización lingüística actualmente vigente.

Prácticamente en las mismas fechas en que se suscitaba la problemática de la inmersión lingüística, se conocía el anteproyecto de nueva ley de normalización lingüística que había elaborado el Gobierno de la Generalidad. Este anteproyecto pretende dar un mayor impulso al uso social de la lengua catalana garantizando la presencia y la utilización del catalán en todos los ámbitos. La universalización de la inmersión lingüística en la enseñanza, el probable establecimiento de cuotas mínimas de exhibición de películas en catalán o subtituladas en lengua catalana y la posibilidad de sancionar con multas el incumplimiento de las previsiones legales son algunas de las innovaciones más destacadas del mencionado anteproyecto de ley que, por el momento, no ha concitado la unanimidad de las fuerzas políticas.

No cabe duda de que cuando dicho anteproyecto tenga entrada en el Parlamento de Cataluña el empeño de todos los grupos parlamentarios se centrará en alcanzar el altísimo nivel de consenso logrado con la actual Ley de normalización lingüística, principal instrumento unánimemente reconocido de la pacífica convivencia lingüística de que ha gozado Cataluña en los últimos años.

Finalmente, en el apartado de la conflictividad jurídica puede observarse la continuidad de la escasa dimensión cuantitativa de la misma. En efecto, a lo largo de 1993 el Parlamento de Cataluña tan sólo ha impugnado una ley estatal ante el Tribunal Constitucional y seis del Consejo Ejecutivo de la Generalidad, mientras que el Gobierno del Estado no ha planteado ningún recurso de inconstitucionalidad contra una ley catalana. Merece, sin embargo, destacarse el significativo número —en total, seis— de cuestiones de inconstitucionalidad que los tribunales ordinarios han planteado contra leyes del legislativo catalán. En lo relativo a los conflictos de competencia deben reseñarse únicamente los cinco interpuestos por el Gobierno de la Generalidad.

## 2. Las disposiciones normativas

A diferencia de 1992 el Parlamento de Cataluña no sólo ha aprobado un significativo número de leyes a lo largo de 1993 —en total, 17— sino que éstas se han proyectado sobre ámbitos muy variados e importantes regulando cuestiones de indudable relevancia material, sin olvidar tampoco los aspectos de carácter simbólico.

A propósito de símbolos de la Comunidad Autónoma es preciso, ante todo, reseñar la Ley 1/1993, en virtud de la cual «Els Segadors» queda jurídicamente formalizado como himno nacional de Cataluña.

Pasando ya a las leyes de contenido material más sustantivo, deben destacarse en primer lugar las tres relativas a cultura que reflejan una clara preocupación por la protección, la promoción y la difusión de bienes culturales. Se trata, concretamente, de la Ley 9/1993, del patrimonio cultural catalán, la Ley

2/1993, de fomento y protección de la cultura popular y tradicional, y la Ley 4/1993, del sistema bibliotecario de C t. 'uña.

Además de intervenir en el tema cultural, la actividad legislativa del Parlamento de Cataluña ha incidido, como se apuntaba anteriormente, en otros sectores como las obras públicas, el medio ambiente, el derecho civil, el consumo, la agricultura y la asistencia social. Así, la Ley 7/1993, de carreteras, establece la clasificación, régimen jurídico y el catálogo de estas vías de comunicación; la Ley 6/1993, reguladora de los residuos, delimita, en el marco de la legislación comunitaria y estatal, las funciones propias de la Generalidad y los entes locales en todas las operaciones relativas a los residuos; la Ley 8/1993, de modificación de la Compilación en materia de relaciones patrimoniales entre cónyuges, introduce, entre otras innovaciones, la posibilidad de que, en el régimen económico-matrimonial de separación de bienes, el cónyuge que se ha dedicado a la casa o ha trabajado desinteresadamente pueda obtener una compensación en determinadas situaciones; la Ley 3/1993, del estatuto del consumidor, consigna los derechos e intereses de los consumidores incluyendo entre aquellos los de carácter lingüístico, es decir, el derecho a recibir en catalán las informaciones para el consumo y uso de los bienes, productos y servicios y el derecho de toda persona a ser atendida cuando se exprese en cualquiera de las dos lenguas oficiales en Cataluña; la Ley 17/1993, de cámaras agrarias, en el marco de la legislación estatal y de conformidad con la jurisprudencia constitucional, contiene las normas relativas a la organización y el funcionamiento de estas corporaciones de derecho público; la Ley 10/1993, que regula el acceso al entorno de las personas con disminución visual acompañadas de perros lazarillo, cuyo título es suficientemente ilustrativo de los objetivos de la misma, establece la normativa higiénico-sanitaria y de identificación de los perros lazarillo.

Finalmente, es preciso mencionar también unas leyes que genéricamente pueden considerarse de carácter organizativo, pero con una proyección social destacable: la Ley 11/1993, de transferencia de competencias de las diputaciones provinciales a la Generalidad de Cataluña en materia de juventud, la Ley 12/1993, de creación del Instituto para el desarrollo de las comarcas del Ebro y la Ley 15/1993, por la que se crea el Centro de Telecomunicaciones de la Generalidad de Cataluña.

Entrando ya en el bloque de las disposiciones normativas que han adoptado la forma de decreto, debe destacarse el elevado número de las relativas a organización o reestructuración de la Administración de la Generalidad. De las Consejerías a los órganos asesores, pasando por las comisiones interdepartamentales, organismos autónomos y entidades de derecho público, la normativa reglamentaria de la Generalidad ha procedido a una amplia regulación de carácter organizativo reestructurando departamentos y creando nuevas instancias administrativas. Comenzando por el nivel más elevado hay que consignar la reestructuración de tres Departamentos de la Generalidad: Presidencia (Decreto 152/1993), Enseñanza (Decreto 57/1993) y Bienestar Social (Decreto 192/1993). En cuanto a las comisiones interdepartamentales, merece reseñarse la creación de tres de ellas relativas al soporte a la familia (Decreto 266/1993), a la inmigra-

ción (Decreto 275/1993) y a las actuaciones dirigidas a los niños y adolescentes con disminuciones (Decreto 307/1993). Los organismos autónomos, empresas públicas y entidades de derecho público también han sido objeto de un abundante despliegue normativo modificador de su estructura organizativa y de su funcionamiento: son ilustrativos a este respecto los Decretos 99/1993, 134/1993, 138/1993, 209/1993, 210/1993 y 245/1993 relativos, respectivamente, al Instituto Catalán de Servicios a la Juventud, a la Entidad Autónoma del Diario Oficial de la Generalidad, al Instituto Catalán de la Salud, al Instituto Catalán de la Mujer, al Ente Autónomo de Abastecimiento de Agua y a la Junta de Residuos. Asimismo, y a propósito de los organismos asesores, es obligado referenciar el Decreto 173/1993, de creación del Comité Director para la organización de la Administración de la Generalidad, cuya misión es la de establecer los criterios y directrices para la mejora de la gestión administrativa. Por último, dentro de este conjunto de disposiciones organizativas cabe señalar el Decreto 313/1993, que contempla la Junta Superior de Suministros y la Comisión Central de Suministros como instancias de contratación centralizada de los productos y bienes de utilización común para todos los departamentos de la Generalidad.

Al margen ya del ámbito estrictamente organizativo pero de indudable relevancia en la actividad de la Administración de la Generalidad es el Decreto 278/1993, en virtud del cual se realiza la adecuación a la Ley estatal 30/1992 del procedimiento sancionador que deben aplicar los órganos de la Administración autonómica catalana en aquellos sectores sobre los que ostentan competencias.

Al igual que en el año anterior, uno de los sectores sobre los que más se ha proyectado la actividad normativa del ejecutivo catalán es el de la enseñanza. En este sentido debe destacarse ante todo el despliegue normativo sobre la reforma del sistema educativo (Decretos 56/1993, 180/1993 y 181/1993). También, dentro de este bloque educativo, es preciso mencionar el Decreto 179/1993, que regula las escuelas de música y danza, y el Decreto 295/1993, que vela por la calidad pedagógica de las actividades que realizan los niños y jóvenes en el tiempo libre.

El comercio interior y el consumo es otra de las temáticas sobre las que cabe referenciar algunas disposiciones normativas de interés (Decreto Legislativo 1/1993, Decreto 97/1993, Decreto 222/1993). Especial referencia es obligado hacer al Decreto 23/1993, por cuanto se ocupa de una cuestión de gran impacto ciudadano como es la regulación del comercio interior en materia de horarios comerciales, estableciendo la posibilidad de que los comerciantes fijen el horario de su actividad teniendo como límites el número de horas semanales y la inhabilitación de su ejercicio en los días festivos.

La preocupación por la problemática medioambiental y la ordenación del territorio se ha reflejado en diversos Decretos, como el 82/1993, relativo al Parque Nacional de Aigüestortes; el 230/1993, sobre el ejercicio de las funciones de inspección en la protección del medio ambiente y el 248/1993, que regula los planes de ordenación de playas y la ordenación de los usos y la distribución de las instalaciones en las mismas.

Una tónica de continuidad se advierte en la normativa tendente a la resolución de los problemas causados en el ámbito de la vivienda como consecuencia de determinadas patologías o por la necesidad de rehabilitación de edificios. En este sentido pueden consignarse los Decretos 205/1993 y 314/1993.

Las disposiciones con implicaciones en el régimen local permiten constatar la continuación de la política de relativa potenciación de los consejos comarcales. Así, el Decreto 187/1993 contempla la delegación de competencias de la Generalidad de Cataluña a las comarcas en materia de juventud, y el Decreto 161/1993 fija los criterios de distribución de la participación del Conselh Generau d'Aran y de los consejos comarcales en los ingresos de la Generalidad.

En el terreno de la sanidad la actividad normativa se ha desplegado sobre supuestos muy diversos pero no por ello menos relevantes, como son la salud escolar (Decreto 155/1993), la sanidad animal (Decreto 188/1993) y los botiquines de farmacia (Decreto 253/1993).

En el ámbito hacendístico destaca por una parte el Decreto 182/1993, relativo a las tasas y precios públicos de la Generalidad y que dimana de la Ley catalana 33/1991 y, por otra, una serie de decretos cuyo denominador común es la deuda pública (los Decretos 229/1993, 260/1993, 277/1993, 293/1993 y 312/1993).

En el campo del bienestar social destaca una innovación normativa fruto del Decreto 125/1993, en virtud del cual los servicios y establecimientos de iniciativa social públicos y concertados podrán percibir por sus servicios una contraprestación económica de los usuarios.

Por último, merecen reseñarse dos decretos dentro del sector industrial, con importantes repercusiones sociales como son el Decreto 298/1993, sobre los talleres de reparación de automóviles, y el 317/1993, sobre mantenimiento y revisión de las instalaciones receptoras de gases licuados de petróleo.

## 1. Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios:

Total Diputados: 135

Composición por Grupos a 01.I.1993

*Grupo Parlamentario de Convergència i Unió: 70 Diputados*

*Grupo Socialista al Parlament de Catalunya: 40 Diputados*

*Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana de Catalunya: 11 Diputados*

*Grupo Parlamentario de Iniciativa per Catalunya: 7 Diputados*

*Grupo Parlamentario Popular: 7 Diputados*

Composición por Grupos a 31.XII.1993

*Grupo Parlamentario de Convergència i Unió: 70 Diputados*

*Grupo Socialista al Parlament de Catalunya: 40 Diputados*

*Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana de Catalunya: 10 Diputados*

*Grupo Parlamentario de Iniciativa per Catalunya: 7 Diputados*

*Grupo Parlamentario Popular: 7 Diputados*

*Grupo Parlamentario Mixto: 1 Diputado (independiente, procedente del G. P. de Esquerra Republicana de Catalunya)*

Debido a la renuncia del secretario primero de la Mesa, al haber sido elegido diputado en las elecciones generales de 6 de junio de 1993, se procedió a la correspondiente elección, resultando elegida la anterior secretaria tercera de la Cámara. Ello obligó a proceder a la elección para el cargo de secretario tercero. La relación de secretarios de la Mesa es la siguiente:

Secretaria primera: Sra. Flora Sanabra i Villarroya (CiU).

Secretario segundo: Sr. Xavier Guitart i Domènech (G. Soc.).

Secretario tercero: Sr. Enric Castellnou i Alberch (CiU).

Secretario cuarto: Sr. Xavier Bosch i Garcia (ERC).

## 2. Estructura del Gobierno:

Presidente: Jordi Pujol i Soley, coalición electoral «Convergència i Unió» (CiU).

Número de Consejerías: 13.

— *Departamento de Gobernación (CDC)*

— *Departamento de Economía y Finanzas (CDC)*

— *Departamento de Enseñanza (CDC)*

— *Departamento de Cultura (CDC)*

— *Departamento de Sanidad y Seguridad Social (CDC)*

— *Departamento de Política Territorial y Obras Públicas (CDC)*

— *Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca (CDC)*

— *Departamento de Trabajo (UDC)*

— *Departamento de Justicia (UDC)*

— *Departamento de Industria y Energía (CDC)*

— *Departamento de Comercio, Consumo y Turismo (UDC)*

— *Departamento de Bienestar Social (CDC)*

— *Departamento de Medio Ambiente (independiente)*

## 3. Tipo de Gobierno:

Tipo de Gobierno por apoyo parlamentario: mayoritario.

Partidos y número de Diputados que le apoyan: coalición electoral «Convergència i Unió» (CiU), formada por los partidos Convergència Democràtica de Catalunya (CDC) i Unió Democràtica de Catalunya (UDC): 70 Diputados.

Composición del Gobierno: homogéneo. Coalición electoral «Convergència i Unió» (CiU), formada por los partidos Convergència Democràtica de Catalunya (CDC) i Unió Democràtica de Catalunya (UDC). CDC ocupa nueve departamentos y UDC tres, y al frente del Departamento de Medio Ambiente figura un independiente.

## 4. Cambios en el Gobierno:

Departamento de Política Territorial y Obras Públicas: Joaquim Molins i Amat. Cese (DOGC, 1739, 30.04.93). Nombramiento de Josep M.Cullell i Nadal (DOGC, 1742, 07.05.93).

## 5. Investidura, moción de censura y cuestión de confianza:

Ninguna.

## 6. Mociones de reprobación:

Ninguna.

## 7. Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas:

*7.1. Datos globales:*

Interpelaciones tramitadas: 83

Preguntas:

Orales en el Pleno: 151

Orales en Comisión: 330

Escritas: 1963

Mociones aprobadas: 21

Proposiciones no de Ley aprobadas: 63

Resoluciones sobre debates generales aprobadas: 2

*7.2. Debates y resoluciones más importantes:*

— Resolución 59/IV del Parlamento de Cataluña, sobre la creación de empleo (DSPC-C, 44; BOPC, 84, 22.02.93).

— Resolución 61/IV del Parlamento de Cataluña, sobre las prioridades de acción del Gobierno en materia de drogodependencia (DSPC-C, 44; BOPC, 92, 15.03.93).

— Resolución 71/IV del Parlamento de Cataluña, sobre el control de la evolución de los acontecimientos racistas y xenófobos (DSPC-C, 60; BOPC, 92, 15.03.93).

— Resolución 72/IV del Parlamento de Cataluña, sobre la objección de conciencia y la transformación del actual modelo de fuerzas armadas (DSPC-C, 60; BOPC, 92, 15.03.93).

— Resolución 101/IV del Parlamento de Cataluña, sobre la acción política y de gobierno entorno al régimen local y la situación de los ayuntamientos (DSPC-P, 51; BOPC, 113, 24.05.93).

— Resolución 112/IV del Parlamento de Cataluña, sobre la integración de los colectivos de inmigrantes que practican la amputación ritual de órganos genitales (DSPC-C, 10; BOPC, 153, 25.10.93).

— Resolución 114/IV del Parlamento de Cataluña, sobre la continuidad de la actividad productiva de SEAT, SA, en la Zona Franca, de Barcelona (DSPC-C, 111; BOPC, 153, 25.10.93).

— Resolución 115/IV del Parlamento de Cataluña, sobre la orientación política general del Consejo Ejecutivo (DSPC-P, 69; BOPC, 161, 12.11.93).

— Resolución 119/IV del Parlamento de Cataluña, sobre las publicaciones de carácter nazi, fascista o racista (DSPC-C, 129; BOPC, 174, 09.12.93).

— Resolución 124/IV del Parlamento de Cataluña, sobre la erradicación de las mutilaciones genitales femeninas en comunidades de inmigrantes (DSPC-C, 135; BOPC, 182, 30.12.93).

— Resolución 127/IV del Parlamento de Cataluña, sobre la retirada de las monedas franquistas de curso legal (DSPC-C, 136; BOPC, 182, 30.12.93).

— Resolución 130/IV del Parlamento de Cataluña, sobre la continuidad de Radio Nacional de España en Cataluña (DSPC-C, 136; BOPC, 182, 30.12.93).

— Moción 20/IV del Parlamento de Cataluña, sobre la política económica ante la actual situación de la agricultura en Cataluña (DSPC-P, 46; BOPC, 97, 29.03.93).

— Moción 21/IV del Parlamento de Cataluña, sobre la política del juego (DSPC-P, 48; BOPC, 106, 03.05.93).

— Moción 24/IV del Parlamento de Cataluña, sobre la política de transporte (DSPC-P, 51; BOPC, 111, 17.05.93).

— Moción 25/IV del Parlamento de Cataluña, sobre la política de mejora del sistema de financiación (DSPC-P, 54; BOPC, 127, 29.06.93).

— Moción 27/IV del Parlamento de Cataluña, sobre la política de vertederos de residuos sólidos (DSPC-P, 62; BOPC, 147, 11.10.93).

— Moción 28/IV del Parlamento de Cataluña, sobre la estructuración de la enseñanza universitaria (DSPC-P, 63; BOPC, 150, 19.10.93).

— Moción 31/IV del Parlamento de Cataluña, sobre la prestación social sustitutoria (DSPC-P, 70; BOPC, 168, 29.11.93).

— Moción 33/IV del Parlamento de Cataluña, sobre los trabajadores extranjeros extracomunitarios en Cataluña (DSPC-P, 71; BOPC, 168, 29.11.93).

— Moción 35/IV del Parlamento de Cataluña, sobre la financiación de un sistema de becas de la Generalidad y sobre la financiación de las universidades (DSPC-P, 72; BOPC, 179, 21.12.93).

## 8. Reformas del Reglamento parlamentario:

Ninguna.

## 9. Normas interpretativas y supletorias del Reglamento:

Las normas supletorias e interpretativas aprobadas por la Mesa del Parlamento durante el año 1993 son las siguientes:

— Norma supletoria del artículo 136 del Reglamento del Parlamento (BOPC, 92, 15.03.93, 5596).

— Norma supletoria del artículo 35 del Reglamento del Parlamento (BOPC, 120, 14.06.93, 7557).

— Norma supletoria de los artículos 145 y 146 del Reglamento sobre la fiscalización de las cuentas de los entes locales (BOPC, 136, 13.09.93, 8529).

— Norma supletoria del artículo 19 del Reglamento, sobre la participación del Grupo Mixto en las actividades del Parlamento (BOPC, 141, 29.09.93, 8772).

— Derogación del criterio interpretativo del artículo 38 del Reglamento del Parlamento de 13 de agosto de 1982 (BOPC, 179, 21.12.93, 11366).

## 10. Instituciones similares al Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo:

### *10.1. Consejo Consultivo*

10.1.1. Dictámenes emitidos a solicitud del Parlamento de Cataluña:

— Dictamen núm. 186, en relación con el Dictamen de la Comisión de Justicia, Derecho y Seguridad Ciudadana, y las enmiendas y votos particulares reservados para defender en el Pleno sobre el Proyecto de ley de modificación de la Compilación en materia de relaciones patrimoniales entre cónyuges (BOPC, 126, 25.06.93).

— Dictamen núm. 187, en relación con el Dictamen de la Comisión de Política Territorial y las enmiendas reservadas para defender en el Pleno sobre el Proyecto de ley de carreteras (BOPC, 132, 20.07.93).

— Dictamen núm. 188, en relación con el Dictamen de la Comisión de Política Cultural y las enmiendas reservadas para defender en el Pleno sobre el Proyecto de ley de patrimonio histórico-cultural catalán (BOPC, 132, 20.07.93).

— Dictamen núm. 189, en relación con el Dictamen de la Comisión de Organización y Administración de la Generalidad y Gobierno Local y las enmiendas y votos particulares reservados para defender en el Pleno sobre el Proyecto de ley de creación del municipio de Badia por segregación de parte de los términos municipales de Barberà del Vallès y Cerdanyola del Vallès (BOPC, 184, 17.01.94).

10.1.2. Dictámenes emitidos a solicitud del Consejo Ejecutivo:

— Dictamen núm. 180, sobre la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

— Dictamen núm. 181, sobre la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

— Dictamen núm. 182, sobre la Ley 34/1992, de 22 de diciembre, de ordenación del sector petrolero.

— Dictamen núm. 183, sobre los Presupuestos Generales del Estado para 1993.

— Dictamen núm. 184, sobre la Ley 3/1993, de 22 de marzo, básica de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación.

— Dictamen núm. 185, sobre el convenio de cooperación entre el Ministerio de Asuntos Sociales mediante el Organismo Autónomo Instituto de la Juventud y el Ayuntamiento de Santa Coloma de Gramanet en desarrollo del Plan Integral de la Juventut, firmado el 19 de marzo de 1993.

10.1.3. Elecciones de miembros:

Decreto 1/1993, de 7 de enero, de nombramiento del señor Francisco Fernández de Villavicencio y Arévalo como presidente del Consejo Consultivo de la Generalidad (DOGC, 1693, 13.01.93).

*10.2. Sindicatura de Cuentas:*

Informe sobre la Cuenta General de las Corporaciones Locales. Ejercico 1989 (BOPC, 31, 18.07.92). Acuerdo de la Comisión (BOPC, 92, 15.03.93).

Informe sobre la Cuenta General de las Corporaciones Locales. Ejercicio 1990 (BOPC, 97, 29.03.93). Acuerdo de la Comisión (BOPC, 150, 19.10.93).

Memoria de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña correspondiente al año 1992 (BOPC, 148, 15.10.93) (incluye el Informe sobre la Cuenta General de la Generalidad de Cataluña correspondiente al ejercicio de 1991).

10.2.1. Elecciones de miembros.

Resolución 117/IV del Parlamento de Cataluña, por la cual se designan tres síndicos de Cuentas (BOPC, 168, 29.11.93).

*10.3. Síndic de Greuges*

*Informe al Parlamento de Cataluña emitido por el Síndic de Greuges (Año 1992) (BOPC, 99, 31.03.93).*

*Comparecencia: ante la Comisión (día 29.04.93; DSPC-C, 85); ante el Pleno (día 16.06.93, DSPC-P, 53).*

*10.3.1. Elecciones de miembros.*

*Resolución 55/IV del Parlamento de Cataluña, por la que se designa el Síndic de Greuges (BOPC, 75, 01.02.93; DSPC-P, 40, 27.01.93; DOGC, 1702, 01.02.93).*

CATALUÑA
Elecciones GENERALES 1993
Resultados Comunidad Autónoma

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Electores | 4.881.655 | | | |
| Participación | 3.679.280 | 75,4 | | |
| | votos | %s/vot. | Diput. | Senad. |
| PP | 624.493 | 17,0 | 8 | – |
| CDS | 27.576 | 0,7 | – | – |
| PSOE | 1.277.838 | 34,7 | 18 | 6 |
| IC | 273.444 | 7,4 | 3 | – |
| Convergència i Unió | 1.165.783 | 31,7 | 17 | 10 |
| Esquerra Republicana de Catalunya | 186.784 | 5,1 | 1 | – |
| Ecologistas diversos | 57.778 | 1,6 | – | – |
| Diversos Derecha | 8.965 | 0,2 | – | – |
| Diversos Izquierda | 13.708 | 0,4 | – | – |
| Otros | 2.107 | 0,1 | – | – |
| Nulos | 15.074 | 0,4 | | |
| Blancos | 24.156 | 0,7 | | |

CATALUÑA
Elecciones GENERALES 1993
Resultados por Provincia

| | Barcelona | Gerona | Lérida | Tarragona | CATALUÑA |
|---|---|---|---|---|---|
| Electores | 3.752.461 | 405.656 | 290.983 | 432.555 | 4.881.655 |
| Participación | 75,8 | 74,5 | 73,0 | 74,5 | 75,4 |
| | %s/vot. | | | | |
| PP | 16,9 | 12,9 | 19,6 | 19,7 | 17,0 |
| CDS | 0,8 | 0,5 | 0,6 | 0,7 | 0,7 |
| PSOE | 36,2 | 28,0 | 26,9 | 32,9 | 34,7 |
| IC | 8,4 | 3,5 | 3,2 | 5,0 | 7,4 |
| CiU | 29,9 | 42,7 | 39,1 | 31,9 | 31,7 |
| ERC | 4,3 | 9,1 | 7,4 | 6,5 | 5,1 |

Distribución de Escaños
Diputados y Senadores

| | PP | | PSOE | | IC | | CiU | | ERC | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Dip. | Sen. | Dip. | Sen. | Dip. | Sen. | Dip. | Sen. | Dip. | Sen. |
| Barcelona | 6 | – | 12 | 3 | 3 | – | 10 | 1 | 1 | – |
| Gerona | — | – | 2 | 1 | – | – | 3 | 3 | – | – |
| Lérida | 1 | – | 1 | 1 | – | – | 2 | 3 | – | – |
| Tarragona | 1 | – | 3 | 1 | – | – | 2 | 3 | – | – |
| CATALUÑA | 8 | – | 18 | 6 | 3 | – | 17 | 10 | 1 | – |

| | |
|---|---|
| Ecologistas diversos | Los Ecologistas, Els Verds-Confederació Ecologista de Catalunya, Partit Ecologista de Catalunya |
| Diversos Izquierda | Partido Socialista de los Trabajadores, Partido Obrero Revolucionario, Coalición por un Nuevo Partido Socialista |
| Diversos Derecha | Agrupación Ruiz-Mateos Alianza Democrática Europea, Falange Española de las J.O.N.S., Falange Española Auténtica |
| Otros | Partido de la Ley Natural, Partido Humanista |

Fuente: Junta Electoral Central, B.O.E. 16/07/1993.

# COMUNIDAD VALENCIANA

*Lluís Aguiló*

## 1. Rasgos generales

Tres han sido los aspectos más importantes de la Comunidad Autónoma Valenciana durante 1993. En primer lugar nos encontramos con la continuación de los trámites parlamentarios de las iniciativas presentadas el año anterior ante el Congreso de los Diputados, de Reforma del Estatuto de Autonomía y de derogación de la Ley Orgánica 12/1982, de 10 de agosto, de Transferencias a la Comunidad Valenciana de Competencias en Materia de Titularidad Estatal (LOTRAVA), precisamente para asumir de manera plena todas las competencias incluídas en el Estatuto ya que aquellas que sobrepasaban las numeradas en el artículo 148 de la Constitución estaban condicionadas por la propia LOTRAVA.

En segundo lugar, hay que destacar la modificación de la composición del Gobierno que se produce a mediados de julio cuando el Presidente de la Generalidad realiza el más importante cambio de miembros de su Gobierno, desde que en 1982 asumió su cargo por vez primera. Baste pensar que de todos los miembros del Gobierno únicamente dos continuaron en sus funciones y otros dos cambiaron de Consejería.

Finalmente, como tercer rasgo significativo del año 1992, hay que destacar la continuación del desarrollo institucional que había quedado bloqueado en años anteriores y que se plasma fundamentalmente en la aprobación de la Ley que regula el Comité Económico y Social y la entrada en funcionamiento de la Institución del Síndic de Greuges con la elección de la persona que va a ocupar dicho cargo.

## 2. Ejercicio de las competencias de la Generalidad

### *A) Leyes de la Generalidad Valenciana*

Durante el año 1993 han sido seis las Leyes aprobadas por las Cortes Valencianas, habiendo tenido todas ellas un origen gubernamental. Así pues, se sigue manteniendo el bajo ritmo de producción legislativa de esta Legislatura en consonancia con el amplio desarrollo del Estatuto de Autonomía que en los años anteriores se ha venido llevando a cabo.

De las Leyes aprobadas hay que destacar en primer lugar las dos que vienen

a culminar el desarrollo institucional previsto en el propio Estatuto y que son, por un lado la Ley 1/1993, de 7 de julio, de Creación del Comité Económico y Social de la Comunidad Valenciana, que viene a desarrollar el artículo 60 del Estatuto de Autonomía al permitir la puesta en funcionamiento de esta Institución como órgano que permita el asesoramiento de las Instituciones de la Generalidad en materia socioeconómica.

La otra Ley de desarrollo estatutario es la Ley 5/1993, de 27 de diciembre, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular de la Comunidad Valenciana. Con relación a ésta hay que hacer constar que la misma ha sido prácticamente la última aprobada en un Parlamento Autónomo sobre esta materia, dado que a lo largo no solamente de la presente Legislatura sino, también de la anterior, el gran debate que hubo en el seno de las Cortes Valencianas era la inclusión o no de conceder a los Ayuntamientos la posibilidad de plantear inciativa legislativa como se hace en otras Comunidades Autónomas. En este sentido, hay que tener en cuenta que el propio Reglamento de las Cortes Valencianas sí que prevé este supuesto y que, por otro lado, el propio Estatuto Valenciano de Autonomía al referirse a la iniciativa legislativa la otorgaba no con el adjetivo de «popular» sino al «cuerpo electoral». Esta referencia estatutaria es la que ha llevado a considerar que habría que incluir no sólo la iniciativa legislativa presentada directamente por los ciudadanos, sino también a través de sus representantes a través en los Ayuntamientos.

Por otro lado, existen dos Leyes de tipo económico. La primera es absolutamente puntual, se trata de la Ley 2/1993, de 6 de octubre, por la que se modifica la Ley de la Generalidad Valenciana 1/1990, de 22 de febrero, de Cajas de Ahorro. La modificación de esta Ley que se tramitó además por lectura única y que no planteó problemas políticos importantes, consistía en adaptar la Ley valenciana a la nueva jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la materia como consecuencia de las Sentencias dictadas recientemente y que llevan a las Cortes Valencianas a modificar el procedimiento de renovación de los órganos de gobierno así como el procedimiento de nombramiento y revocación de los mismos.

La segunda Ley económica es la Ley 6/1993, de 31 de diciembre, de Presupuestos de la Generalidad Valenciana para el ejercicio de 1994. En este sentido la novedad más importante de la Ley de Presupuestos de la Generalidad para 1994 es que además de contener la modificación de algunos aspectos de Leyes anteriores suprime diversas entidades autónomas de carácter administrativo, muchas de las cuales habían sido creadas por Ley, tal es el caso del Instituto Valenciano de Estadística, la Gerencia de Puertos, el Instituto Valenciano de Servicios Sociales, el Instituto Valenciano de la Mujer, el Instituto Valenciano de Administración Pública, el propio Servicio Valenciano de Salud, y el Consejo Superior de Cooperativismo.

Finalmente, las dos últimas Leyes son sectoriales que regulan aspectos importantes. Se trata en primer lugar de la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, Forestal de la Comunidad Valenciana, que viene a regular el establecimiento de un régimen específico de los montes o terrenos forestales de la Comunidad Valenciana,

fijando los criterios legales referentes a la titularidad y clasificación; registros públicos; competencias de las Administraciones Públicas, etc., creándose el Consejo Forestal de la Comunidad Valenciana. Es una Ley reiteradamente reclamada desde las Cortes Valencianas, sobre todo por la problemática planteada en los últimos años básicamente como consecuencia de los incendios forestales y, en general, por la situación que padecen los montes valencianos a causa de las diversas catástrofes. La segunda Ley es la 4/1993, de 20 de diciembre, del Deporte de la Comunidad Valenciana, que viene a regular la ordenación, promoción y coordinación de la actividad físico-deportiva con una especial referencia a los deportes de élite, a la organización de las federaciones deportivas y creándose igualmente un Consejo Valenciano del Deporte.

Como puede observarse no solamente son pocas Leyes sino que, además, la práctica totalidad de todas ellas fueron aprobadas en las últimas semanas del año 1993, lo cual significa que durante gran parte del año la actividad parlamentaria de las Cortes Valencianas —que es uno de los Parlamentos Autónomos con un mayor nivel de trabajo—, estuvo mucho más dedicada a la acción de impulso y control del Gobierno valenciano que a la estrictamente legislativa.

### *B) Actividad reglamentaria*

Siguiendo el esquema de los informes de años anteriores analizamos en este apartado todas aquellas disposiciones más importantes que bajo la forma de Decretos del Consejo de la Generalidad Valenciana fueron aprobados durante 1993, y que venimos agrupando en cuatro apartados: normas organizativas, de desarrollo legislativo —tanto de Leyes autonómicas como estatales—, sectoriales y otras disposiciones.

a) Normas organizativas.

En cuanto a las normas organizativas distinguiremos entre las que regulan las Instituciones que conforman el Consejo y aquellas otras que se refieren a Instituciones y Organismos de la Generalidad.

Con relación a las primeras hay que destacar que de nuevo se produce el constante cambio de los Reglamentos orgánicos y funcionales de las diferentes Consejerías con el agravante en esta ocasión de que el cambio de Gobierno de 12 de julio hace que a partir de esa fecha comiencen a modificarse las estructuras de algunas Consejerías, llegándose a la paradoja de que el Reglamento orgánico de la Consejería de Agricultura y Pesca, que fue modificado a principios de año en el Decreto 7/1993, de 25 de enero, de nuevo es modificado por el Decreto 179/1993, de 28 de septiembre, después de la remodelación del Gobierno, y que coincide precisamente con el propio cambio de denominación de la Consejería al pasar a ser Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Las demás Consejerías cuyo Reglamento es modificado son: a través del Decreto 3/1993, de 25 de enero la de Sanidad y Consumo; Decreto 64/1993, de 17 de mayo, Medio Ambiente; y Trabajo y Asuntos Sociales, Decreto 82/1993, de

28 de junio; y ya después del cambio de Gobierno, se modifica la de Administración Pública, Decreto 162/1993, de 31 de agosto.

En cualquier caso la modificación general más importante se produce a través del Decreto 83/1993, de 12 de julio, que se dicta como consecuencia del cambio de Gobierno y que viene a modificar la propia estructura del Gobierno con la aparición de una nueva Consejería, la de Cultura, al desdoblarse la antigua Consejería de Cultura, Educación y Ciencia, permaneciendo como Educación y Ciencia la primitiva.

En cuanto a las normas organizativas que afectan a otras Instituciones y Organismos de la Generalidad, hay que destacar el Decreto 17/1993, de 8 de febrero, que regula el Reglamento del Instituto Valenciano de Finanzas, el 47/1993, de 5 de abril, que regula el Instituto Valenciano de la Juventud, el 57/1993, de 3 de mayo, que modifica también el Reglamento del Consejo Valenciano de Cultura y, finalmente, el Decreto 171/1993, de 13 de septiembre, del Institut Valencià de la Dona.

Finalmente dentro de este capítulo de normas organizativas hay que hacer referencia a una nueva regulación del Registro de Convenios por el Decreto 20/1993, de 8 de febrero, así como el Decreto 242/1993, de 7 de diciembre, que crea el Consejo de Participación de Medio Ambiente.

b) Normas de desarrollo legislativo.

En cuanto a las normas que desarrollan Leyes hay que distinguir entre aquellos Decretos que se refieren a normas estatales y aquellos otros que vienen a desarrollar la legislación aprobada por las Cortes Valencianas.

Con relación al desarrollo estatal se encuentran de nuevo, al igual que ocurrió el pasado año, una serie de Decretos que vienen a desarrollar aspectos concretos de la LOGSE, como son los Decretos 62/1993, de 17 de mayo, sobre Currículo en las Enseñanzas de Arte Dramático, el 151/1993, de 17 de agosto, sobre Currículo en la enseñanza de música, y el 152/1993, de 17 de agosto, sobre Currículo en la enseñanza de danza. Asimismo, la entrada en vigor de la Ley 30/92 sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común da lugar a la adaptación de los trámites de alegaciones en los procedimientos de provisión de puestos de trabajo por concurso que se hace en el Decreto 34/1993, de 8 marzo.

Por lo que se refiere a Decretos que vienen a desarrollar Leyes aprobadas por las Cortes Valencianas, están el Decreto 18/1993, de 8 de febrero, sobre Cánon de Saneamiento, el 210/1993, de 9 de noviembre que desarrolla la Ley de Espectáculos y, especialmente, los Decretos 75,/1993 76/1993 y 77/1993 todos ellos de 28 de junio, referidos al Juego del Bingo; Máquinas Recreativas y de Azar; y Salones Recreativos y de Juego, que vienen a desarrollar la Ley 4/1988, de 3 de junio, de Juegos de Azar.

c) Normas sectoriales.

Con relación a la normativa sectorial hay que indicar que han sido básica-

mente cuatro los sectores en los que se ha incidido. Tres coinciden con los indicados en el informe del año anterior: administración local y medio ambiente. Los otros dos son urbanismo y turismo.

En materia de administración local básicamente todos los Decretos aprobados se refieren a la recuperación valenciana —monolingüe o bilingüe— de la denominación de determinados municipios. Concretamente la aplicación que se aprueba es la La Mata; Chodos —Xodos; Torres Torres; Penàguila; Cerdà, Moncofa; La Salzadella; El Camp de Mirra —Campo de Mirra; Rossell; Les Coves de Vinomà; Real de Montroi; La Torre de les Maèanes —Torremanzanas; Sant Vicent del Raspeig; Dénia; Banyeres de Mariola; y Benimassot.

Por lo que se refiere a la materia de medio ambiente es de destacar el Decreto referente al régimen jurídico del Parque de la Albufera, 71/1993, de 31 de mayo; los Decretos 8/1993 y 9/1993, los dos de 25 de enero, sobre Plan Director de Saneamiento; y Reglamento sobre Financiación de la Explotación de las Instalaciones de Saneamiento y Depuración; el Decreto 212/1993, de 9 de noviembre, sobre zona de reserva marítima en el entorno del Cabo de San Antonio aunque se trata de una materia también de pesca; y, finalmente, la delegación para el tema de actividades calificadas en los Ayuntamientos de Elda (Decreto 37/1993, de 8 de Marzo), y Massamagrell (Decreto 38/1993, de 8 de marzo).

En cuanto a los nuevos temas se encuentran dentro de urbanismo los planes de recuperación y rehabilitación de centros históricos urbanos, que son el Plan Racha de Alicante (Decreto 27/1993, de 22 de febrero), y el de la Ciutat Vella de València (Decreto 78/1993, de 28 de junio).

Finalmente, por lo que se refiere a turismo hay que hacer referencia a los Decretos 30/1993, de 8 de marzo, que aprueba el reglamento de apartamentos turísticos, villas, chalets, bungalows y similares; y el 153/1993, de 17 de agosto, regulador de los establecimientos hoteleros.

Aparte de estos cuatro apartados continúan las declaraciones de bienes de interés cultural y en este caso corresponde al conjunto histórico de la ciudad de Valencia según el Decreto 57/1993, de 3 de mayo.

d) Otras disposiciones.

En este último apartado recogemos en este informe algunos Decretos que tienen importancia en la labor llevada a cabo por el Gobierno valenciano durante el año 1993 y que no se corresponden con los apartados anteriores.

En primer lugar se trata del importante Decreto 36/1993, de 8 de marzo, por el que se establece la delegación en los Ayuntamientos valencianos con carácter obligatorio de las competencias propias de las extinguidas Cámaras Agrarias; y que sin embargo, posteriormente, la Ley 6/1993, de 31 de diciembre, de Presupuestos de la Generalidad Valenciana para 1994, ha modificado sustancialmente en su disposición adicional sexta. Este es uno de los problemas surgidos a lo largo del año 1993 en la Comunidad Valenciana, dado que el criterio seguido por la Comunidad Valenciana de transferir la competencia a los Ayuntamientos supuso toda una amplia polémica con reflejo en sede parlamentaria.

Por otro lado y en capítulo aparte, hay que recordar una vez más que la Comunidad Valenciana es la Comunidad Autónoma que con más asiduidad padece todo este tipo de catástrofes. Ello ha llevado a adoptar medidas complementarias como fue el Decreto 39/1993, de 8 de marzo, en materia de heladas y el Decreto 58/1993, de 3 de mayo, en materia de riadas, y, sobre todo, el importante Decreto 243/1993, de 7 de diciembre, que establece y aprueba un Plan Territorial de Emergencia de la Comunidad Valenciana ante todo tipo de catástrofes, constituyendo por tanto la primera vez que de una manera global se regula un plan para hacer frente a este tipo de situaciones que vienen afectando desde hace ya varios años a la Comunidad Autónoma Valenciana.

### C) *Conflictividad jurídica*

A lo largo del año 1993 se han dictado algunas importantes Sentencias con relación a la Comunidad Valenciana. Hay que destacar en primer lugar la Sentencia de 8 de marzo de 1993, mediante la cual se declaró como inconstitucional, al igual que ocurrió en otras Comunidades Autónomas, determinados preceptos de la Ley 2/1990, de 4 de abril, de Coordinación de Policías Locales, si bien en el caso valenciano hay que hacer la salvedad de que la Sentencia ha dejado abierta la posibilidad de que en determinadas circunstancias de urgencia la Generalidad pueda ordenar la actuación de policías locales de unos municipios en otros, circunstancia ésta que en las alegaciones realizadas desde las Cortes Valencianas se incidía especialmente como consecuencia de la experiencia habida en las catástrofes ocurridas en la Comunidad Autónoma Valenciana en los últimos años.

Una segunda Sentencia relacionada con las Leyes de las Cortes Valencianas, ha sido la 225/1993, de 8 de julio, por la que se declaró inconstitucional el articulo 9 de la Ley 8/1986, de 29 de octubre, de Ordenación del Comercio, y Superficies Comerciales, y que ha supuesto una gran repercusión en la Comunidad Valenciana desde el momento en que se trata de una Comunidad con un tradicional e importante pequeño y medio comercio a cuya existencia respondía precisamente el artículo 9 declarado inconstitucional de la referida Ley. Como consecuencia de ello ha surgido un vacío legal que necesariamente tendrá que ser cubierto de manera rápida por el Consejo y, en concreto, por la Consejería de Industria, Comercio y Turismo.

En otro orden de cosas, están las Sentencias de 11 de marzo de 1993 en el conflicto positivo de competencias acumulado que incluye el 959/87, promovido por la Generalidad Valenciana contra el Real Decreto 321/1987, de 27 de febrero, sobre regulación del coheficiente de inversión obligatoria de las entidades de depósito; y el de 17 de junio de 1993 en relación con el Decreto de la Generalidad Valenciana 8/1986, sobre cooperativas de crédito.

Asimismo hay que reseñar el auto de 16 de noviembre mediante el que el Presidente del Gobierno desistió en el recurso de inconstitucionalidad 1977/89, contra el artículo 7.4 de la Ley 6/1989, de 7 de julio, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma Valenciana.

Por otro lado hay que destacar también el planteamiento del conflicto positivo de competencia planteado por el Consejo de la Generalidad Valenciana sobre contra el Real Decreto 84/1993, de 22 de enero, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 13/1989, de 26 de mayo, de Cooperativas de Crédito.

Por último hay que recordar que el Consejo ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 3/1993, de 22 de marzo, Básica de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación.

## 3. Actividad institucional

Como decíamos al principio de este breve informe, hay que destacar el desarrollo institucional que no solamente se ha plasmado en la aprobación de dos importantes Leyes que vienen a desarrollar aspectos básicos del Estatuto de Autonomía que ya hemos comentado, como la que regula el Comité Económico y Social y o la de Iniciativa Legislativa Popular, sino también, especialmente, la puesta en funcionamiento del Síndico de Agravios como consecuencia del acuerdo habido en el seno de las Cortes Valencianas con la designación de Arturo Lizón Giner como Síndic de Geugres.

Asimismo, la novedad importante de carácter institucional, no sólo ha sido la puesta en funcionamiento de esta Institución como Comisionado Parlamentario de las Cortes Valencianas, sino el acuerdo habido en el seno de las Cámara para que la sede de la Institución sea en la ciudad de Alicante.

En cuanto al segundo aspecto institucional que ya hemos apuntado anteriormente es el cambio de Gobierno que se produce el 12 de julio, cuando el Presidente de la Generalidad acuerda la remodelación más importante en once años que lleva ocupando su cargo. Concretamente sólo permanecen los Consejeros de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes; y de Sanidad y Consumo; cambia el antiguo Consejero de Administración Pública que pasa a Medio Ambiente, y el de Trabajo y Asuntos Sociales, que pasa a Industria, Comercio y Turismo. Además, y como consecuencia de que se desdobla la Consejería de Cultura, Educación y Ciencia en dos, una de Cultura y otra de Educación y Ciencia, son un total de 6 nuevos Consejeros los que se incorporan al Gobierno valenciano. Se trata del Consejero de Economía y Hacienda, Aurelio Martínez Esteve; el de Administración Pública, Lluís Berenguer Fuster; la Consejera de Cultura, Pilar Pedraza Martínez; el Consejero de Educación y Ciencia, Joan Romero González; Trabajo y Asuntos Sociales, Francisco Javier Sanahuja Sanchis; y el de Agricultura, Pesca y Alimentación, José Mª. Coll Comín.

La remodelación no coincide con ningún acontecimiento específico en la Comunidad Autónoma Valenciana, pero sí con la formación de un nuevo Gobierno a nivel de Estado como consecuencia de las elecciones habidas el día 6 de junio.

Finalmente, y en relación a la tramitación de las iniciativas de las Cortes Va-

lencianas para reformar el Estatuto de Autonomía y derogar la LOTRAVA, hay que indicar que después de muchos meses desde su presentación en el Congreso de los Diputados, finalmente y como consecuencia de las Resoluciones de Presidencia primero del Congreso de los Diputados y después del Senado, que vienen a regular los mecanismos de reforma de los Estatutos de Autonomía, se produce el desbloqueo de la tramitación parlamentaria de las iniciativas valencianas. En este sentido hay que tener en cuenta que dado el procedimiento de reforma del Estatuto de Autonomía que prevé concretamente en el caso valenciano la necesidad de consultar a las Cortes Valencianas si se introduce cualquier modificación por parte bien del Congreso o bien del Senado, así como la posibilidad de que las Cortes Valencianas puedan retirar en cualquier momento su iniciativa si entiende que ha sido desvirtuada, ello da lugar a que en las referidas Resoluciones de Presidencia del Congreso de los Diputados y del Senado se regule de manera muy específica el caso valenciano con todos los supuestos que se pueden dar en una tramitación parlamentaria, condicionada siempre como decimos por la necesidad de consultar cualquier modificación así como el derecho a retirar la iniciativa que hasta el momento de su aprobación tienen las Cortes Valencianas. Al finalizar el año se había producido ya la aprobación por el Congreso de los Diputados y había sido remitida al Senado para continuar la tramitación parlamentaria. No habiendo introducido el primero ninguna modificación en las Resoluciones remitidas por las Cortes Valencianas no han tenido que entrar en funcionamiento los mecanismos antes referidos y reflejados en la Resolución de Presidencia del Congreso de los Diputados.

## 1. Composición de la Asamblea Legislativa por grupos parlamentarios:

Total diputados: 89

Composición por grupos a 1-I-93:

*Grupo Parlamentario Socialista: 45 diputados*

*Grupo Parlamentario Popular: 30 diputados*

*Grupo Parlamentario Nacionalista Unió Valenciana: 7 diputados*

*Grupo Parlamentario Esquerra Unida: 6 diputados*

*Grupo Parlamentario Mixto: 1 diputado*

Composición por grupos a 31-XII-93:

No se han producido cambios.

## 2. Estructura de Gobierno:

Presidente: Joan Lerma i Blasco (PSPV-PSOE)

Número de Consejerías: 10

— *Consejería de Economía, Presupuestos y Hacienda*

— *Consejería de Administración Pública*

— *Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes*

— *Consejería de Cultura*

— *Consejería de Educación y Ciencia*

— *Consejería de Sanidad y Consumo*

— *Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales*

— *Consejería de Industria, Comercio y Turismo*

— *Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación*

— *Consejería de Medio Ambiente*

**3. Tipo de gobierno:**

Mayoritario.

Partido y número de diputados que le apoyan: PSPV-PSOE (45 diputados)

Composición del Gobierno: homogéneo (PSPV-PSOE)

**4. Cambio de gobierno:**

El 12/VII/93 tuvo lugar el cambio del Gobierno que dio como composición la continuación de dos Consejeros (Eugenio Burriel de Orueta, en Obras Públicas, Urbanismo y Transporte, y Joaquín Colomer Sala, en Sanidad y Consumo).

El antiguo Consejero de Trabajo y Asuntos Sociales, Martín Sevilla Jiménez, pasó a ocupar la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, y el antiguo Consejero de Administración Pública, Emerit Bono i Martínez, pasó a ocupar la de Medio Ambiente.

Fueron nombrados nuevos Consejeros:

— Economía y Hacienda, Aurelio Martínez Estévez

— Administración Pública, Luis Berenguer Fuster

— Cultura, Pilar Pedraza Martínez

— Educación y Ciencia, Joan Romero González

— Trabajo y Asuntos Sociales, Francesc Xavier Sanahuja Sanchis

— Agricultura, Pesca y Alimentación, Josep Maria Coll Comin

**5. Investidura, Moción de Censura y Cuestión de Confianza:**

A lo largo de 1993 no se ha producido ninguno de estos tres supuestos.

**6. Mociones de reprobación:**

Ninguna.

**7. Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas:**

*7.1. Datos globales*

— Interpelaciones tramitadas: 78

— Preguntas:

orales en Pleno: 327
orales en Comisión: 48
escritas: 2.350

— Mociones: 40

— Proposiciones no de Ley: 93

— Resoluciones subsiguientes al debate de política general: 26

*7.2. Debates y Resoluciones más importantes:*

El debate más importante realizado durante el año 1993 fue el de política general, que tuvo lugar entre los días 17, 18 y 19 de febrero. Se debatieron 87 Propuestas de Resolución de las que fueron aprobadas 26.

## 8. Reforma del Reglamento Parlamentario:

A lo largo del año 1993 continúa abierta una Ponencia de Reglamento, que no llegó a acuerdo alguno, si bien estuvo a punto de modificarse el procedimiento de tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos.

## 9. Normas interpretativas y supletorias del Reglamento:

Una nueva Resolución de carácter general número 2/III, sobre regulación del procedimiento parlamentario para el debate de la política general, que supone un primer intento de racionalización de dicho debate.

## 10. Instituciones similares al Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo:

En julio se llegó a un acuerdo sobre el nombramiento del Síndic de Greuges, en la persona de Arturo Lizón Giner. A partir de dicho momento ha entrado en funcionamiento la institución del Síndic de Greuges, cuya sede se ha fijado en la ciudad de Alicante.

COMUNIDAD VALENCIANA
Elecciones GENERALES 1993
Resultados Comunidad Autónoma

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Electores | 3.001.399 | | | |
| Participación | 2.452.406 | 81,7 | | |
| | votos | %s/vot. | Diput. | Senad. |
| PP | 987.317 | 40,3 | 15 | 8 |
| CDS | 39.923 | 1,6 | – | – |
| PSOE | 935.325 | 38,1 | 12 | 4 |
| IU | 256.929 | 10,5 | 3 | – |
| Unió Valenciana | 112.341 | 4,6 | 1 | – |
| Unitat del Poble Valencià | 41.052 | 1,7 | – | – |
| Diversos Ecologistas | 32.334 | 1,3 | – | – |
| Diversos PANE | 3.532 | 0,1 | – | – |
| Diversos Derecha | 7.336 | 0,3 | – | – |
| Diversos Izquierda | 6.748 | 0,3 | – | – |
| Otros | 1.058 | 0,0 | – | – |
| Nulos | 13.465 | 0,5 | | |
| Blancos | 14.188 | 0,6 | | |

COMUNIDAD VALENCIANA
Elecciones GENERALES 1993
Resultados por Provincia

| | Alicante | Castellón | Valencia | C. VALENCIA |
|---|---|---|---|---|
| Electores | 962.642 | 356.994 | 1.681.763 | 3.001.399 |
| Participación | 81,8 | 81,1 | 81,8 | 81,7 |
| | %s/vot. | | | |
| PP | 43,2 | 44,5 | 37,7 | 40,3 |
| CDS | 1,9 | 2,0 | 1,4 | 1,6 |
| PSOE | 39,7 | 39,3 | 37,0 | 38,1 |
| IU | 10,2 | 7,0 | 11,4 | 10,5 |
| Unió Valenciana | 0,5 | 1,7 | 7,5 | 4,6 |

Distribución de Escaños
Diputados y Senadores

| | PP | | PSOE | | IU | | UV | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Dip. | Sen. | Dip. | Sen. | Dip. | Sen. | Dip. | Sen. |
| Alicante | 5 | 3 | 4 | 1 | 1 | – | – | – |
| Castellón | 3 | 3 | 2 | 1 | – | – | – | – |
| Valencia | 7 | 2 | 6 | 2 | 2 | – | 1 | – |
| C. VALENCIA | 15 | 8 | 12 | 4 | 3 | – | 1 | – |

| | |
|---|---|
| PANE diversos | Esquerra Nacionalista Valenciana, Partido Cantonalista, Unión Democrática Alicantina |
| Ecologistas diversos | Los Verdes, Los Ecologistas, Salud y Ecología en Solidaridad, Los Verdes del País Alicantino |
| Diversos Izquierda | Partido Socialista de los Trabajadores, Partido Comunista de los Pueblos de España, Partido Obrero Revolucionario, Coalición por un Nuevo Partido Socialista, A.R.D.E. Federación Republicana |
| Diversos Derecha | Agrupación Ruiz-Mateos Alianza Democrática Europea, Falange Española de las J.O.N.S. |
| Otros | Partido de la Ley Natural, Partido Humanista, A.C.I. Panteras Grises de España |

Fuente: Junta Electoral Central, B.O.E. 16/07/1993.

# EXTREMADURA

*Pablo Pérez Tremps*

## 1. Rasgos generales

Durante 1993, la Comunidad Autónoma de Extremadura ha tenido un protagonismo en la vida política e institucional española superior al habitual. Varios datos explican este hecho; la posición del PSOE extremeño, y en especial la de su Secretario General y Presidente de la Comunidad, el Sr. Rodríguez Ibarra, en el conflicto interno del partido en el poder, y el papel asumido en el debate sobre la financiación autonómica, sobre todo en relación con la cesión del 15% del IRPF, explican en buena medida ese protagonismo. Estos datos han infundido un mayor dinamismo a la vida política extremeña, aunque ello no haya tenido el suficiente reflejo institucional. Dicho de otra manera, hechos como los aludidos no han obtenido la repercusión en la vida regional que cabría esperar a la luz de su importancia en el ámbito estatal. La mayoría absoluta del PSOE extremeño, consolidada tras los resultados habidos en la región en las elecciones generales, trae consigo una situación política e institucional de continuidad y de hegemonía socialista que la oposición no es capaz de debilitar. La gran duda que parece suscitarse en algunos sectores de opinión es la de si esa posición hegemónica del PSOE y, sobre todo, ciertos aspectos de la estrategia para mantenerla tienen un coste, y en su caso cuál, desde una perspectiva de «política de Estado» y de «política de partido».

Junto a este dato central de la sólida posición del PSOE de la mano del Sr. Rodríguez Ibarra, como hecho destacable en la vida política extremeña, y aunque de menor relevancia pública, cabe reseñar la remodelación del Ejecutivo realizada en el mes de abril.

## 2. Ejercicio de las competencias

### *A) Actividad legislativa*

La actividad legislativa del año 1993, en la línea de años anteriores, ha sido cuantitativamente escasa; sólo tres leyes se han aprobado. Desde el punto de vista de su importancia, se acentúa aún más la poca relevancia de dicha actividad; dejando al margen la obligada Ley de Presupuestos, las otras dos leyes aprobadas poseen un escasísimo significado político; una tiene por objeto aprobar los créditos para abonar las subvenciones que legalmente corresponden a cada formación política atendiendo a sus resultados en las elecciones autonómicas (Ley

1/1993, de 11 de noviembre, de concesión de crédito extraordinario para subvencionar los gastos de las elecciones a la Asamblea de Extremadura de 26 de mayo de 1991); como dato curioso puede señalarse que una formación regionalista, Extremadura Unida, tiene que devolver cantidades anticipadas al no haber obtenido representación parlamentaria.

La otra es una Ley cuyo objetivo es facilitar la venta de viviendas cuya propiedad corresponde a la Junta de Extremadura aligerando las trabas administrativas que impone la legislación general que regula las enajenaciones de bienes patrimoniales; a su vez, esta Ley fue presentada como una medida en materia de viviendas sociales al permitir que los inquilinos accedan a la propiedad del inmueble en condiciones favorables (Ley 2/1993, de 13 de diciembre, de enajenación de viviendas de la Comunidad Autónoma de Extremadura).

Por lo que respecta a la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 1994 (Ley 3/1993), éstos varían muy poco en términos reales respecto de los de 1993; se ha pretendido introducir una cierta restricción a través, sobre todo, de la contención de los gastos corrientes. Como novedad hay que reseñar la inclusión, con regulación específica, de la previsión de fondos provenientes del FEOGA-Garantía que deban gestionarse por la Comunidad Autónoma. Asimismo, se han introducido en la Ley algunas modificaciones en el régimen de endeudamiento para facilitar el sometimiento de éste a la situación del mercado. Por otra parte, la Ley reforma tanto el Texto Refundido de Tasas y Precios Públicos, como la Ley General de Hacienda: entre otros cambios, se actualizan las tasas según el IPC previsto, se adelanta el momento de generación de créditos al reconocimiento de subvenciones estatales o comunitarias, se eleva el plazo de prescripción de las multas a 5 años, y se elimina la necesidad de afectar las emisiones de Deuda Pública a proyectos concretos de inversión.

### *B) Potestad reglamentaria*

Desde el punto de vista material, la mayor parte de la actividad reglamentaria de la Junta de Extremadura, al igual que en años anteriores, sigue centrándose en el ejercicio de competencias en materia de agricultura y ganadería. También, como ha ocurrido desde el nacimiento mismo de la Comunidad, buena parte de las actuaciones normativas del Ejecutivo en este terreno ha tenido por objeto la regulación y/o aprobación de ayudas u otras medidas de fomento; la sequía padecida en las últimas campañas está detrás de muchos decretos adoptados en esta línea de actuación.

Un segundo bloque de decretos dictados en materia de ganadería y agricultura ha tenido por finalidad desarrollar previsiones del paquete de leyes agrarias que fue aprobado a finales de 1992. Se trata, pues, del ejercicio de una potestad de desarrollo de leyes propias, actividad escasa en los años anteriores; la actuación en este campo es muy amplia, abarcando desde el desarrollo de la organización del sector (regulación del funcionamiento del Registro de Explotaciones

Agrarias —Decreto 3/1993—, del Fondo de Tierras —Decreto 19/1993— o concreción de las condiciones de categorías de agricultores o de explotaciones —Decreto 15/1993) hasta la fijación de reglas básicas en materia de campañas fitosanitarias (Decreto 14/1993), pasando por la adecuación del régimen general de ayudas al nuevo marco legislativo (Decreto 77/1990).

En relación con el ejercicio de la potestad reglamentaria de ejecución de legislación del Estado, se ha desarrollado una amplia actividad normativa para adecuar distintas materias a la nueva Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; el régimen general de subvenciones (Decreto 17/1993) y algunos regímenes particulares, la gestión de personal (Decreto 91/1993) y distintos aspectos de actuaciones administrativas (Decretos 92 y 93/1993) han sido las materias fundamentales objeto de adecuación a la nueva regulación estatal. Otra manifestación de esta técnica normativa ha sido la adaptación de planes generales al Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, llevada a cabo por el Decreto 115/1993.

El tercer terreno en el que hay que destacar la actividad reglamentaria llevada a cabo es el institucional. Distintas reformas de mayor o menor calado se han producido a lo largo del año, destacando la modificación de la estructura del Ejecutivo abordada al hilo de la remodelación de éste, tema al que posteriormente se hará referencia más amplia (Decretos del Presidente 15 y 23/1993).

Otro de los decretos dignos de destacarse en el ámbito institucional es el que aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno del Consejo Económico y Social (Decreto 18/1993).

El resto de la actividad reglamentaria ha recaído en distintos sectores, pudiendo destacarse algunas medidas en materia de medio ambiente (Decretos 25, 27 y 73/1993) y de tratamiento de toxicomanías (Decreto 31/1993).

### *C) Competencias ejecutivas*

Una vez más, la actividad de la Junta de Extremadura ha tenido como prioridad la gestión de políticas de desarrollo; infraestructuras, ayudas a sectores en crisis (agricultura y ganadería, especialmente), fomentando su transformación hacia formas productivas más rentables, y desarrollo de otros sectores (turismo, por ejemplo) son las manifestaciones básicas de la actividad del Ejecutivo. Por lo que atañe a la política de empleo, la situación de Extremadura es similar a la del resto de España; el propio Vicepresidente de la Junta ha reconocido que el II Plan de Empleo Regional no ha funcionado como se esperaba.

Una de las prioridades de la Comunidad Autónoma es la intensificación de las relaciones con Portugal, prioridad que se ha manifestado simbólicamente en la concesión de la Medalla de Extremadura al Presidente Soares. Continúa siendo muy activa la colaboración con el Alentejo portugués amparada en el Convenio firmado con esa región; existen, por otra parte, perspectivas de firmar otro convenio con la región centro del país vecino.

Por último, conviene destacar que durante 1993 la Junta ha comenzado a preparar las transferencias que debe recibir en un futuro próximo en cumplimiento de las previsiones de la Ley Orgánica 9/1992, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución. Para ello, además de reformarse la estructura del Ejecutivo, se ha abordado un amplio estudio de la situación regional en los campos fundamentales en que se harán efectivas las transferencias; el caso más claro, posiblemente, sea el de la educación.

### *D) Convenios de colaboración*

Sigue siendo muy intensa la actividad convencional de la Comunidad Autónoma, habiéndose registrado por el Consejo de Gobierno más de 140 convenios. Sigue sin firmarse, no obstante, convenio alguno con otras Comunidades Autónomas. También como es tradicional, la mayoría de los convenios se han suscrito con entes locales y con distintas instituciones públicas y privadas regionales.

### *E) Conflictividad*

Como es habitual, la conflictividad entre Extremadura y el Estado, procesalmente formalizada, es casi inexistente. Este año, no obstante, se ha producido el dato poco habitual de la declaración de inconstitucionalidad de un precepto legal extremeño; se trata de un inciso del art. 3.1 de la Ley 1/1990, de Coordinación de Policías Locales, que hacía posible la creación de cuerpos de policía local por mancomunidades (STC 51/1993).

Frente a ello, hay que señalar también que la STC 186/1993 ha confirmado la constitucionalidad de la Ley 1/1986, de la Dehesa, pieza básica de la política agrícola de la Junta de Extremadura; esta Sentencia no ha hecho sino confirmar la doctrina sentada en la STC 37/1987, que resolvió la impugnación contra la Ley de Reforma Agraria de Andalucía.

## 3. Actividad institucional

Frente a lo ocurrido el año anterior, como ya se ha apuntado, la política extremeña ha tenido en 1993 un mayor dinamismo; la celebración de elecciones generales, el debate suscitado con ocasión de la cesión de un porcentaje del IRPF y la situación interna del PSOE han sido los tres motores fundamentales que han imprimido ese mayor dinamismo.

Uno de los datos más relevantes del año 1993 ha sido la remodelación llevada a cabo en la composición del Ejecutivo autonómico. Esta ha supuesto no sólo el relevo en algunas Consejerías, sino también el cambio en la estructura de éstas. Al tema de la estructura del Gobierno se hará referencia más adelante;

baste señalar ahora que la clave política de ese cambio de estructura hay que buscarla, fundamentalmente, en la preparación para la asunción de nuevas competencias. Desde el punto de vista de la composición del Ejecutivo, no parece que la remodelación responda a grandes cambios de estrategia política; se trata más bien, de una remodelación técnica. No obstante, hay que destacar la incorporación de un independiente en la Consejería de Presidencia y Trabajo, de la que se ha ocupado un Magistrado y Catedrático de Derecho Penal. Este nombramiento ha sido interpretado como una apertura hacia sectores progresistas no integrados en el PSOE.

Entrando en la actividad parlamentaria, la mayoría absoluta del PSOE en la Asamblea de Extremadura y la escasa imaginación política de la oposición son los datos fundamentales que, como ya se adelantó, marcan una pobre actividad parlamentaria, que no ha sabido reflejar el dinamismo de la situación política. Hay que destacar que este año no ha realizado «Debate sobre el Estado de la Región»; por parte del Ejecutivo se ha defendido la idea de llevar el gran debate político a la discusión de la Ley de Presupuestos. Entre los debates que han tenido lugar, cabe destacar los siguientes.

En primer lugar, con ocasión de la discusión de la Proposición de Reforma del Estatuto de Autonomía, se produjo un cierto debate sobre la situación general de la Comunidad Autónoma (D.S.A.E. nº 34-P y 37-P). La propuesta respondió al esquema fijado por los pactos autonómicos; la iniciativa fue del PSOE y del PP, su contenido se limita a proponer la reforma de preceptos que recogen las competencias de la Comunidad Autónoma y el consenso entre las fuerzas mayoritarias presidió la discusión y votación final. Ello hizo que solamente desde el Grupo Mixto se elevaran algunas propuestas que, por «heterodoxas» a la luz de los pactos autonómicos, fueron sistemáticamente rechazadas.

El debate sobre la Ley de Presupuestos ha permitido, como es habitual, asistir a una confrontación entre Gobierno y oposición sobre las líneas generales de la política económica; no obstante, no ha tenido el contenido político suficiente como para entender que haya absorbido el «Debate sobre el Estado de la Región», sin que haya aportado ninguna novedad de especial importancia (D.S.A.E. nº 49-P y 50-P). Un cierto debate general sobre la situación política tuvo lugar con ocasión de los cambios introducidos en el mes de abril en el Ejecutivo (D.S.A.E. nº 39-P).

Como consecuencia de la renovación de las Cortes Generales, la Asamblea de Extremadura debió proceder al nombramiento de los dos Senadores que, en representación de la Comunidad Autónoma, debían incorporarse a la Cámara Alta; en su sesión de 23 de junio, se procedió a esa designación, que recayó en dos representantes del PSOE (D.S.A.E. nº 41-P).

El tema «estrella» del año en la vida política y parlamentaria extremeña ha sido, sin lugar a dudas, el de la cesión del 15% del IRPF a las Comunidades Autónomas. Como es bien sabido, la posición del Gobierno extremeño en este punto ha sido muy beligerante; la Comunidad Autónoma de Extremadura no ha firmado el Acuerdo, siendo la única con gobierno socialista que ha obrado así. Tra-

tándose de una cuestión objeto de análisis específico en el presente informe, baste aquí con reseñar brevemente la posición de Extremadura. El Presidente de la Comunidad, apelando sobre todo a una falta de «neutralidad» del sistema, que considera contraria a la solidaridad constitucionalmente garantizada, ha llevado la voz cantante de la oposición al acuerdo; han sido múltiples las manifestaciones en ese sentido. En varias ocasiones, la cuestión, como es normal, ha sido objeto de discusión parlamentaria (D.S.A.E. nº 43-P y 45-P). Los ejes de la oposición de Extremadura a la cesión del 15% han sido cuatro: la prohibición de cesión de impuestos existente en la LOFCA; la ruptura del Acuerdo de financiación de 1992; el carácter insolidario del sistema al no garantizarse su neutralidad; y la naturaleza meramente testimonial de la corresponsabilidad fiscal que implica. La negociación abierta por el Gobierno de la Nación con las Comunidades Autónomas condujo a limar algunas de las diferencias; en un determinado momento, incluso, parecía que se había llegado a un acuerdo al garantizarse desde el Estado la «neutralidad» del nuevo sistema de financiación. A la postre, sin embargo, la oposición de la Junta se justificó, sobre todo, por la inexistencia de esa neutralidad; ésta se garantiza para el primer año; el segundo, en cambio, presenta un crecimiento de recursos para todas las Comunidades, pero no solidario por beneficiarlas de forma desigual. Conviene destacar que se planteó la posibilidad de impugnación del Acuerdo por parte de la Comunidad Autónoma, aprobándose, incluso, en la Asamblea una Resolución instando al Gobierno a adoptar «las medidas jurídicas y económicas ante las instituciones del Estado, previo informe de los servicios jurídicos, sobre las posibilidades y viabilidad o no de impugnar el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera o los actos que sean consecuencia de él con evaluación de las circunstancias de naturaleza económica y con salvaguarda de los intereses regionales» (Resolución nº 31/III, B.O.A.E. nº 100); no obstante, hasta el momento, no se ha adoptado decisión alguna sobre una posible impugnación.

## 4. Modificaciones administrativas importantes

Por lo que respecta a las modificaciones administrativas llevadas a cabo durante 1993, la más relevante, sin duda, ha sido la remodelación de la estructura del Ejecutivo, realizada a la vez que se modificaba la composición de éste. Como ya se ha apuntado, al margen de correcciones meramente técnicas, la clave del cambio de estructura ha estado en adecuar ésta a las nuevas competencias cuyos medios y servicios serán transferidos en los próximos meses. Muy resumidamente, los cambios introducidos son los siguientes: la nueva Consejería de Bienestar Social asume las competencias de las antiguas Consejerías de Sanidad y Consumo, y Emigración y Acción Social, con excepción de las encomendadas a la Dirección General de la Mujer; estas últimas competencias se atribuyen a la nueva Consejería de Cultura y Patrimonio. Ésta, además, asume todas las competencias que en materia de promoción cultural y patrimonio pertenecían a la Consejería de Educación y Cultura. La nueva Consejería de Educación y Juventud asume las competencias que correspondían a la vieja Consejería de Educación y Cultura, excepción hecha de las competencias ya señaladas relativas a

patrimonio y promoción cultural (Decretos del Presidente 15 y 23/1993). La Vicepresidencia de la Junta ha sido reforzada con el fin de facilitar sus funciones de coordinación general, en especial, en materia de empleo; parece que una de sus tareas será, asimismo, coordinar el futuro proceso de transferencias. Por otra parte, la Presidencia se ha fortalecido al pasar a depender de ella las relaciones con las instituciones europeas y las relaciones interregionales, anteriormente encargadas a la Consejería de Presidencia y Trabajo. Como es lógico, estos cambios han traído consigo, a la vez, modificaciones en la estructura interna de las distintas Consejerías; la descripción de los cambios en este segundo escalón sería excesivamente prolija.

En otro orden de cosas, hay que indicar que, como ya se ha señalado, diversas normas de carácter reglamentario han adecuado distintos aspectos de la actividad administrativa a la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Para finalizar, dentro de la actividad administrativa, conviene destacar que la adopción del Decreto 18/1993, de 24 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social de Extremadura, completando, así, el marco normativo de esta institución, creada por la Ley 3/1991.

## 5. Otros aspectos

Como complemento a lo expuesto, puede señalarse que, en 1993, han surgido nuevos brotes de enfrentamiento entre el Gobierno autonómico y autoridades judiciales regionales; para ser más exacto, los conflictos, anteriormente con la Sala de lo Contencioso-Administrativo, ahora se producen con la Sala de lo Civil y de lo Penal, en la que se ha integrado un Magistrado que, previamente, estaba destinado en la de lo Contencioso. El asunto ha tenido, además de trascendencia política, unas interesantes consecuencias jurídicas, aún no resueltas totalmente. Brevemente expuesta, la cuestión se inicia por una demanda de acto de conciliación previo a querella interpuesta por un ciudadano ante la Sala de lo Civil y de lo Penal del Tribunal Superior de Justicia contra el Presidente de la Junta por unas declaraciones realizadas por éste en sede parlamentaria al responder a una interpelación; la demanda fue inadmitida por entender que el Presidente de la Junta, en cuanto parlamentario, era inviolable. Tras determinadas vicisitudes, el mismo ciudadano interpuso una demanda civil ante el mismo órgano jurisdiccional basándose en los mismos hechos; dicha demanda fue admitida a trámite. Contra esta admisión a trámite, agotada la vía judicial previa, tanto la Junta como la Asamblea de Extremadura interpusieron sendos recursos de amparo por vulneración del art. 23 de la Constitución, al entender que la inviolabilidad parlamentaria impide, incluso, que se entre a conocer de la demanda civil; el Tribunal Constitucional inadmitió el recurso de la Asamblea, admitiendo, en cambio, tras alguna incidencia procesal, el del Sr. Rodríguez Ibarra, y decretando la suspensión. No obstante, casi contemporáneamente, se dictó Sen-

tencia por parte de la Sala de lo Civil y de lo Penal del Tribunal Superior de Justicia desestimando la demanda; queda, pues, pendiente de resolución el recurso de amparo. Con posterioridad a este asunto, tan complicado desde el punto de vista procesal, y a raíz de otras actuaciones temáticamente conectadas con las anteriores, se realizaron unas declaraciones por parte de un Consejero de la Junta que llevaron a que uno de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia solicitara un amparo del Consejo General del Poder Judicial por entender atacada su independencia; el Consejo estimó que no existía intromisión alguna. Estos episodios vienen a ser una nueva manifestación de un enfrentamiento que ya dura varios años y que tiene su causa fundamental en algunas actuaciones judiciales de escaso rigor técnico, que, en ocasiones, han topado con intervenciones políticas poco afortunadas.

Para concluir, y en otro orden de cosas, debe destacarse que el Presidente de la Junta de Extremadura ha insistido en varias ocasiones en la conveniencia de crear una Conferencia de Presidentes de Comunidades Autónomas; con ello, a su juicio, se contaría con un instrumento fundamental para configurar de manera estable la articulación entre Estado y Comunidades Autónomas.

## 1. Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios:

Total Diputados: 65

Composición por Grupos a 1-I-1993

*Grupo Socialista: 39 Diputados*

*Grupo Popular: 19 Diputados*

*Grupo Mixto: 7 Diputados (4 de Izquierda Unida y 3 del CDS)*

Composición por Grupos a 31-12-1993

*Grupo Socialista: 39 Diputados*

*Grupo Popular: 19 Diputados*

*Grupo Mixto: 7 Diputados (4 de Izquierda Unida y 3 de Convergencia Regional de Extremadura-CDS)*

Los tres parlamentarios del CDS están integrados en una nueva formación (Convergencia Regional de Extremadura —CREx-); no obstante, no hay constancia de que hayan abandonado el Centro Democrático y Social, apareciendo en la actividad parlamentaria como CREx-CDS.

## 2. Estructura del Gobierno:

Presidente: Juan Carlos Rodríguez Ibarra (PSOE)

Número de Consejerías: 8 (además de la Presidencia de la Junta, en cuya estructura se integra la Vicepresidencia)

— *Consejería de Presidencia y Trabajo*

— *Consejería de Economía y Hacienda*

— *Consejería de Agricultura y Comercio*

— *Consejería de Industria y Turismo*

— *Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Medio Ambiente*

— *Consejería de Bienestar Social*

— *Consejería de Educación y Juventud*

— *Consejería de Cultura y Patrimonio*

### 3. Tipo de Gobierno:

Tipo de Gobierno por apoyo parlamentario: mayoritario.

Partidos y número de Diputados que lo apoyan: PSOE (39 Diputados).

Composición de Gobierno: homogéneo (PSOE).

### 4. Cambios en el Gobierno:

Durante el mes de abril se produjo una remodelación del Ejecutivo extremeño que supuso, asimismo, la introducción de cambios en su estructura. Desde este último punto de vista, las modificaciones introducidas fueron las siguientes: la nueva Consejería de Bienestar Social asume las competencias de las antiguas Consejerías de Sanidad y Consumo, y Emigración y Acción Social, con excepción de las encomendadas a la Dirección General de la Mujer, que se atribuye a la nueva Consejería de Cultura y Patrimonio. Ésta, además, asume todas las competencias en las materias de promoción cultural y patrimonio, anteriormente pertenecientes a la Consejería de Educación y Cultura. La nueva Consejería de Educación y Juventud asume las competencias que correspondían a la vieja Consejería de Educación y Cultura, con excepción de las competencias ya señaladas en materia de patrimonio y promoción cultural (Decretos del Presidente 15 y 23/1993). Además, dentro de la Presidencia, se refuerzan las facultades de coordinación general y en materia de empleo de la Vicepresidencia, y las relaciones con las instituciones europeas e interregionales, anteriormente en la Consejería de Presidencia y Trabajo, se atribuyen a la Secretaría General Técnica de la Presidencia (Decreto 38/1993). Desde el punto de vista de la composición, el antiguo Vicepresidente pasa a ocupar la Consejería de Cultura y Patrimonio; el antiguo Consejero de Presidencia y Trabajo se hace cargo de Economía y Hacienda; el antiguo Consejero de Economía pasa a la Vicepresidencia; la Consejera de Industria y Turismo pasa a Bienestar Social. Sólo tres de los antiguos Consejeros no permanecen en el Ejecutivo, incorporándose otros tres nuevos; éstos se hacen cargo de las Consejerías de Presidencia y Trabajo, Industria y Turismo, y Educación y Juventud.

### 5. Investidura, moción de censura y cuestión de confianza:

No ha habido.

### 6. Mociones de reprobación:

No ha habido.

## 7. Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas:

*7.1. Datos globales:*

— Proyectos de Ley: 4

Aprobados: 3

En tramitación: 1

— Proposiciones de Ley: 4

Aprobadas: 1

Rechazadas: 3

— Proposiciones no de ley: 53

Pleno: 40

Aprobadas: 2

Rechazadas: 21

Retiradas: 4

En tramitación: 13

— Comisiones: 13

Rechazadas: 6

Retiradas: 1

En tramitación: 6

— Interpelaciones: 63

Sustanciadas: 36

Retiradas: 4

No sustanciadas: 23

— Mociones: 15

Rechazadas 14

Retiradas 1

— Preguntas: 242

Escritas: 157

Orales (Pleno): 51

Orales (Comisión): 28

Al Presidente de la Junta: 6

— Solicitudes de información: 44

— Comunicaciones de la Junta: 2

— Comparecencias: 23

*7.2. Debates y resoluciones más importantes:*

— El tradicional debate sobre «el estado de la Región» ha desaparecido.

— Se aprobó la Proposición de Ley de Reforma del Estatuto de Autonomía, presentada por los Grupos Parlamentarios Socialista y Popular (D.S.A.E. 34-P y 37-P).

— El tema de la cesión del 15% a las Comunidades Autónomas, y el más general de la financiación de éstas, han sido objeto de amplio debate a lo largo del año en distintas ocasiones; preguntas, interpelaciones (nº 53/III y 81/III) la comparecencia del Presidente para informar sobre esta cuestión (D.S.A.E. 43-P) y una Comunicación de la Junta (D.S.A.E. 45-P) han dado la oportunidad para ello. Se ha aprobado una Resolución (la nº 31/III, B.O.A.E. 100) instando al Gobierno a adoptar ante las instituciones estatales las medidas jurídicas y económicas necesarias, previo informe de los servicios jurídicos.

— El Presidente de la Junta informó a la Cámara de la remodelación del Consejo de Gobierno que tuvo lugar en el mes de abril (D.S.A.E. 39-P).

— El último debate de relevancia ha sido el generado por la discusión de la Ley de Presupuestos para 1994 (D.S.A.E. 49-P y ss).

— La Asamblea de Extremadura, en su sesión de 23 de junio, designó a los Senadores que representan a la Comunidad Autónoma; los dos Senadores pertenecen al PSOE y fueron elegidos por 39 votos a favor, 3 en contra y 21 abstenciones (D.S.A.E. nº 41-P).

## 8. Reformas del Reglamento parlamentario:

No ha habido.

## 9. Normas interpretativas y supletorias del Reglamento :

No ha habido.

## 10. Instituciones similares a Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo:

*10.1. Consejo Consultivo:*

La previsión estatutaria de creación de un alto órgano consultivo (art. 54) sigue sin ser desarrollada.

*10.2. Defensor del Pueblo:*

No existe esta institución. Realiza funciones similares la Comisión de Peticiones de la Asamblea de Extremadura, de carácter permanente, formada por la Mesa de la Cámara y un Diputado de cada Grupo. Durante el año 1993 no ha tenido actividad. Los Diputados de Izquierda Unida, encuadrados en el Grupo Mixto, presentaron una Proposición no de ley (nº 29/III) instando a la Junta de Extremadura a presentar en el plazo de tres meses un Proyecto de Ley para la creación de la figura del Defensor del Pueblo Extremeño; la propuesta fue rechazada por 32 votos contra 17 D.S.A.E. nº 37-P).

*10.3. Otros:*

Por el Decreto 18/1993, de 24 de febrero (D.O.E. nº 28), se aprobó el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social de Extremadura.

EXTREMADURA
Elecciones GENERALES 1993
Resultados Comunidad Autónoma

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Electores | 831.564 | | | |
| Participación | 669.107 | 80,5 | | |
| | votos | %s/vot. | Diput. | Senad. |
| PP | 238.191 | 35,6 | 4 | 2 |
| CDS | 13.598 | 2,0 | – | – |
| PSOE | 342.977 | 51,3 | 7 | 6 |
| IU | 52.214 | 7,8 | – | – |
| Extremadura Unida | 6.908 | 1,0 | – | – |
| Ecologistas diversos | 4.948 | 0,7 | – | – |
| Diversos Derecha | 699 | 0,1 | – | – |
| Diversos Izquierda | 264 | 0,0 | – | – |
| Otros | 119 | 0,0 | – | – |
| Nulos | 3.194 | 0,5 | | |
| Blancos | 3.609 | 0,5 | | |

EXTREMADURA
Elecciones GENERALES 1993
Resultados por Provincia

| | Badajoz | Cáceres | EXTREMADURA |
|---|---|---|---|
| Electores | 502.304 | 329.260 | 831.564 |
| Participación | 81,3 | 79,2 | 80,5 |
| | %s/vot. | | |
| PP | 34,9 | 36,7 | 35,6 |
| CDS | 1,9 | 2,3 | 2,0 |
| PSOE | 51,7 | 50,6 | 51,3 |
| IU | 9,0 | 6,0 | 7,8 |

Distribución de Escaños
Diputados y Senadores

| | PP | | PSOE | | IU | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Dip. | Sen. | Dip. | Sen. | Dip. | Sen. |
| Badajoz | 2 | 1 | 4 | 3 | – | – |
| Cáceres | 2 | 1 | 3 | 3 | – | – |
| EXTREMADURA | 4 | 2 | 7 | 6 | – | – |

| | |
|---|---|
| PANE diversos | Los Verdes, Los Ecologistas |
| Ecologistas diversos | |
| Diversos Izquierda | Coalición por un Nuevo Partido Socialista |
| Diversos Derecha | Agrupación Ruiz-Mateos Alianza Democrática Europea |
| Otros | Partido de la Ley Natural, Partido Humanista |

Fuente: Junta Electoral Central, B.O.E. 16/07/1993.

# GALICIA

*Roberto Blanco*

El año 1993 ha sido en Galicia un año «intenso» desde el punto de vista político, intensidad que ha acabado por sobreponerse en el balance final del período a los otros dos grandes rasgos que lo han caracterizado: de un lado, la mayor presencia de Galicia en el contexto español como consecuencia de la celebración del Año Santo Compostelano y de los programas de diverso tipo (culturales, de creación de infraestructuras, turísticos, etc) que se han desarrollado en el ámbito de las dos iniciativas públicas fundamentales que han tenido lugar en la materia —el «Jacobeo 93» organizado por la Junta de Galicia y el «Compostela 93» organizado por el Ayuntamiento de Santiago—, iniciativas que consiguieron atraer a Galicia a un alto número de visitantes y con las que la Comunidad Autónoma intentó tomar el relevo de los dos grandes *acontecimientos* del 92 (Expo de Sevilla y Juegos Olímpicos de Barcelona); de otro lado, la estabilidad política derivada del mantenimiento de una Junta de Galicia apoyada por la mayoría absoluta del Partido Popular en la Cámara Gallega, apoyo que ha permitido a la mayoría parlamentario-gubernamental ver aprobadas algunas iniciativas políticas que iban a encontrar el rechazo de todas las demás fuerzas partidistas con presencia parlamentaria.

Ha sido, a mi juicio, justamente esta combinación de la «normalidad institucional» propia de un sistema político en que el gobierno goza de un sólido apoyo parlamentario y el partido sobre el que se vertebra no presenta importantes fisuras internas como consecuencia de un liderazgo claro y definido y de la «intensidad política» típica de un año en que han tenido lugar dos procesos electorales —las elecciones generales del 6 de junio y las autonómicas de 17 de octubre—, y en que la mayoría gobernante ha asumido la responsabilidad de sacar adelante reformas polémicas del marco institucional autonómico ,-sobre todo la que afectó al Reglamento de la Cámara—, la nota dominante de un año en que las discusiones sobre la «Administración Unica», iniciativa política del Presidente de la Junta sobre la que en buena medida había gravitado el debate autonómico durante el año 1992, apenas ha dejado sentir sus últimos coletazos, apartada a un segundo plano por cuestiones de mayor urgencia o significación a corto plazo.

Es por todo lo que acaba de apuntarse, y no sólo por mantener la sistemática con arreglo a la cual se ha venido elaborando tradicionalmente esta valoración sobre la actividad de la Comunidad Autónoma de Galicia, por lo que la relativa al año 1993 se dividirá en dos grandes apartados: en primer lugar abordaré el estudio del ejercicio de las competencias autonómicas durante el tracto temporal comprendido en el Informe, distinguiendo el análisis de la producción

legislativa y reglamentaria y las relaciones de conflicto entre la Comunidad Autónoma de Galicia y otras instancias. Un segundo gran apartado irá dirigido a profundizar en los acontecimientos fundamentales de la vida política e institucional de la Comunidad gallega y a justificar el por qué de esa caracterización de «intensidad» a la que me refería lineas más arriba.

## 1. El ejercicio de las competencias autonómicas de la Comunidad Autónoma de Galicia

### *A) La producción legislativa*

Con una ligera inflexión a la baja —de 15 leyes aprobadas durante 1992 se ha pasado a 12 en 1993—, la producción legislativa debe considerarse en todo caso, desde el punto de vista cuantitativo, alta en términos comparativos con la de años anteriores, toda vez que el Parlamento de Galicia sólo estuvo reunido durante el primero de los dos períodos de sesiones correspondientes al año 1993, al ser disuelta la Cámara por Decreto de 23 de agosto. Del total de leyes aprobadas, diez tuvieron su origen en proyectos del gobierno y tan solo dos en proposiciones de ley: la Ley 3/1993, de las aparcerías y de los arrendamientos rústicos históricos de Galicia (aprobada a iniciativa de todos los Grupos Parlamentarios de la Cámara) y la Ley 11/1993, sobre recurso de casación en materia de derecho civil especial de Galicia (aprobada a iniciativa del Grupo Parlamentario Popular).

Creo que, a los efectos de una mejor comprensión de la acción legislativa llevada a cabo por la Comunidad Autónoma durante el año, ese conjunto de 12 leyes, a las que debe añadirse la Ley 15/1992, por la que se modifica la Ley de elecciones al Parlamento de Galicia, —aprobada en 1992, pero publicada ya en 1993—, pueden ser agrupadas en cuatro grandes bloques:

a) Uno primero lo formarían las leyes de modificación parcial de otras leyes de la Comunidad Autónoma; deben incluirse aquí, además de la Ley 2/1993, de 15 de abril, por la que se aprueba una disposición adicional a la Ley 12/1992, de 9 de noviembre, de creación de determinadas escalas de personal funcionario al servicio de la Junta de Galicia y de la Ley 7/1993, de 24 de mayo, de modificación de la Ley 9/1988, de 19 de julio, de estadística de Galicia, normas ambas que incorporan reformas en uno y otro caso de tono ciertamente menor, la Ley 15/1992, de 30 de diciembre, por la que se modifica la Ley 8/1985, de 13 de agosto, de elecciones al Parlamento de Galicia. Aunque ya en el Informe del pasado año se hizo una breve referencia a esta norma de modificación y al destacable hecho político de que la misma hubiese sido aprobada con los únicos votos del Grupo Parlamentario Popular, dato que contrastaba con el alto grado de consenso parlamentario alcanzado en el momento de votación final de la norma original, aprobada por unanimidad, debe retomarse ahora aquella referencia para explicitar los contenidos esenciales de una reforma que ha afectado a aspectos sustanciales de la normativa electoral autonómica: a la regulación del régimen

de inelegibilidades e incompatibilidades de los candidatos a los comicios autonómicos, —con la inclusión, dentro del grupo de las inelegibilidades, de la condición de Alcalde o Presidente de la Diputación, hasta entonces sólo incompatibles o con la creación de un Registro de Intereses bajo la dependencia directa del Presidente de la Cámara—, a los criterios para la atribución de escaños en el Parlamento gallego, —con el aumento del tres al cinco por ciento del porcentaje mínimo de los votos válidos emitidos en cada circunscripción a los efectos de ser tenido en cuenta a la hora del reparto—, al régimen de convocatoria de las elecciones, a la composición y competencias de la Junta Electoral de Galicia, al régimen de campaña electoral, —con una regulación más exhaustiva de la normativa relativa al reparto de los tiempos de presencia de los candidatos en los medios de comunicación de titularidad pública—, y, finalmente, al régimen de las subvenciones electorales, con una actualización de los límites de gasto electoral y de los de subvención de tales gastos.

b) Un segundo bloque vendría constituido por las leyes que se han aprobado para la regulación de sectores de actividad que hasta la fecha, pese a encontrarse dentro del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma, no habían sido objeto de normación por el Parlamento de Galicia. Deben incluirse dentro de este grupo las Leyes 1/1993, de 13 de abril, de protección de animales domésticos y salvajes en cautividad, 3/1993, de 16 de abril, de las aparcerías y de los arrendamientos rústicos históricos de Galicia (art. 27.4 EAG), 8/1993, de 23 de junio, reguladora de la administración hidraúlica de Galicia (art. 27.12 EAG), 9/1993, de 8 de julio, de cofradías de pescadores de Galicia (art. 27.29 EAG), y, finalmente, la 11/1993, de 15 de julio, sobre recurso de casación en materia de derecho civil especial de Galicia (art. 27.5 EAG).

c) Las leyes que han venido a suponer una nueva regulación de un sector de actividad en su conjunto y a sustituir en su totalidad a la normativa de rango legal preexistente a ellas, normas éstas últimas que han sido expresamente derogadas por las nuevas, constituyen un tercer bloque diferenciado: así, las Leyes 4/1993, de 14 de abril, de servicios sociales (que deroga la Ley 3/1987, de 27 de mayo, de servicios sociales), 6/1993, de 11 de mayo de pesca de Galicia (que deroga las Leyes 1/1985, de 26 de febrero, de ordenación de la pesca marítima en aguas de la CAG y 15/1985, de 23 de octubre, de ordenación marisquera y cultivos marinos) y, por último, la 12/1993, de 29 de julio, de fomento de la investigación y de desarrollo tecnológico de Galicia (que deroga la Ley 8/1988, de 18 de julio, del Plan General de Invetigación Científica y Técnica de Galicia).

d) Finalmente, forman el cuarto de los bloques enunciados dos leyes de contenido presupuestario entre las que no se encuentra, sin embargo, la ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma para el próximo ejercicio, que no ha sido posible aprobar antes de finalizar 1993, dadas las fechas de celebración de las elecciones, constitución del nuevo Parlamento y designación de la nueva Junta de Galicia: se trata de las Leyes 5/1993, de 16 de abril, de concesión de una paga al personal al servicio de la CAG, de determinación del incremento retributivo para 1993 y de concesión de un crédito extraordinario para cubrir

tales gastos y 10/1993, de 15 de julio, de concesión de un crédito extraordinario para atender los gastos de las elecciones al Parlamento de Galicia.

*B) La actividad reglamentaria*

La disolución del Parlamento de Galicia en el mes de agosto de 1993 y la subsiguiente convocatoria de elecciones no sólo iban a afectar a la actividad legislativa, que se vería interrumpida desde entonces hasta la constitución del nuevo Parlamento, a mediados de noviembre, sino también, aunque obviamente por razones diferentes, a la actividad reglamentaria de la Junta de Galicia. En efecto, a partir de septiembre, y de alguna forma alterada la normalidad de todo el aparato administrativo del gobierno por la ya cercana contienda electoral, puede apreciarse una notable caída de la acción normativa de la Junta, que aprobará en los cuatro meses finales del año muy pocas normas dignas de mención, con la única excepción, como se verá, de las que habrán de ser consecuencia inducida por el propio proceso electoral.

Así las cosas, y al igual que tuve ocasión de resaltar en el Informe correspondiente a 1992, en determinados sectores de intervención la acción reglmentaria de la Junta ha tenido un carácter más o menos aislado: es el caso, por ejemplo, de la artesanía (Decreto 145, que regula el procedimiento de obtención de la carta de artesano y el Registro General de Artesanía de Galicia), la industria (Decreto 232, por el que se regula el control de calidad de la edificación en la CAG), de la actividad sancionatoria (Decreto 70, sobre sanciones por infracciones cometidas en materia de transporte mecánico por carretera), de las materias presupuestarias (Decretos 96, por el que se dispone el endeudamiento de la CAG correspondiente al ejercicio de 1993 y 408, por el que se regula la prórroga de los presupuestos generales de la CA de 1993 para el ejercicio de 1994) o, finalmente, de la regulación de la asunción de competencias en materias diversas (Decreto 19, sobre competencias de la CAG en materia de costas y 69, de asunción y asignación de funciones y servicios en materia de formación profesional ocupacional y de estiba y desestiba en puertos no clasificados como de interés general). Pero junto a esa actividad reglamentaria aislada, han existido sectores de intervención en donde el volumen y/o la importancia de las normas aprobadas por el ejecutivo autonómico merecen ser destacados. De la misma forma que en 1992, el más significativo a ese respecto ha resultado ser el de las normas organizativas, apartado dentro del cual podrían incluirse de una u otra forma los siguientes Decretos: 391/1992, que regula el inicio de actividades del Instituto Gallego de Promoción Económica; 11/1993, que fija la estructura, organización y funcionamiento del Consejo Gallego de Educación y Promoción de Adultos; 25, por el que se crea el Centro de Invetigaciones Lingüísticas y Literarias Ramón Piñeiro y se regula su funcionamiento; 92, de creación y estructura orgánica de la Secretaría General para la Protección Civil y el Medio Ambiente; 107, de desarrollo de la Ley de creación del Instituto Gallego de Artes Escénicas y Musicales; 135, por el que se regulan las funciones y organización de la Inspección Educativa en la CAG; 154, que aprueba el régimen jurídico del servicio de

gestión de los residuos industriales de la CAG; 208, de medidas de coordinación de la protección civil en el ámbito de la CAG; 215, de organización, competencias, composición y funcionamiento del Tribunal Económico-Administrativo de la CAG; y 218, por el que se crea una comisión tripartita de prevención e integración de drogodependencias.

Además de todos los mencinados, deben destacarse dentro de este grupo de normas reglamentarias de naturaleza organizativa, los Decretos subsiguientes a la designación por el Parlamento de Galicia de Manuel Fraga Iribarne como Presidente de la Junta de Galicia y al Real Decreto 2.115/1993, de 2 de diciembre, por el que se le nombra Presidente: me refiero a los Decretos 287, por el que se establece la estructura orgánica de la Junta de Galicia; 290, por el que se determinan los centros directivos dependientes directamente de la Presidencia de la Junta de Galicia y 291, por el que se fija la estructura orgánica de los Departamentos de la Junta de Galicia.

Finalmente, y ya para terminar esta referencia a la actividad reglamentaria del gobierno gallego, destacaré otros tres sectores de actividad en los que la producción normativa ha sido remarcable por el número y la significación de las normas aprobadas: me refiero a las de contenido subvencional (Decretos 400/1992, que aprueba el régimen de subsidiación al tipo de interés para la financiación de las pequeñas y medianas empresas; 181, que concede ayudas a personas de terceros países en materia de formación pesquera y 250, por el que se aprueba el programa regional de ayudas a medidas forestales en la agricultura); a la normativa en materia sanitaria (Decretos 33, por el que se crea el Comisionado del Plan Autonómico sobre Drogodependencias 22, por el que se establecen normas de protección de la salud de la población en la promoción, venta y consumo de productos del tabaco y 32, sobre adecuación del procedimiento de autorización de oficinas de farmacia); y, por último, a la normativa en materia educativa (Decretos 78, por el que se establece el curriculum de educación obligatoria en la CAG; 89, por el que se regula la autorización de libros de texto y otros materiales curriculares para las enseñanzas de régimen general, y 200, de ordenación de la atención primaria en la CAG).

### *C) Relaciones de conflicto con otras instancias*

En el ámbito de la conflictividad jurídica entre el Estado y las Comunidades Autónomas el año 1993 ha marcado una profundización de la tendencia a la baja de aquella, tal y como se venía ya observando en años anteriores, conflictividad que de 32 asuntos en 1992 se ha reducido a tan sólo 12 en el presente. En ese contexto debe destacarse, como especialmente significativo, que de las 7 impugnaciones del Estado contra Comunidades Autónomas, 2 hayan correspondido a Galicia.

— El Tribunal Constitucional, por providencia de 21 de septiembre de 1993, admitió a trámite el recurso de inconstitucionalidad número 2728/1993, planteado por el Presidente del Gobierno contra determinados artículos de la Ley del

Parlamento de Galicia 6/1993, de 11 de mayo, de Pesca de Galicia (Cfr. DOGA nº 198, de 14 de octubre de 1993).

— El Tribunal Constitucional, por providencia de 16 de noviembre de 1993, admitió a trámite el recurso de inconstitucionalidad número 3141/1993, planteado por el Presidente del Gobierno contra determinados preceptos de la Ley 11/1993, de 15 de julio, sobre el recurso de casación en materia de derecho civil especial de Galicia (Cfr. DOGA nº 234, de 7 de diciembre de 1993).

Por lo que se refiere a los asuntos que han sido objeto de resolución por parte del Tribunal Constitucional, la Comunidad Autónoma de Galicia se ha visto afectada por tres sentencias, con lo que los asuntos pendientes entre ésta y el Estado a finales de 1993 sumaban un total de 13 (6 del Estado frente a la Comunidad Autónoma y 7 de la Comunidad Autónoma frente al Estado).

— Sentencia de 8 de marzo de 1993, en el recurso de inconstitucionalidad nº 1283/92, planteado por el Presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento de Galicia 3/1992, de 23 de mayo, de coordinación de Policías Locales. Sentencia de 1 de junio de 1993, en el recurso de inconstitucionalidad nº 534/88 (entre otros) planteado por la Junta de Galicia, contra la Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones.

— Sentencia de 9 de julio de 1993, en el recurso de inconstitucionalidad nº 1862/88, interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento de Galicia 10/1988, de 20 de julio, de ordenación del comercio interior.

## 2. Rasgos fundamentales de la vida política e institucional gallega

Como se señalaba al comienzo de este informe, 1993 ha sido un año especialmente intenso tanto desde el punto de vista más estrictamente político, —como consecuencia esencialmente de la celebración a lo largo del mismo de dos procesos electorales: los comicios generales de junio y los autonómicos de octubre—, como desde el institucional, debido a la aprobación de la reforma reglamentaria, ya anunciada en 1992, modificación que junto con la de la Ley Electoral acometida en los últimos compases del pasado año, ha venido a integrar un paquete de reformas institucionales que han estado rodeadas de un alto grado de conflictividad político parlamentaria. A continuación iremos analizando de forma más o menos pormenorizada los diferentes temas que se han enunciado en esta breve introducción.

### *A) La reforma del Reglamento del Parlamento de Galicia*

Como ya se apuntaba en el Informe de 1992, la falta de acuerdo entre la mayoría popular y los grupos de la oposición socialista y nacionalista determinó el fracaso de los trabajos preparatorios de una comisión parlamentaria que comen-

zó sus reuniones para la revisión del Reglamento el día 15 de mayo de 1992. Tras el fracaso mencionado, el Grupo Parlamentario Popular optará por presentar un proposición de ley de reforma del Reglamento del Parlamento de Galicia, fechada el 15 de diciembre de 1992 y que será admitida a trámite por la Mesa del Parlamento el 27 de enero de 1993 (BOPG nº 365, de 1 de febrero de 1993). Incluída en el correspondiente orden del día del Pleno de la Cámara para su debate de toma en consideración, la agria discusión que suscitó, producida en la segunda semana del mes de marzo, sería el comienzo de un conflictivo proceso de tramitación parlamentaria que iba a ir siempre acompañado, hasta la aprobación de la reforma en la penúltima semana del mes de julio, de una dura polémica política.

En efecto, ya en el debate de toma en consideración la oposición socialista y nacionalista llegó a considerar la reforma reglamentaria como un «golpe de Estado» y un «atentado a la democracia parlamentaria» y a abandonar el hemiciclo para no participar en la correspondiente votación. Tal actitud de dureza determinó una oferta del Grupo Parlamentaria Popular para negociar una parte del proyecto de reforma, oferta hecha pública por voz del Presidente de la Cámara, Victorino Nuñez, inmediatamente después de producirse, a mediados de marzo, la votación favorable de la Cámara a la toma en consideración de la proposición de ley popular. Tras unos días de declaraciones cruzadas de los lideres de las diversas formaciones con representación parlamentaria, —del Presidente de la Cámara insistiendo en la conveniencia de no aprobar un texto sin consenso y de los portavoces del grupo socialista aceptando la apertura de negociaciones siempre y cuando se pospusiese la aprobación de la reforma a la nueva legislatura que habría de elegirse a finales de año—, el Presidente de la Junta zanja la polémica en la penúltima semana de marzo, afirmando que la reforma debería de seguir su tramitación parlamentaria. Ello determina la apertura del plazo de presentación de enmiendas, un total de 854, que serán publicadas a finales del mes de abril (BOPG nº 401, de 29 de abril de 1993).

Lo cierto es, sin embargo, que ni el trámite de discusión en el seno de la Ponencia («Informe de Ponencia» en BOPG nº 419, de 12 de junio de 1993), ni en el de la Comisión («Dictamen de la Comisión» en BOPG nº 432, de 17 de julio de 1993), sirvieron para llegar a acuerdos respecto de los contenidos de la reforma reglamentaria o para rebajar el nivel de tensión de la polémica, como lo demuestra el abandono, por parte del Grupo Parlamentario Socialista, de la Mesa de la Comisión en la segunda semana de junio de 1993. Así las cosas, tras la solicitud de la Junta de Galicia para la celebración en julio de sesiones extraordinarias de la Cámara que permitieran la aprobación de la reforma durante la III Legislatura del Parlamento de Galicia, solicitud que iba a provocar nuevas tensiones entre la mayoría parlamentaria gubernamental y las diferentes minorías, la reforma sería debatida en el Pleno de la Cámara celebrado el día 22 de julio de 1993 (Diario de Sesiones del Parlamento de Galicia, nº 166). Para entonces, el grupo Popular había renunciado a una parte de la reforma original, que de afectar a 23 artículos del Reglamento de la Cámara, tal y como se preveía en la proposición original, pasó tan sólo a afectar a 13. Esta reforma fue aprobada finalmente, en la sesión arriba mencionada, con los 38 votos a favor del Grupo

Parlamentario Popular, 31 en contra de los Grupos parlamentarios Socialista y Mixto (PSG-EG y CG) y la abstención del ex-diputado socialista Alfredo Conde; los parlamentarios del Grupo del Bloque Nacionalista Gallego abandonaron la sesión y no votaron para remarcar así su posición contraria.

En cuanto a los contenidos de la misma, como acabo de apuntar la reforma ha afectado de forma parcial o total a 13 de los 166 artículos de los que consta el Reglamento y ha ido referida a cuestiones de naturaleza diferente pero, en general, de importante significación en el desarrollo de la vida político parlamentaria autonómica. Entre tales cuestiones, creo que merecen ser destacadas cuando menos las siguientes: la más minuciosa regulación del régimen de comprobación de las incompatibiliades de los diputados, la introducción del criterio del voto ponderado en el funcionamiento de la Comisión del Estatuto de los Diputados y en el de las Comisiones no permanentes salvo en el caso de que la representación de cada grupo parlamentario en ellas guarde la proporcionalidad existente en el pleno, la modificación del régimen de intervenciones de los miembros de la Junta de Galicia en los debates y del de las facultades de ordenación del Presidente de la Cámara en el desarollo de los mismos, la modificación del régimen de los debates en Pleno de los proyectos de ley remitidos por la Junta de Galicia o, pór último, la modificación de la regulación del debate de totalidad del proyecto de ley de presupuestos.

### *B) Los procesos electorales y la evolución de la vida partidista*

#### *a) Las elecciones generales de 6 de junio de 1993*

Si el dato más sobresaliente a nivel nacional de los resultados de los comicios generales del 6 de junio de 1993 fue el del notable acortamiento de la distancia electoral entre el Partido Socialista y el Partido Popular, —cuyo diferencial de voto dejó de ser de 14 puntos de ventaja en favor de los primeros para reducirse a tan sólo 4 puntos—, la traducción gallega de esa tendencia general iba a significar un aumento muy sustancial de la ventaja con la que ya contaba el Partido Popular, que de sobrepasar a los socialistas en 5 puntos en las elecciones generales de 1989 pasó a sobrepasarlos en 14 puntos en las del 93. En cuanto a la atribución de los escaños en liza, los 26 del Congreso de los Diputados se repartieron entre 15 para el PP frente a 11 para el PSdeG-PSOE (14 PP, 12 PSdeG-PSOE y 1 para el CDS en 1989, elecciones en que los escaños en juego eran 27 al corresponder 5 y no 4, como en 1993, a la circunscripción orensana) y los 16 del Senado entre 12 para el PP y 4 para el PSdeG-PSOE (frente a 10 y 6, respectivamente, en las elecciones de 1989, en que los socialistas fueron mayoritarios en el distrito coruñes). Un último dato debe destacarse en relación con estos comicios generales: el sustantivo ascenso del Bloque Nacionalista Gallego, que pese a no conseguir representación parlamentaria, experimenta un salto cualitativo en todos los distritos electorales que no vendrá sino a preanunciar su espectacular crecimiento electoral en los comicios autonómicos de octubre (del 4,12% al 8,5% en La Coruña; del 2,81% al 7,32% en Lugo; del 2,63% al 6,52

en Orense; y del 3,82% al 8,81% en Pontevedra).

Si las elecciones generales del día 6 de junio no supusieron, pese a los cambios que acaban de apuntarse, un giro radical en la evolución del subsistema gallego de partidos que se había ido consolidando en la Comunidad Autónoma gallega a partir de las primeras elecciones al Parlamento de Galicia celebradas en octubre de 1981, sí que marcaron algunas líneas tendenciales que los comicios autonómicos de octubre del 93 confirmarían, como de inmediato se ha de ver, en toda su importancia.

### *b) Las elecciones autonómicas de 17 de octubre de 1993*

Ciertamente, las elecciones autómicas de octubre han supuesto una modificación, en algunos casos espectacular, de los elementos caracterizadores del comportamiento electoral de la sociedad civil gallega, hasta el punto de que han dado lugar a un mapa de partidos verdaderamente diverso del que de alguna forma, y pese a sus modulaciones, había estado presente en la Comunidad Autónoma gallega desde 1981. A mi juicio las notas esenciales definidoras del mencionado proceso electoral podrían vertebrarse en torno a cuatro grandes apartados:

1. En primer lugar la victoria espectacular del Partido Popular, que con un 52,21% de los votos expresados y 43 escaños en la Cámara afianza su mayoría absoluta de una forma indiscutible. La victoria popular lo es más, si cabe, por la «homogeneidad» con que la misma se produce en todo el territorio de Galicia, tanto desde el punto de vista provincial, como desde el municipal: así, el Partido Popular se coloca por encima del 50% de los sufragios expresados en tres de los cuatro distritos electorales de Galicia (56,67% en Lugo, 54,63% en Orense y 53,08% en Pontevedra) y sólo en La Coruña, con el 48,97%, no alcanza la cota mencionada; desde la perspectiva municipal la victoria no es menos arrolladora: los populares vencen en 288 de los 313 municipios de Galicia, mientras los socialistas lo hacen en tan sólo 21 y el BNG en 3 (en 1 empatan socialistas y populares).

2. El descalabro socialista es la otra cara de la moneda de la victoria popular. El PSdeG-PSOE, gran derrotado en los comicios, pasa del 32,53% de los sufragios expresados al 23,47%, lo que le supone una pérdida de 9 escaños parlamentarios, que si en las elecciones de 1989 fueron 28 se quedarán ahora reducidos a tan sólo 19. No es, sin embargo, con el mero dato cuantitativo como puede apreciarse la envergadura de la derrota socialista: en efecto, el descalabro es tal que los socialistas, segunda fuerza en Galicia casi siempre que no eran la primera a nivel municipal, pasarán a ser tercera fuerza en cinco de los siete nucleos urbanos más poblados de Galicia. Tanto en Santiago, como en Vigo y Pontevedra y, aunque por un cortísimo margen, en Ferrol y Pontevedra, el BNG logra situarse por delante del PSdeG-PSOE, que solo consigue mantener su previa primacia en Lugo y La Coruña. Como habrá de apuntarse más abajo, una derrota tal, pronto dejará sentir sus consecuencias en la vida interna del Partido.

3. Junto al Partido Popular y, aunque por razones diferentes, el Bloque Nacionalista Gallego será el otro ganador de la contienda electoral de octubre. Probablemente gran beneficiario de la sangría de voto socialista, el Bloque experimenta un salto electoral espectacular en relación con los anteriores comicios autonómicos, tanto en su número de votos absolutos (de 105.698 a 262.248), como en su posición porcentual (del 8% al 18,68%) y en su representación parlamentaria (de 5 a 13 escaños en la Cámara). Al igual que antes apuntaba para el Partido Popular, el ascenso electoral del Bloque es bastante homogéneo a nivel territorial, sin que puedan apreciarse diferencias verdaderamente significativas en su implantación ni desde el punto de vista provincial (19,9% en La Coruña, 16,7% en Lugo, 17,3% en Orense y 18,67% en Pontevedra) ni desde el municipal. Su avance en las siete grandes ciudades de Galicia, que le permite colocarse, según se señalaba anteriormente, como segunda fuerza en cinco de las mismas y acercarse mucho a los socialistas en las dos restantes, avalan el gran salto electoral del nacionalismo radical.

4. La victoria del Bloque Nacionalista Gallego es más significativa en la medida en que el mismo va a representar en solitario, por vez primera desde la elección del primer Parlamento de Galicia en octubre de 1981, al nacionalismo gallego. Fracasadas diversas operaciones que se intentan a lo largo de la III Legislatura para conformar una fuerza nacionalista de centro, tan sólo una devaluada en liderazgo y en apoyos Coalición Galega concurrirá a las elecciones de 1993, obteniendo unos pobrísimos resultados, que van a significar la liquidación definitiva de un proyecto nacido a la sazón hacía casi una decada. La otra fuerza que había venido compartiendo la representación parlamentaria junto con el Bloque y que con el Bloque compartía el espacio del nacionalismo de izquierdas desde el inicio de la vida autonómica gallega, —en un proceso azaroso en donde desde competidores hasta coaligados electorales habían ensayado casi todas las formulas posibles de oposición/coordinación—, el PSG-EG, se quedará ahora, y por primera vez desde 1981, sin representación parlamentaria. Aunque coyunturalmente coaligada con Esquerda Unida, los resultados electorales de la coalición serán también muy pobres, al quedar por debajo del mínimo legal exigido por la nueva regulación electoral, —el 5% de los votos expresados—, en todos los distritos. Ciertamente, será la propia regla D'Hondt la que excluirá a la coalición de sus posibilidades de traducir votos en escaños, sin que tuviese que entrar a jugar el tope mencionado.

*c) La evolución de la vida partidista*

A parte de las ya casi inevitables refundaciones y constituciones de nuevas fuerzas en el ámbito del espacio político-electoral nacionalista ,-de las que a lo largo de 1993 fueron buena muestra la constitución de la Convergencia Nacionalista Gallega, nacida en una asamblea fundacional celebrada en Santiago el día 1 de marzo de 1993, o la refundación de Unidade Galega, constituída por militantes del PSG-EG, del Partido Galleguista y de Coalición Galega, tras una asamblea fundacional celebrada también en Santiago el día 7 de marzo de 1993—,

fuerzas de las que apenas ha vuelto a saberse nada más tras su nacimiento y presentación a los medios de comunicación social, 1993 ha sido, desde el punto de vista de la vida partidista, el año de la crisis del Partido Socialista, partido que ha visto abrirse en su seno, tras las elecciones, una crisis sin precendentes en su historia desde su nacimiento como federación del Partido Socialista Obrero Español.

Aunque ya con anterioridad al descalabro electoral de octubre el PSdeG-PSOE venía sufriendo en su seno el reflejo del conflicto interno en que ha venido estando inmerso el Partido Socialista a nivel nacional en los últimos meses, conflicto puesto de relieve con ocasión de la nada pacífica elaboración de las candidaturas autonómicas, es innegable, a mi juicio, que los resultados de las elecciones de 17 de octubre van a ser determinantes en el desarrollo de los acontecimientos en la vida interna de la organización socialista. Aunque no tiene interés en un Informe de las características del presente entrar a fondo en una decripción detallada de la evolución de la crisis socialista en las últimas semanas del año 1993, sí debe ponerse de relieve el hecho de que la derrota electoral, producida inmediatamente antes de la apertura del proceso de elección de delegados socialistas para el Congreso Federal del Partido, habrá de acabar jugando como arma arrojadiza en este último proceso. Y ello hasta el punto de que en la batalla general entre los llamados renovadores y guerristas, los primeros, liderados en Galicia por el Secretario General del Partido y candidato a los comicios autonómicos, Antolín Sánchez Presedo, resultarán claramente derrotados por los segundos, que conseguirán hacerse con la mayoría de la delegación socialista al Congreso Federal, desautorizando así al previsto portavoz de la delegación, es decir, al Secretario General, eligiendo otro portavoz sin contar con la minoría renovadora de la delegación y colocando al líder del partido en una posición que ha desembocado en su dimisión como Secretario General, dimisión hecha pública el día 28 de enero de 1994, cuando este Informe estaba ya casi cerrado. Ha culminado así una crisis que si ha sido en buena medida traducción de la dinámica interna desatada en el seno del Partido Socialista Obrero Español, se ha visto agudizada, sin ningún genero de dudas, por los enfrentamientos internos generados en el PSdG-PSOE con ocasión de la celebración de las elecciones autonómicas y, sobre todo, como consecuencia de la durísima derrota a la que el mismo ha tenido que hacer frente.

### *c) La investidura del Presidente de la Junta y la formación del nuevo Gobierno Autonómico*

Como se ha señalado con anterioridad, la propuesta de «Administración Unica», defendida a lo largo de 1992 como una de las aportaciones fundamentales de la Junta de Galicia al debate autonómico español, seguiría todavía viva durante el año 1993, aunque no ya con la proyección política de primer orden de que había gozado con anterioridad. A ello debió contribuir, sin duda, tanto el hecho de que la propuesta marcase un inicio del deterioro de las relaciones entre el Gobierno Central y la Junta de Galicia, quien achacó al primero su cerrazón

en no abrir una discusión en la materia, —y ello pese a que algún miembro del Gobierno tan destacado como Jeronimo Saavedra, Ministro para las Administraciones Públicas, afirmase, en unas largas declaraciones al Diario El País, que «la Administración Unica de Fraga me parece bien» (25 de julio de 1993, p. 16)—, cuanto las propias discrepancias internas del Partido Popular, puestas de relieve con ocasión de declaraciones de destacados líderes del partido en las que se distanciaban de la propuesta fraguista: Martín Villa, quien, en el club Siglo XXI, la considero, «como todas sus propuestas, algo desmesurada» o Mariano Rajoy, quien propuso cambiarle el nombre para pasar a hablar de «Administración Común».

Pese a todo ello, lo cierto es que tanto en su discurso pronunciado en el llamado debate del estado de la autonomía («Debate de política general, con la comparecencia del Presidente de la Junta de Galicia para exponer el proceso evolutivo de la autonomía, la actual situación de la Comunidad Autónoma de Galicia y su articulación y desarrollo futuros» BOPG núm. 373, de 20 de febrero de 1993), celebrado los días 24 y 25 de febrero de 1993, como posteriormente, en el debate de investidura del Presidente de la Junta, celebrado los días 29 de noviembre y 1 de diciembre del mismo año, Manuel Fraga retomará, como parte de su discurso político, la propuesta de la «Administración Unica», junto con la de la necesidad de convertir al Senado en una auténtica Cámara de representación territorial, aumentado de 19 a 22 el número de senadores correspondientes a Galicia y la de institucionalizar una Conferencia de Presidentes de Comunidades Autónomas.

Junto a estos temas de naturaleza institucional, otra de las cuestiones abordadas por el candidato en su discurso de investidura merece ser destacada en este Informe: me refiero a la posición del futuro Presidente de la Junta en relación con la cuestión de la financiación autonómica. En tal sentido, y en coherencia con la que había venido siendo la posición de la Junta de Galicia durante el año 1993 relativa a la problemática de la cesión del tramo del 15% del IRPF, el candidato a Presidente calificó en su discurso de investidura a tal fórmula de «dudosa legalidad» y de «ilusión óptica». Para Fraga, tal fórmula «no incrementa en absoluto la autonomía financiera o la corresponsabilidada fiscal, ya que la gestión y la capacidad normativa siguen estando en manos de la Administración Central». Por el contrario, Fraga consideró en su intervención que «para nosotros es mejor que las Comunidades Autónomas recauden los recursos que necesitan a que dependan de transferencias desde la Hacienda central. Es decir, —señalaba el candidato—, somos firmes partidarios, no ya sólo de la corresponsabilidad, sino de la autonomía financiera plena, pero esto exige presentaciones rigurosas y reposadas y no remedios de urgencia». Tras el debate, Manuel Fraga Iribarne resultó investido Presidente de la Junta en votación celebrada en la sesión de 1 de diciembre, por 43 votos a favor (del Grupo Parlamentario Popular) y 32 en contra (19 del del Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia y 13 del Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Gallego). Fue nombrado Presidente de la Junta por Rel Decreto 2115/1993, de 2 de diciembre (DOG núm. 234, de 7 de diciembre de 1993).

Ya para terminar este apartado y, con él, el presente Informe se realizará una breve referencia a los cambios introducidos en la Junta de Galicia, tras la victoria electoral popular del 17 de octubre y la designación de Manuel Fraga como Presidente por segunda vez consecutiva. A este respecto distinguiré los cambios «institucionales», es decir, los que se han referido a la estructura del gobierno autonómico gallego y los «personales», es decir, los que han afetado a los titulares de los distintos departamentos conformadores de la Junta de Galicia. En cuanto a lo primero, aunque el número de Consejerías (11) ha permanecido inalterado, se han producido los siguientes cambios en la denominación y/o estructura de los departamentos del ejecutivo autónomico: se crea una nueva Consejería de Justicia, Interior y Relaciones Laborales y otra de Familia, Mujer y Juventud; la de Ordenación del Territorio y Obras Públicas, pasa a denominarse de Política Territorial, Obras Públicas y Vivienda; la de Agricultura, Ganadería y Política Forestal, pasa a denominarse de Agricultura Ganadería y Montes; la de Cultura y Juventud, pasa a denomiarse de Cultura, al tranferirse las últimas competencias a la nueva Consejería de Familia, Mujer y Juventud; la de Sanidad, pasa a denominarse de Sanidad y Servicios Sociales, al incorporar en su seno esas competencias; por último, se suprimen las Consejerías de Trabajo y Servicios Sociales y de Relaciones Institucionales y Portavoz del Gobierno.

En cuanto a los cambios personales, se han producido los siguientes: entran en el gobierno los titulares de las carteras de nueva creación (Juan Miguel Diz Guedes en Justicia, Interior y Relaciones Laborales y Manuela López Besteiro en Familia, Mujer y Juventud); Victor Manuel Vázquez Portomeñe cambia de cartera (pasa de Relaciones Institucionales y Portavoz del Gobierno, que desaparece, a Cultura); cambia de titular la Consejería de Pesca, Marisqueo y Acuicultura para la que es nombrado Juan Caamaño Cebreriro; dejan el ejecutivo los antiguos titulares de las Consejerías de Pesca, Marisqueo y Acuicultura (por sustitución del titular), Trabajo y Servicios Sociales (por desaparición de la cartera) y Cultura y Juventud (por sustitución del titular).

## 1. Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos parlamentarios:

Total Diputados: 75

Composición por Grupos a 1-I-1993

*Grupo parlamentario Popular de Galicia: 38*

*Grupo parlamentario de los Socialistas de Galicia: 27*

*Grupo parlamentario del Bloque Nacionalista Gallego: 5*

*Grupo parlamentario mixto: 5 (2 del Partido Socialista Galego-Esquerda Galega [PSG-EG]; 2 de Coalición Galega [CG] y 1 independiente).*

El Parlamento de Galicia quedó disuelto por Decreto 198/1993, de 23 de agosto (DOG nº 162, de 24 de agosto de 1993), que convocó elecciones autonómicas para el día 17 de octubre de 1993. La sesión constitutiva tuvo lugar el día 16 de noviembre de 1993 y en ella se procedió a elegir a los 5 miembros de la Mesa del Parlamento (3 del Grupo Popular, incluído el Presidente; 1 del Grupo de los Socialistas de Galicia y 1 del Grupo del Bloque Nacionalista Gallego). La sesión solemne de apertura del Parlamento de Galicia tuvo lugar el 26 de noviembre de 1993.

Composición por Grupos a 31-XII-93:

*Grupo parlamentario popular de Galicia: 43*

*Grupo parlamentario de los Socialistas de Galicia: 19*

*Grupo parlamentario del Bloque Nacionalista Gallego: 13*

## 2. Estructura del Gobierno:

Presidente: Manuel Fraga Iribarne (Partido Popular)

Número de Consejerías: 11

— *Consejería de la Presidencia y Administración Pública.*

— *Consejería de Economía y Hacienda.*

— *Consejería de Política Territorial, Obras Públicas y Vivienda.*

— *Consejería de Educación y Ordenación Universitaria.*

— *Consejería de Industria y Comercio.*

— *Consejería de Agricultura, Ganadería y Montes.*

— *Consejería de Cultura.*

— *Consejería de Sanidad y Servicios Sociales.*

— *Consejería de Pesca, Marisqueo y Acuicultura.*

— *Consejería de Justicia, Interior y Relaciones Laborales.*

— *Consejería de Familia, Mujer y Juventud.*

## 3. Tipo de Gobierno:

— Tipo de Gobierno por apoyo parlamentario: mayoritario

— Partidos y número de diputados que los apoyan: Partido Popular (43 diputados)

— Composición del Gobierno: homogéneo.

## 4. Cambios en el Gobierno:

La Junta de Galicia no experimentó cambio alguno durante el año, hasta la formación del nuevo gobierno, nombrado tras las elecciones autonómicas de 17 de octubre de 1993. Los cambios se concretaron de la siguiente forma:

— Creación de una nueva Consejería de Justicia, Interior y Relaciones Laborales, a cuyo frente se coloca a Juan Miguel Diz Guedes, quien con anterioridad no formaba parte del Gobierno.

— Creación de una nueva Consejería de Familia, Mujer y Juventud, a cuyo frente se coloca a Manuela López Besteiro, quien con anterioridad no formaba parte del Gobierno.

— Cambio de denominación de la antigua Consejería de Ordenación del Territorio y Obras Públicas y que ahora pasa a denominarse Consejería de Política Territorial, Obras Públicas y Vivienda. No se produce cambio de Consejero.

— Cambio de denominación de la antigua Consejería de Agricultura, Ganadería y Política Forestal y que ahora pasa a denominarse Consejería de Agricultura, Ganadería y Montes. No se produce cambio de Consejero.

— Cambio de denominación de la antigua Consejería de Cultura y Juventud, que ahora pasa a denominarse Consejería de Cultura al pasar las competencias de juventud a la nueva Consejería más arriba citada. Es nombrado nuevo Consejero el antiguo Consejero de Relaciones Institucionales y Portavoz del Gobierno.

— Cambio de denominación de la antigua Consejería de Sanidad, que ahora

pasa a denominarse Consejería de Sanidad y Servicios Sociales, al asumir estas últimas competencias, antes asignadas a la Consejería de Trabajo y Servicios Sociales. No se produce cambio de Consejero.

— Cambio del titular de la Consejería de Pesca, Marisqueo y Acuicultura, para la que es nombrado Juan Caamaño Cebreiro.

— Desaparición de las Consejerías de Trabajo y Servicios Sociales y de Relaciones Institucionales y Portavoz del Gobierno.

En resumen, los cambios personales llevados a cabo en el Gobierno por el Presidente de la Junta de Galicia, tras las elecciones autonómicas, se saldan con la incorporación al ejecutivo de tres nuevos Consejeros, en sustitución de tres cesados, y el cambio de cartera de uno de los miembros de la antigua Junta de Galicia, siendo los restantes miembros del Gobierno confirmados en sus puestos. Al respecto deben verse los Decretos 288/1993 y 289/1993, de 10 de diciembre, de cese de los titulares de los departamentos de la Junta de Galicia y nombramiento de nuevos titulares (ambos en DOG nº 237, de 11 de diciembre de 1993).

En cuanto a los cambios en la estructura orgánica de la Junta y de las Consejerias que la componen, resumidos más arriba, deben consultarse los Decretos 287/ 1993, de 10 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Junta de Galicia (DOG nº 237, de 11 de diciembre de 1993), 290/1993, de 11 de diciembre, por el que se determinan los centros directivos dependientes directamente de la Presidencia de la Junta de Galicia y 291/1993, de 11 de diciembre, por el que se fija la estructura orgánica de los departamentos de la Junta de Galicia (ambos en DOG nº 238, de 13 de diciembre de 1993).

## 5. Investidura, moción de censura y cuestión de confianza:

En Sesiones Plenarias del Parlamento de Galicia de fecha 29 de noviembre y 1 de diciembre de 1993 se procede al debate de investidura de Manuel Fraga Iribarne como Presidente de la Junta de Galicia, resultando investido en votación celebrada en la sesión de 1 de diciembre por 43 votos a favor (del Grupo paralamentario Popular) y 32 en contra (19 del Grupo parlamentario de los Socialistas de Galicia y 13 del grupo parlamentario del Bloque Nacionalista Gallego). El Real Decreto 2115/1993, de 2 de diciembre, por el que se nombra Presidente de la Junta de Galicia a Manuel Fraga Iribarne en DOG nº234, de 7 de diciembre de 1993.

## 6. Mociones de reprobación:

Ninguna

## 7. Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas:

(Todos los datos van referidos al primer período de sesiones correspondiente al año 1993, último de la III Legislatura)

*7.1. Datos globales:*

Interpelaciones:

Presentadas: 36

Tramitadas: 20

En trámite: 122

Preguntas:

Presentadas: 312

(en Pleno: 26; en Comisión: 134; respuesta escrita: 152).

Tramitadas: 248

(en Pleno: 25; en Comisión: 56; respuesta escrita: 167).

En trámite: 208

(en Pleno: 2; en Comisión: 81; respuesta escrita: 208)

Mociones:

Presentadas: 8 (+ 2 del período anterior)

Tramitadas: 10

Rechazadas: 10

Proposiciones no de ley:

Presentadas: 101 (en Pleno:11; en Comisión: 90)

Aprobadas: 23 (en Pleno: 5; en Comisión: 18)

Rechazadas: 63 (en Pleno: 11; en Comisión: 52)

Sesiones informativas: 44 (en Pleno:8; en Comisión:36)

Procedimientos electivos: 1

*7.2. Debates y resoluciones más importantes:*

a) Debate de Investidura de Manuel Fraga Iribarne como Presidente de la Junta de Galicia (en los términos explicados en apartado 5).

b) Debate de política general, con la comparecencia del Presidente de la Junta de Galicia para exponer el proceso evolutivo de la autonomía, la actual situación de la Comunidad Autónoma de Galicia y su articulación y desarrollo futuros (BOPG nº 373, de 20 de febrero de 1993). Diario de Sesiones del Parlamento de Galicia de 24 de febrero de 1993. Tras el debate se aprobaron un total de 22 propuestas de resolución: 13 a iniciativa del G.P. Popular, 2 a iniciativa

del G.P. del Bloque Nacionalista Gallego, 3 a iniciativa del G.P. Mixto [Coalición Galega] y 4 a iniciativa del G.P. Mixto (Partido Socialista Gallego-Esquerda Galega). Las propuestas de resolución en BOPG nº 380, de 12 de marzo de 1993.

c) Entre los procedimientos de información de miembros de la Junta de Galicia al Pleno del Parlamento de Galicia merecen ser destacadas las comparecencias:

— Del Consejero de Industria y Comercio, para informar sobre la actitud de la Junta de Galicia en relación con el gas natural de Galicia, a iniciativa del G.P. de los Socialistas de Galicia (nº 10.223). Sesión Plenaria de 9 de febrero de 1993.

— Del Consejero de Economía y Hacienda, para explicar las líneas maestras de la política económica de la Junta de Galicia, las medidas para mejorar la competitividad de las empresas y productos gallegos y la definición de la estrategia económica en el marco del proceso de convergencia de las economías comunitarias, a solicitud del G.P. de los Socialistas de Galicia (nº 7.970). Sesión Plenaria de 9 de marzo de 1993.

— Del Consejero de Sanidad, para explicar la situación actual y la evolución de las deudas de la Consejería y del Servicio Gallego de Salud, a solicitud del G.P. de los Socialistas de Galicia (nº 10.957). Sesión Plenaria de 8 de junio de 1993.

d) Entre las Proposiciones no de ley debatidas en Pleno y aprobadas merecen ser destacadas las siguientes:

— Del Grupo parlamentario Mixto (PSG-EG), sobre la formación de grandes grupos agroindustriales como política de desarrollo e industrialización de las producciones agrarias gallegas (Sesión Plenaria de 23 de marzo de 1993, DSPG nº 151 y BOPG nº 395, de 19 de abril de 1993).

— Del Grupo parlamentario del Bloque Nacionalista Gallego, sobre transferencia de explotación en el territorio gallego de la red de ferrocarril a la Comunidad Autónoma de Galicia (Sesión Plenaria de 9 de marzo de 1993, DSPG nº 149 y BOPG nº 386, de 26 de marzo de 1993).

e) Entre los procedimientos electivos, durante el año 1993 el Pleno del Parlamento de Galicia, en sesión especifica celebrada en día 22 de junio de 1993, acordó designar Senadores en representación de la Comunidad Autónoma de Galicia a:

Doña Marta Alvárez Montes (PP)

Don Luis Antonio Chao Gomez (PP)

Don Fernando Ignacio González Laxe (PSdeG-PSOE)

f) Durante el año fueron creadas tres Comisiones de Investigación o Encuesta:

— Comisión de Investigación que estudie las causas del accidente del petrolero «Mar Egeo», consecuencias y soluciones para paliar los daños económicos y ecológicos, a iniciativa de los GG.PP. del Bloque Nacionalista Gallego y Mixto (nº 10.053). Aprobada en Sesión plenaria de 9 de febrero de 1993.

— Comisión de investigación sobre presuntas irregularidades detectadas en la gestión del Consejo de la Juventud, a iniciativa del G.P. de los Socialistas de Galicia (nº 10.338). Aprobada en Sesión Plenaria de 9 de marzo de 1993.

— Comisión de Investigación para determinar la veracidad de las imputaciones que provocaron la detención y posterior retención del buque gallego «Horizonte I», a iniciativa de todos los Grupos parlamentarios (nº 11.401). Aprobada en Sesión Plenaria de 8 de junio de 1993.

## 8. Reformas del Reglamento Parlamentario:

A iniciativa de una proposición de ley del G.P. Popular de Galicia (BOPG nº 365, de 1 de febrero de 1993), el Reglamento del Parlamento de Galicia fue modificado parcialmente por acuerdo adoptado en Sesión Plenaria del Parlamento el día 22 de julio de 1993 (debate en Pleno en DSPG nº 166, de 22 de julio de 1993).

La reforma, pese a afectar de forma parcial o total tan sólo a 13 de los 166 artículos de que consta el Reglamento, ha ido referida a cuestiones de naturaleza diferente, pero, en general, de marcada significación en el desarrollo de la vida político-parlamentaria autonómica: así, se ha procurado una más minuciosa regulación del régimen de comprobación de las incompatibilidades de los diputados; se ha introducido el criterio del voto ponderado en el funcionamiento de la Comisión del Estatuto de los Diputados y en el de las Comisiones no permanentes salvo en el caso de que la representación de cada Grupo parlamentario en ellas guardase la proprocionalidad existente en el Pleno; se han modificado el régimen de intervenciones de los miembros de la Junta de Galicia en los debates y las facultades de ordenación del Presidente de la Cámara en el desarrollo de los mismos; se ha modificado parcialmente el régimen de los debates en Pleno de los proyectos de ley remitidos por la Junta de Galicia y, también, por último, la regulación del debate de totalidad del proyecto de ley de presupuestos.

## 9. Normas interpretativas y supletorias del Reglamento:

— La Mesa del Parlamento, oída la Junta de Portavoces, procede a aprobar en renión celebrada el día 25 de marzo de 1993, las «Normas reguladoras de las relaciones entre el Consejo de Cuentas y el Parlamento de Galicia» (BOPG nº 400, de 28 de abril de 1993).

## 10. Instituciones similares al Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo:

— Valedor del Pueblo

— Presentación del Informe del Valedor del Pueblo al Parlamento de Galicia correspondiente al año 1992 (BOPG nº 398, de 26 de abril de 1993). Sesión Plenaria de 8 de junio de 1993.

— Presentación del proyecto de Reglamento de organización y funcionamiento del Valedor del Pueblo (BOPG nº 393, de 7 de abril de 1993).

— Consejo de Cuentas

— Informe de fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma, del ejercicio de 1990, aprobado por el Pleno del Consejo de Cuentas de la Comunidad Autónoma (BOPG nº 394, de 17 de abril de 1993).

— Aprobación de las «Normas reguladoras de las relaciones entre el Consejo de Cuentas y el Parlamento de Galicia» (BOPG nº 400, de 28 de abril de 1993).

GALICIA
Elecciones GENERALES 1993
Resultados Comunidad Autónoma

| | Electores | 2.292.997 | | |
|---|---|---|---|---|
| Participación | 15 96.856 | 69,6 | | |
| | votos | % s/vot. | Diput. | Senad. |
| PP | 746.964 | 46,8 | 15 | 12 |
| CDS | 24.279 | 1,5 | – | – |
| PSOE | 569.899 | 35,7 | 11 | 4 |
| Esquerda Unida–Unidade Galega | 74.605 | 4,7 | – | – |
| Bloque Nacionalista Galego | 126.965 | 8,0 | – | – |
| Ecologistas diversos | 10.005 | 0,6 | – | – |
| PANE diversos | 8.718 | 0,5 | – | – |
| Diversos Derecha | 3.913 | 0,2 | – | – |
| Diversos Izquierda | 4.502 | 0,3 | – | – |
| Otros | 861 | 0,1 | – | – |
| Nulos | 11.626 | 0,7 | | |
| Blancos | 13.762 | 0,9 | | |

GALICIA
Elecciones GENERALES 1993
Resultados por Provincia

| | Coruña, La | Lugo | Orense | Pontevedra | GALICIA |
|---|---|---|---|---|---|
| Electores | 919.967 | 325.674 | 328.690 | 718.666 | 2.292.997 |
| Participación | 69,7 | 69,9 | 66,3 | 71,0 | 69,6 |
| | %s/vot. | | | | |
| PP | 43,8 | 52,8 | 48,9 | 46,9 | 46,8 |
| CDS | 1,8 | 1,2 | 1,2 | 1,5 | 1,5 |
| PSOE | 36,9 | 32,0 | 39,0 | 34,4 | 35,7 |
| IU | 5,4 | 2,7 | 2,3 | 5,7 | 4,7 |
| BNG | 8,3 | 7,1 | 6,3 | 8,6 | 8,0 |

Distribución de Escaños
Diputados y Senadores

| | PP | | PSOE | | IU | | BNG | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Dip. | Sen. | Dip. | Sen. | Dip. | Sen. | Dip. | Sen. |
| Coruña, La | 5 | 3 | 4 | 1 | – | – | – | – |
| Lugo | 3 | 3 | 2 | 1 | – | – | – | – |
| Orense | 2 | 3 | 2 | 1 | – | – | – | – |
| Pontevedra | 5 | 3 | 3 | 1 | – | – | – | – |
| GALICIA | 15 | 12 | 11 | 4 | – | – | – | – |

| | |
|---|---|
| PANE diversos | Converxencia Nacionalista Galega, Alternativa Galega, Partido de El Bierzo |
| Ecologistas diversos | Los Verdes, Los Ecologistas |
| Diversos Izquierda | Partido Socialista de los Trabajadores, Partido Comunista de los Pueblos de España, Coalición por un Nuevo Partido Socialista |
| Diversos Derecha | Agrupación Ruiz-Mateos Alianza Democrática Europea |
| Otros | Partido de la Ley Natural, Partido Humanista |

Fuente: Junta Electoral Central, B.O.E. 16/07/1993.

# ISLAS BALEARES

*Avelino Blasco*

## 1. Características generales

Sintetizando la vida política e institucional de la Comunidad balear, podemos afirmar que 1993 ha tenido varias características diferenciales: las consecuencias del pacto autonómico del año anterior; la celebración de elecciones generales, con una amplia victoria del partido en el Gobierno autonómico; el inicio de la recuperación económica, debido a la excelente temporada turística.

### 1. *Las consecuencias del pacto autonómico*

El pacto autonómico de 1992 se ha proyectado sobre la política balear de 1993 y, en especial, sobre las relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma. De entrada, ha empezado la tramitación de la reforma del Estatuto de Autonomía, para incorporar las nuevas competencias transferidas por la Ley Orgánica de 23 de diciembre de 1992. Esta tramitación se ha iniciado en el Parlamento balear con los únicos votos de los dos partidos mayoritarios (PP y PSOE), recibiendo las críticas y la oposición de los partidos minoritarios, incluido el partido Unión Mallorquina, que es el partido coaligado con el PP en el gobierno de la Comunidad. Estos partidos consideran que la reforma se queda corta y supone una renuncia a una reforma anterior mucho más ambiciosa que se presentó en el Parlamento estatal en 1991. En la actualidad, el proyecto de reforma, que atribuye treinta y tres nuevas competencias a la C.A.I.B., se encuentra pendiente de aprobación por el Senado.

El pacto autonómico ha traído también como consecuencia el traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad en varias materias: ferrocarriles, colegios oficiales o profesionales, minas, protección de menores, radiodifusión y semillas y plantas de vivero (Reales Decretos de 10 y 17 de diciembre de 1993). Este es el primer paquete de traspasos correspondiente a las competencias transferidas por la citada Ley Orgánica estatal, paquete que supone una financiación de 1.250 millones de pesetas. Como puede verse, los traspasos afectan a competencias menores, a la espera de las importantes materias que se prevé traspasar en 1994 (juego, Universidades, INSERSO).

En lo que no ha habido acuerdo, en cambio, es en el tema de la financiación de la Comunidad. Baleares no firmó inicialmente el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de ceder el 15 por 100 del IRPF a las CC. AA., ya que la propuesta final para esta Comunidad sólo era de cesión del 10 por 100 de mo-

mento, hasta que las nuevas transferencias de competencias amplíen la financiación hasta el 15 por 100. Con esa negativa, el representante de la Comunidad balear rechazaba no sólo el tanto por ciento ofrecido por el Gobierno central, sino también el procedimiento empleado para ello, con continuos cambios en la oferta estatal. Finalmente, el representante balear firmó el acuerdo de cesión varias semanas después que el resto de los firmantes.

## 2. *Las elecciones generales de junio. Remodelación del Gobierno balear*

Las elecciones a las Cortes Generales de junio de 1993 dieron como resultado en Baleares una victoria aplastante del Partido Popular, que subió del 40,6 % de votos en las elecciones de 1989 al 46,8 % en 1993. Ello le ha supuesto obtener 4 de los 7 diputados elegidos y 4 senadores, sobre un total de 5. Por su parte, el segundo partido en cuanto a resultados ha sido el PSOE, que ha obtenido 3 diputados y un senador, pero que ha bajado del 34,5 % de votos en 1989 al 33,3 % en 1993. Se consolida así la progresiva hegemonía del Partido Popular en las islas, así como el paulatino pero incesante descenso del PSOE. También hay que destacar el incremento de los resultados de otros dos partidos de izquierdas, aunque no hayan conseguido parlamentario alguno: Izquierda Unida (que pasa del 5,1 al 5,9 %) y el Partit Socialista de Mallorca (que pasa del 2,3 al 5 % de los votos).

Con ocasión de las elecciones (en dos fases: antes y después), el Presidente de la Comunidad procedió a una remodelación del Gobierno autonómico, la cual tiene un importante significado político —al margen de la reestructuración administrativa, que se describe más adelante—. En efecto, la remodelación ha supuesto la salida del *Govern* de varios Consellers claves en el Ejecutivo anterior, que permanecían en el mismo desde hacía bastantes años (algunos desde el primer Gobierno autonómico, en 1983), y ha supuesto también el nombramiento de nuevos *Consellers* poco conocidos en general en el mundo político balear, algunos de ellos de edad relativamente joven para lo que es usual en estos casos. La interpretación que cabe hacer de este hecho consiste el reforzamiento del poder del Presidente, que forma así un Ejecutivo más cohesionado que el anterior, pero también más dependiente del mismo. Este es un fenómeno que se ha producido en distintas Comunidades en los últimos años: los Presidentes autonómicos van afianzando su poder, desprendiéndose de antiguos y significados colaboradores en el Gobierno de la Comunidad, y proceden a nombrar Consejeros mucho más jóvenes, de menor peso político que sus predecesores —incluso en el partido al que pertenecen—, pero más unidos al Presidente. Todo ello pone de manifiesto una clara tendencia al presidencialismo en los ejecutivos autonómicos, con una formidable concentración de poder en el Presidente en la mayoría de los casos. Este es, sin duda, el caso de la Comunidad balear. Unicamente las discrepancias con el partido coaligado en el gobierno (Unión Mallorquina) limitan la capacidad de maniobra del Presidente de la CAIB, al depender la mayoría absoluta parlamentaria de los votos de los diputados de este partido.

### 3. *El inicio de la recuperación económica*

Baleares ha empezado a salir de la crisis que afecta a la generalidad de la economía española. La excelente temporada turística que se ha producido en 1993 ha hecho que el PIB de esta Comunidad haya aumentado en un 1,6 por 100, mientras que en el conjunto de España ha decrecido en 0,8 puntos. La devaluación de la peseta, unida a la inestable situación de otros mercados turísticos competidores en el Mediterráneo, ha hecho que el número de turistas se haya incrementado en un 7 % con respecto al año anterior (llegando a la cifra de 7.100.000 turistas), y que además estos turistas hayan gastado un 6 % más que en otras temporadas. Ello ha conducido a un incremento del gasto turístico global («gasto agregado») del 13 % sobre el ejercicio anterior. Dado el peso decisivo del sector turístico sobre la economía balear (casi el 80 % si se computan los efectos inducidos), no es de extrañar el «tirón» que el aumento de los ingresos por turismo ha producido sobre el conjunto de aquélla.

## 2. Actuación normativa

La normativa balear en 1993 ha seguido pautas parecidas a las de años anteriores. Los bloques más destacados al respecto son sin duda los referentes a las normas de tipo institucional, tendentes a la consolidación de la estructura de la Comunidad, y las normas relativas a ordenación del territorio y turismo, que son los dos sectores «estrella» de la política balear. Examinemos cada uno de ellos.

### 1. *Normativa de carácter institucional*

La Comunidad balear ha proseguido, durante el año que comentamos, su proceso de consolidación institucional, con cuatro medidas relevantes: la creación de la figura del *Síndic de Greuges,* la reestructuración del Ejecutivo autonómico, la creación y puesta en marcha de un Consejo Consultivo, y la transferencia a los *Consells Insulars* de varios bloques competenciales.

A) La regulación del *Síndic de Greuges* balear (Ley 1/1993, de 10 de marzo) responde a la misma pauta que la de las figuras autonómicas similares y sigue especialmente la Ley catalana de 1984. El *Síndic* se define como el «alto comisionado del Parlamento» balear para la protección y defensa de los derechos fundamentales, así como para el control ordinario de la Administración autonómica. En cuanto tal, es elegido por el Parlamento por mayoría de tres quintos en todo caso y se relaciona con éste a través de una comisión parlamentaria específica.

Del mismo modo que otras figuras autonómicas similares, el *Síndic* supervisa no sólo la actuación de la Administración de la Comunidad sino también la actuación de los entes locales en todo aquello que afecta a las materias sobre las cuales tiene competencias la Comunidad. Con ello se reproduce la fórmula de

la ley catalana citada, fórmula que debe ser referida a los casos en que la entidad local actúe por transferencia o delegación de la Comunidad Autónoma (art. 2 de la Ley 36/1985, de 6 de noviembre y STC 142/1988, de 12 de julio).

Por el momento no ha sido designado todavía el *Síndic de Greuges* balear. A este respecto, la Ley prevé el plazo de un año para que se inicie el procedimiento de designación del mismo.

B) La *estructura del Gobierno balear* ha sufrido también una notable transformación, como consecuencia de la reorganización efectuada tras las elecciones generales de 1993 (Orden de la Presidencia de 18 de junio de 1993: por cierto, Baleares es seguramente la única Comunidad donde estas reestructuraciones se hacen por Orden del Presidente y no por Decreto del mismo). En la reorganización se crea la Vicepresidencia del Gobierno y la Consejería de Gobernación, entre las que se reparten las competencias de la Consejería Adjunta a la Presidencia, que se suprime. Por otra parte, se suprime también la Consejería de Trabajo y Transportes, pasando las competencias de trabajo a las Consejería de Comercio e Industria y los de transportes a la de Ordenación del Territorio.

Por otra parte, la medida anterior se complementa con otra dirigida a reforzar la Presidencia del Gobierno, integrando en su estructura a la recién creada Vicepresidencia (Orden también de 18 de junio).

C) Siguiendo con la normativa de consolidación institucional, debe destacarse también la *Ley y el Reglamento orgánico del Consejo Consultivo* de las Islas Baleares (Ley 5/1993, de 15 de junio y Decreto 118/1993, de 14 de octubre). Como otras Comunidades Autónomas, Baleares se ha dotado se este organismo de consulta que hace las veces de Consejo de Estado en el ámbito de la Comunidad. Analicemos los aspectos más destacados.

De entrada, el Consejo es definido como «el superior órgano consultivo de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares». La configuración del Consejo como órgano consultivo parece así muy amplia, ya que está referida literalmente no al Gobierno y a la Administración de la Comunidad (como sucede en el caso andaluz), sino a toda la Comunidad Autónoma. Sin embargo, la realidad es que sólo pueden recabar dictamen del Consejo los máximos cargos de las distintas Administraciones y entes públicos de Baleares, como luego veremos, con lo que aquél es únicamente el supremo órgano consultivo de estas Administraciones y no de toda la Comunidad (por ejemplo, no parece posible la consulta por el Parlamento autonómico, como sucede en el Consejo Consultivo de Canarias o en el Consejo Consultivo de Cataluña). Lo anterior significa que, de los distintos modelos de órganos consultivos autonómicos existentes, el Consejo Consultivo de Baleares sigue la pauta de la Comisión Jurídica Asesora de la Generalidad de Cataluña, es decir, un órgano que asesora directa o indirectamente al conjunto de las Administraciones Públicas descentralizadas (Comunidad, entes locales), pero no al Parlamento respectivo.

En cuanto a su composición, el Consejo está compuesto de siete miembros, elegidos libremente por el Gobierno autonómico por un período de cuatro años,

aunque pueden ser reelegidos. Lo más relevante de la composición es que dos de los miembros —como máximo— pueden ser funcionarios de la Comunidad Autónoma, correspondiendo necesariamente la Secretaría a un letrado de la Comunidad. Este criterio aparece también en la composición de otros órganos consultivos autonómicos, aunque en menor proporción (en Andalucía se prevé sólo la presencia del Jefe del Gabinete Jurídico, sobre un total de 17 miembros) y pretende garantizar posiblemente la conexión entre la Administración activa y el órgano consultivo. Sin embargo, la regla puede suponer una merma de la objetividad e independencia del Consejo, en cuanto una parte cuantitativamente no despreciable de sus miembros van a ser a la vez funcionarios de la Administración activa, sobre la que el Consejo tiene la misión de velar por la legalidad de su actuación. Debe recordarse al respecto cómo el Tribunal Constitucional ha admitido la posibilidad de sustituir el informe preceptivo del Consejo de Estado por el del respectivo órgano consultivo autonómico, pero siempre que se trate de órganos que no formen parte de la Administración activa y actúen en todo caso con autonomía orgánica y funcional en garantía de su objetividad e independencia (STC 204/1992, de 26 de noviembre). La regla que comentamos, en sí misma considerada, no contribuye precisamente a separar el órgano consultivo de la Administración activa y a reforzar así la independencia de aquél.

Por otra parte, la Ley establece otra regla sorprendente, que consiste en que la participación de los miembros en el Consejo es con carácter honorífico, no teniendo derecho a la percepción más que de los gastos de desplazamiento y estancia (ni siquiera dietas, como en Andalucía). A esta regla no se le adivina justificación razonable alguna y ya ha empezado a ser sentida como un hándicap en el funcionamiento del Consejo actual.

El Consejo debe conocer preceptivamente de toda una serie de temas y asuntos que coinciden con los ya conocidos del Consejo de Estado y otros órganos consultivos autonómicos (como la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña): decretos legislativos, reglamentos ejecutivos, transacciones de contenido económico, conflictos de atribuciones, reclamaciones de daños y perjuicios, revisión de oficio de actos administrativos, contratos administrativos, modificaciones de zonas verdes y espacios libres, «régimen local» (?). Además de lo anterior, se le puede pedir dictamen en otra serie de casos con carácter facultativo: anteproyectos de reforma del Estatuto, anteproyectos de ley, recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia, convenios y acuerdos con otras Comunidades, cualquier otro caso «cuando lo requiera su especial trascendencia a juicio del órgano solicitante».

El dictamen del Consejo puede ser solicitado por el Presidente del Gobierno balear (a iniciativa propia o a petición de un miembro del mismo), pero también por los Presidentes de los *Consejos Insulars,* demás entidades locales, así como los órganos que representen otras corporaciones e instituciones públicas. De este modo, la Ley balear amplía plausiblemente los órganos que pueden recabar dictamen del Consejo Consultivo directamente, sin tener que canalizar su petición a través del Gobierno autonómico o de uno de sus miembros (como ocurre por ejemplo en el caso andaluz). Es ésta una innovación importante de la Ley ba-

lear, que merece ser destacada, ya que permite la consulta directa al Consejo incluso a los Municipios.

D) Uno de los fenómenos más destacados en este punto ha sido la *transferencia de una serie de competencias de la Comunidad Autónoma a los Consejos Insulares.* En concreto se trata de las materias de régimen local, información turística, servicios sociales y asistencia social e inspección técnica de vehículos (Leyes 8, 9, 12 y 13 de 1993). Estas transferencias se efectúan al amparo del artículo 39 del Estatuto de Autonomía, que prevé que los Consejos, además de las competencias que les correspondan como entes locales, pueden asumir la función ejecutiva y la gestión en toda una larga serie de materias, en la medida en que la Comunidad asuma competencias sobre las mismas. Hasta ahora, la única transferencia efectuada por esta vía era la referida a la materia de urbanismo y habitabilidad (Ley 9/1990, de 27 de junio), transferencia ciertamente importante, que había descentralizado en los Consejos la práctica totalidad de las competencias urbanísticas (incluida la aprobación definitiva de los planes de urbanismo), salvo la potestad reglamentaria de carácter general.

Pero ese movimiento descentralizador se había detenido, por distintas razones: por la inexistencia de un marco normativo general que regulara el ejercicio de las competencias transferidas, ya que la Ley de Consejos Insulares de 1989 contiene sólo previsiones insuficientes al respecto; por la incertidumbre debida a la espera de la sentencia del Tribunal Supremo a la que luego nos referiremos; y, en definitiva, por la falta de una concepción clara sobre el papel institucional de los Consejos en la estructura de la Comunidad Autónoma. Pues bien, las cuatro leyes antes citadas retoman la iniciativa descentralizadora y transfieren a los Consejos nuevas materias de importancia variable, aunque algunas de ellas ya se gestionaban parcialmente por los Consejos desde la etapa preautonómica bajo la modalidad de delegación de competencias. La de *régimen local* tiene una valoración económica mínima (2 millones de pesetas) y no conlleva traspaso de medios materiales ni personales, pero supone en cambio la transferencia de importantes funciones de carácter jurídico sobre demarcaciones territoriales, comisiones gestoras de nuevos municipios, control de la disposición de bienes, aprobación de la constitución de agrupaciones municipales para el sostenimiento de plazas reservadas a funcionarios de habilitación nacional, resolución de cuestiones de competencia, aprobación de expedientes de municipalización de servicios y de transformación de servicios municipalizados y, finalmente, tutela financiera de los municipios. La materia de *información turística,* en cambio, sólo transfiere la gestión de cuatro oficinas informativas y la autorización y tutela de las entidades de fomento del turismo. La de *servicios y asistencia social* es la de mayor importancia económica (244 millones), pero su importancia política es menor, ya que se reduce a la concesión y gestión de subvenciones y ayudas con finalidades asistenciales en ciertos temas (tercera edad, marginados, infancia, etc.). Por último, la materia de *inspección técnica de vehículos* tiene por objeto el otorgamiento de ciertas autorizaciones y certificados, así como la inspección de los vehículos.

Desde un punto de vista jurídico, los aspectos más interesantes de las nuevas transferencias son el régimen jurídico a que se ha de ajustar el ejercicio de las

competencias transferidas y cuáles son los órganos del Consejo Insular que han de ejercitarlas. Empezando por este aspecto, debe recordarse que la Ley de atribución de competencias urbanísticas a los Consejos instituía a tal efecto un nuevo órgano de carácter especializado en cada Consejo (la Comisión Insular de Urbanismo), remitiendo a los mismos la determinación de la composición y organización de dichas Comisiones. Esta remisión permitió que dos de los Consejos Insulars en concreto establecieran una composición monocolor y no pluralista de éstas, lo que dió lugar a varios procesos contencioso-administrativos (pendientes de resolución definitiva por el Tribunal Supremo) en los que se plantea en el fondo la naturaleza y régimen jurídico de los Consejos Insulares, dado que éstos son a la vez entes locales e instituciones autonómicas. En las correspondientes sentencias, el TSJ de Baleares ha entendido que la composición de las Comisiones no tenía que ser necesariamente representativa o pluralista, dado que la Comisión Insular de Urbanismo no forma parte del Pleno del Consejo, «de manera que, por no serlo, no viene obligada —ni, por supuesto, impedida— a adoptar una composición proporcional reproductora de la estructura política del Pleno».

Así las cosas, las leyes que comentamos renuncian a determinar el órgano(s) del Consejo que debe ejercitar las competencias que se transfieren y remiten su fijación a la potestad autoorganizativa de cada Consejo. Esto plantea de entrada el problema de cuáles son esos órganos y si las nuevas competencias han de ser ejercitadas por los órganos ya existentes (lo que resulta plausible, dada la naturaleza de las competencias ahora transferidas) o si, por el contrario, pueden crearse nuevos órganos especializados, como en el caso de las Comisiones Insulares de Urbanismo. En esta hipótesis, aparecerá otra vez el problema de la composición, plural o no, de estos órganos. En conclusión, el debate sigue abierto y son previsibles nuevos litigios si se crean (ahora o respecto a futuras transferencias) nuevos órganos de gestión y se repite la fórmula no pluralista de las Comisiones Insulares de Urbanismo.

En cuanto al régimen jurídico que han de seguir las competencias transferidas por la Comunidad, la Ley de Consejos Insulares planteaba una curioso problema, porque establece que en el ejercicio de las mismas los Consejos han de ajustar su funcionamiento a dicha Ley, a la Ley de Procedimiento Administrativo y a la legislación del Parlamento balear, mientras que el régimen jurídico de las competencias atribuidas por la legislación local o estatal es el determinado en la propia legislación de régimen local. Con ello se establecía una duplicidad de régimen jurídico, que podía resultar claramente perturbadora: en unos casos los Consejos adecúan su funcionamiento a la legislación local y en otros a la legislación estatal (LPA de 1958), dependiendo del origen de la competencia que se ejercita. En base a ello, por ejemplo, la Ley de transferencia de competencias urbanísticas de 1990 señalaba que las nuevas Comisiones Insulares se regularán por la Ley de Procedimiento Administrativo en su funcionamiento y en la adopción de acuerdos.

Las nuevas leyes de transferencia intentan unificar el régimen jurídico aplicable, efectuando una remisión en bloque a un variado conjunto de normas. En

efecto, estas leyes disponen que, en el ejercicio de las competencias transferidas, los Consejos ajustarán su funcionamiento al régimen establecido en cada una de ellas, en la Ley de Consejos Insulares, en la Ley de Procedimiento Administrativo de 1992, en la Ley de Bases de Régimen Local y en la legislación del Parlamento balear. Lo que ocurre es que esta remisión no acaba de resolver los problemas, porque las leyes de transferencia no contienen ninguna regla de funcionamiento: la Ley de Consejos Insulares remite en este punto a la Ley de Procedimiento Administrativo; y este Ley y la legislación local contienen reglas contradictorias en ciertos casos (así, en cuanto a los órganos colegiados: ¿cuál de ellas se aplicará si se constituyen órganos de este tipo por los Consejos para la gestión de alguna de las nuevas competencias?).

En la transferencia de régimen local se da además una particularidad destacable. La Ley impone a los Municipios la obligación de comunicar sus actos y acuerdos al Consejo respectivo, a efectos de su eventual impugnación en base a los artículos 65 y 66 LBRL. Pero este mandato legal no enerva el correlativo deber de notificar también aquellos actos al Estado y a la Comunidad Autónoma, con lo que ésta en concreto se verá obligada a mantener sus órganos de tutela sobre los entes locales: la descentralización va a suponer, una vez más, un incremento de las estructuras burocráticas.

## 2. *Ordenación del territorio y turismo*

Como en años anteriores, la Comunidad balear ha proseguido su acción normativa en esta materia, dictando algunas normas de indudable trascendencia y que presentan características novedosas con relación a la restante normativa autonómica.

A) La primera norma que cabe citar es el Decreto del Gobierno balear 27/1993, de 11 de marzo, por el que se regulan las capacidades de población en los planes urbanísticos municipales. Esta es una interesante norma en el campo del urbanismo, de la que no conozco precedentes en otras Comunidades, que pretende establecer instrumentos efectivos para que los topes e índices de población establecidos en los Planes urbanísticos no se vean desbordados por la realidad y se cumplan efectivamente. A estos efectos, el Decreto obliga a incorporar a los Planes (sea a través de revisiones de los mismos o por medio de normas complementarias de planeamiento) unos «índices de intensidad de los usos residencial y turístico», que han de servir de base para calcular las capacidades de población resultantes del planeamiento. Este índice de intensidad de uso fija una superficie mínima de parcela neta necesaria para cada unidad de vivienda o plaza de alojamiento turístico, superficie que puede variar según las zonas. De ese modo, la capacidad máxima de población posible en la zona se obtiene multiplicando el correspondiente índice de intensidad por la superficie total de terrenos de la misma. Una vez fijado, lo importante es que este índice opera para cada licencia de edificación que se otorgue, aplicándolo a la superficie de parcela de que se trate, lo que determina finalmente el número máximo de viviendas o plazas hoteleras que pueden construirse en la misma.

B) El Decreto 106/1993, de 30 de septiembre, suspende el otorgamiento de autorizaciones para establecimientos turísticos en la isla de Mallorca, con lo que viene a establecer de hecho una auténtica moratoria turística en la mayor de las islas. La suspensión es una medida que acompaña la aprobación inicial del Plan Director de Ordenación de la Oferta Turística de Mallorca, un importante y ambicioso Plan que pretende ordenar los aspectos turísticos e incluso urbanísticos de todas las zonas costeras de esa isla, imponiendo restricciones a la edificabilidad en las mismas y endureciendo los parámetros para la construcción de establecimientos turísticos de alojamiento (hoteles, bloques de apartamentos, etc). A efectos, entonces, de evitar la expansión incontrolada de la oferta turística durante la tramitación de aquel Plan y la posible frustración de sus determinaciones, más rigurosas que las actuales, el Gobierno balear ha procedido a dictar la suspensión que comentamos, que se mantendrá hasta que se apruebe definitivamente el Plan y, como máximo, dos años.

C) La última de las normas a destacar en este apartado es la Ley 6/1993, de 28 de septiembre, sobre adecuación de las redes de las instalaciones de los servicios públicos a las condiciones histórico-ambientales de los núcleos de población. Esta es también una Ley innovadora en el panorama del Derecho autonómico e incluso en relación con el derecho estatal, que pretende abordar el problema del impacto estético que con frecuencia producen las redes de las instalaciones de los servicios públicos (electricidad y telefonía, en especial) sobre los cascos históricos de las ciudades. A este respecto, la Ley prevé, como principio informador de su regulación, el de máxima adecuación de las instalaciones citadas a la conservación ambiental y constructiva de los paramentos en los que se apoyen o con los que conecten. Las técnicas que establece para ello son la posibilidad de delimitar «áreas histórico-ambientales» (que no coinciden necesariamente con los bienes de interés cultural de la legislación de patrimonio histórico), para las que se han de aprobar Planes especiales de reforma de las redes de instalaciones (PERXIs).

## 1. Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios:

Total Diputados: 59

Composición por Grupos a 1-I-1993:

*Grupo Parlamentario Partido Popular-Unió Mallorquina: 31 diputados.*

*Grupo Parlamentario Socialista: 20 diputados.*

*Grupo Parlamentario «Partit Socialista de Mallorca-Entesa Esquerra de Menorca»: 5 diputados.*

*Grupo Parlmentario Mixto: 3 diputados.*

En todo el año no se ha producido ninguna modificación en el número de componentes de los Grupos Parlamentarios.

## 2. Estructura del Gobierno:

Hasta el 21-6-1993:

Presidente del Gobierno Balear: Muy Honorable Sr. Gabriel Cañellas Fons (P.P.)

— *Consejería Adjunta a la Presidencia*

— *Consejería de Economía y Hacienda*

— *Consejería de la Función Pública*

— *Consejería de Cultura, Educación y Deportes*

— *Consejería de Agricultura y Pesca*

— *Consejería de Sanidad y Seguridad Social*

— *Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio*

— *Consejería de Turismo*

— *Consejería de Comercio e Industria*

— *Consejería de Trabajo y Transportes*

A partir del 21-6-1993:

Presidente del Gobierno Balear: Muy Honorable Sr. Gabriel Cañellas Fons (P.P.)

— *Vicepresidencia del Gobierno*

— *Consejería de Gobernación*

— *Consejería de Economía y Hacienda*

— *Consejería de la Función Pública*

— *Consejería de Cultura, Educación y Deportes*

— *Consejería de Agricultura y Pesca*

— *Consejería de Sanidad y Seguridad Social*

— *Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio*

— *Consejería de Turismo*

— *Consejería de Comercio e Industria*

## 3. Tipo de Gobierno:

Tipo de Gobierno por apoyo parlamentario: mayoritario.

Partidos y número de Diputados que le apoyan: PP-UM (31 Diputados: 28 PP; 3 UM).

Composición del Gobierno: Coalición preelectoral PP-UM. Hay una Consejería en manos de Unió Mallorquina y el resto están ocupadas por miembros del Partido Popular.

## 4. Cambios en el Gobierno:

Se produjo en febrero de 1993 el cambio del titular de la Consejería de Cultura, Educación y Deportes.

Asimismo, en junio de 1993 se produjo una importante reestructuración del Gobierno. Así, desaparecieron la Consejería Adjunta a la Presidencia y la Consejería de Trabajo y Transportes. Se creó la Vicepresidencia del Gobierno y la Consejería de Gobernación. Finalmente, cambiaron los titulares de las Consesejerías de Economía y Hacienda, Sanidad y Seguridad Social, Obras Públicas y Ordenación del Territorio, Turismo y finalmente Comercio e Industria.

## 5. Investidura, moción de censura y cuestión de confianza:

No se ha dado ninguno de estos supuestos durante 1993.

## 6. Mociones de reprobación:

No ha habido ninguna durante 1993.

## 7. Debates y resoluciones aprobadas:

*7.1. Datos Globales desde 1-1-93 hasta 31-12-93:*

— Número de interpelaciones tramitadas: 25.

— Número de preguntas orales: 96 en Comisión y 234 en Pleno.

— Número de preguntas escritas: 574.

— Número de mociones aprobadas: 4.

— Proposiciones No de Ley aprobadas: 35.

— Resoluciones sobre debates generales aprobadas: 22.

*7.2. Debates y Resoluciones más importantes:*

— Debate General sobre acción política y de Gobierno.

## 8. Reformas del reglamento parlamentario:

No ha habido ninguna reforma durante el año 1993.

## 9. Normas interpretativas y supletorias del Reglamento:

Resolución de Presidencia 1/1993 (B.O.I.P.B. nº 67, de 22-2-1993) reguladora del plazo de presentación por parte del Gobierno de la CAIB, del criterio respecto a la toma en consideración de las proposiciones de ley.

Normas en relación con la tramitación del Proyecto de ley de presupuestos generales de la CAIB publicadas en el B.O.I.P.B. nº 108, de 29-10-1993.

BALEARES
Elecciones GENERALES 1993
Resultados Comunidad Autónoma y Provincia

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Electores | 571.712 | | | |
| Participación | 414.861 | 72,6 | | |
| | votos | %s/vot. | Diput. | Senad. |
| PP | 191.461 | 46,2 | 4 | 4 |
| CDS | 7.648 | 1,8 | – | – |
| PSOE | 140.145 | 33,8 | 3 | 1 |
| IU | 24.574 | 5,9 | – | – |
| Nacionalistes de les Illes Balears | 20.118 | 4,8 | – | – |
| PANE diversos | 10.335 | 2,5 | – | – |
| Ecologistas diversos | 8.971 | 2,2 | – | – |
| Esquerra Republicana de Catalunya | 2.848 | 0,7 | – | – |
| Diversos Derecha | 1.268 | 0,3 | – | – |
| Diversos Izquierda | 726 | 0,2 | – | – |
| Otros | 416 | 0,1 | – | – |
| Nulos | 2.316 | 0,6 | | |
| Blancos | 3.485 | 0,8 | | |

Distribución de Escaños
Diputados y Senadores

| | PP | | PSOE | | IU | | NIB | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Dip. | Sen. | Dip. | Sen. | Dip. | Sen. | Dip. | Sen. |
| BALEARES | 4 | 4 | 3 | 1 | – | – | – | – |

| | |
|---|---|
| PANE diversos | Unió Mallorquina, Menorquina i Pitiusa, Partido Radical Balear |
| Ecologistas diversos | Los Verdes |
| Diversos Izquierda | Partido Obrero Revolucionario, Coalición por un Nuevo Partido Socialista |
| Diversos Derecha | Agrupación Ruiz-Mateos Alianza Democrática Europea |
| Otros | Partido de la Ley Natural, Alternativa Balear Española |

Fuente: Junta Electoral Central, B.O.E. 16/07/1993.

# LA RIOJA

*Antonio Fanlo Loras*

## 1. Consideraciones Generales

Como ya se advirtió en el Informe de las Comunidades Autónomas de 1992, el Gobierno de coalición entre el Partido Socialista Obrero Español-Partido Socialista de La Rioja (PSOE-PSR) y el Partido Riojano (PR) ha continuado imprimiendo una muy notable estabilidad política a las instituciones de la Comunidad Autónoma que puede hacerse extensible a la misma sociedad riojana, de tal manera que la referida estabilidad político-institucional constituye la nota más sobresaliente a destacar en el presente informe como contexto explicativo general de la actividad política regional. A la vista de las situaciones vividas con anterioridad en nuestra Comunidad Autónoma o de lo ocurrido en otras Comunidades Autónomas vecinas durante el presente año, este dato constituye por sí mismo un valor que ha repercutido positivamente en la marcha general de la actividad parlamentaria, en las tareas de gobierno, en fín, en la gestión administrativa del día a día.

Estabilidad institucional que, sin embargo, no debe hacer olvidar la singularidad de la composición del Gobierno de coalición existente en estos momentos y las circunstancias que propiciaron el mismo, hecho que explica ciertos planteamientos de algunas fuerzas políticas. Siendo la posición del Partido Socialista y del Partido Popular muy semejante en número de diputados (16 y 15 respectivamente), el Partido Riojano, que sólo obtuvo dos diputados en la Diputación General de La Rioja, se convirtió en la fuerza política-llave de la composición del Gobierno. Su inclinación por uno u otro de aquellos partidos determinaría el color político del Gobierno. Su apoyo al Partido Socialista tuvo como recompensa o contrapartida una importante participación en las tareas de gobierno (el Partido Riojano ostenta la Vicepresidencia del Gobierno y dos valiosas Consejerías, la de Obras Públicas y Urbanismo y Consejería de Cultura, Deportes y Juventud). El mantenimiento del actual statu quo pudiera verse alterado en la medida en que el equilibrio de fuerzas de los dos partidos mayoritarios se modifique en el ámbito regional o en el nacional. Eso explica que ante las elecciones generales celebradas en 1993, se haya redoblado el acoso político al Gobierno regional, todo ello en el contexto de un perceptible descenso de poder electoral del Partido Socialista en el ámbito nacional y que se hayan advertido, por lo que se refiere a la Comunidad Autónoma de La Rioja, ciertos movimientos de aproximación del Partido Popular al Partido Riojano, aproximación que no tiene otra posible lectura que la preparación de un hipotético cambio de compañero de gobierno al frente de la Comunidad.

Pero como queda dicho, estas últimas observaciones para nada empañan la imagen y la realidad de un gobierno de coalición estable, que gobierna con normalidad y que está funcionando convenientemente. Y esa estabilidad trasciende el marco estrictamente gubernamental y alcanza el entramado social (CCOO y UGT; sin embargo la USO no fue llamada a la firma, razón por la que impugnó en su día el Pacto firmado en 1992 ante la jurisdicción contencioso-administrativa, recurso que fue declarado inadmisible por sentencia de 29 de abril de 1993, del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, al considerar el «Acuerdo» Gobierno-Sindicatos un acto político no susceptible de impugnación). Solo así se explica que por segundo año consecutivo el Gobierno regional, los Sindicatos y la Federación de Empresarios de La Rioja hayan firmado un Plan para el Empleo y la Reactividación Económica, en definitiva un Pacto Económico y Social, que, sin embargo, ha sido imposible en el ámbito nacional, reflejo sintomático de esa estabilidad institucional, que ha de contribuir, sin duda alguna, a dar una adecuada respuesta a los retos de competitividad y reactivación del empleo planteados en el presente.

Las observaciones hechas en cuanto a la eficacia del pacto político que sustenta al Gobierno de coalición entre el Partido Socialista y el Partido Riojano, no impide que hayan podido establecerse otros pactos políticos cuando el ámbito de actuación o la perspectiva contemplada es la nacional. Esto es lo que ha ocurrido, por ejemplo, en relación con el Pacto Autonómico firmado en el ámbito nacional por el Partido Socialista y el Partido Popular, en 1992, en relación con el proceso de ampliación de competencias de las Comunidades Autónomas del 143 CE, que en el caso de La Rioja se materializó en la proposición de ley conjunta de los Grupos parlamentarios Socialista y Popular, de ampliación de competencias del Estatuto de Autonomía de La Rioja (BODGR, serie A, 35/93, de 16 de febrero), que fue aprobada por el Pleno de 4 de marzo de 1993 y remitida al Congreso de los Diputados para su tramitación.

## 2. Actividad de la Diputación General de La Rioja

### *A) La función legislativa*

Si bien el resultado final en cuanto al número de leyes aprobadas es idéntico al de 1992 (tres leyes aprobadas), ello no es inconveniente para reconocer que, durante el 1993, año al que se extiende el informe, se ha hecho un importante esfuerzo parlamentario, como demuestra el dato de que seis proyectos de ley hayan quedado pendientes de aprobación (entre ellos la Ley de Presupuestos para 1994), circunstancia que ha obligado a habilitar un período parlamentario extraordinario para su tramitación. Por lo demás, obvio es decirlo, el resultado de la actividad legislativa desarrollada no sólo debe medirse por el número de leyes aprobadas, sino que, al margen de la cuestión de la adecuada calidad de las leyes, debe ineludiblemente sopesarse aquella con los datos estadísticos de la actividad parlamentaria que ha necesitado para realizarla (16 sesiones del Pleno; 3 de la Diputación Permanente; 27 de la Junta de Portavoces y 45 de las distintas

Comisiones). Debe recordarse que los períodos ordinarios de sesiones están reducidos en la Diputación General de La Rioja a cuatro meses (febrero-marzo y octubre-noviembre), siendo extraordinarios los demás períodos. Finalmente no debe olvidarse, que hoy junto a la actividad estrictamente legislativa del Parlamento, la actividad de control del Ejecutivo constituye finalidad llamada a cumplir una destacada función.

Tres son las leyes aprobadas en 1993. La Ley 1/1993, de 23 de marzo, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de La Rioja (BOCA, 37, de 27 de marzo de 1993), materia regulada hasta ahora por la legislación estatal. Los problemas prácticos que podía ocasionar la aplicación de esa normativa estatal quedan ahora superados con la presente ley que, como el resto de las leyes autonómicas de su clase toma como modelo la Ley de Patrimonio del Estado, si bien la ley riojana recoge la mayoría de las mejoras técnicas que han ido apareciendo en las diversas leyes autonómicas anteriores y es absolutamente respetuosa con la doctrina constitucional sobre la materia (caso de la sucesión abintestato a favor del Estado cuando el causante sea residente o los bienes estén sitos en La Rioja, art. 38.4).

La ley tiene un contenido tradicional en este tipo de normas (si bien incluye algunas previsiones propias de normas financieras, como las referencias a las cuentas y programas de actuación, inversiones y financiación de sus organismos autónomos y entes públicos, arts. 11 a 13). Regula el concepto, las clases, el régimen y organización del Patrimonio; las prerrogativas de la Administración en relación con su patrimonio; las técnicas de protección y defensa del patrimonio (muy eficaz puede ser en la práctica la obligación que tienen los Ayuntamientos de dar cuenta a la Consejería de Hacienda y Economía de los edictos remitidos por los Registos de la Propiedad con motivo de la inmatriculación de fincas colindantes con otras de la Comunidad Autónoma); la explotación y rendimiento de los bienes; la afectación, desafectación y adscripción y el régimen de responsabilidades y sanciones; el régimen de los bienes patrimoniales (adquisición, enajenación, cesión, permuta, prescripción, utilización y aprovechamiento y adjudicación de bienes y derechos); el régimen de los bienes de dominio público y, finalmente, las peculiaridades de administración de los bienes adscritos a los entes públicos que constituyen la Administración Institucional de La Rioja y al control en la adquisición y enajenación de su propio patrimonio.

Ley 2/1993, de 13 de abril de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de La Rioja para 1993 (BOCA 45, de 15 de abril de 1993), aprobada con un cierto retraso como se comprueba por la fecha de promulgación, no presenta, en cuanto a técnica presupuestaria, novedades sustanciales en relación con los años anteriores (continúa la elaboración y perfeccionamiento del presupuesto por programas, lo que facilita la racionalización y asignación del gasto previsto, y la consolidación con los presupuestos de las demás Administraciones Públicas), presupuesto, por lo demás, caracterizado por la contención en el incremento del gasto.

En cuanto a las previsiones normativas no estrictamente presupuestarias que afectan a otras normas deben mencionarse aquellas que regulan la contratación

directa con carácter general, estableciéndose los límites competenciales para su autorización; la previsión genérica de los supuestos en los que la Comunidad Autónoma podrá imponer multas coercitivas para estimular el cumplimiento de actos administrativos (art. 37); la declaración de utilidad pública a los efectos expropiatorios, de ocupación temporal o de imposición de servidumbres, implícita en todos los proyectos de obras de infraestructura, de instalaciones deportivas, socioculturales y telecomunicaciones aprobados o que se aprueben con cargo a los creditos de inversión (Disposición Adicional 5ª).

Precisamente estas dos últimas disposiciones han sido recurridas ante el Tribunal Constitucional por cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Polular, en el recurso de inconstitucionalidad 2299/1993, admitido a trámite por providencia de 22 de julio de 1993.

La Ley 3/1993, de 22 de septiembre, de Régimen Local de la Rioja (BOCA 119, de 30 de septiembre de 1993, que pese a la amplitud temática en la que hace pensar su denominación, no constituye una típica ley de régimen local en sentido estricto (materia que excedería de las competencias estaturarias asumidas por La Rioja sobre régimen local), sino que en ella se aborda la regulación de ciertas cuestiones relacionadas con la estructura de las entidades locales riojanas, que como se indica en la Exposición de motivos de la Ley, está marcada por la desigual distribución de la población entre las zonas de sierra o de valle, la enorme variedad en los agrupamientos de dicha población, la despoblación de las zonas rurales y el consiguiente escaso número de habitantes de la mayoría de los municipios riojanos, estableciendo diversas fórmulas organizativas que palíen estos inconvenientes.

La nueva ley, que sustituye y deroga anteriores regulaciones sectoriales, considera al municipio como la entidad local básica de la organización territorial de la Comunidad. Junto a los municipios, las Entidades Locales Menores y Mancomunidades de Municipios gozan también de la condición de entidades locales. Ninguna referencia a la comarca pese a la posibilidad contemplada en el art. 5 del Estatuto de La Rioja.

La ley regula las alteraciones de términos municipales; la demarcación y deslinde de términos municipales; los cambios de denominación y capitalidad; las entidades locales en régimen de Concejo abierto; el régimen jurídico de las Entidades locales Menores; la posibilidad de establecer regímenes municipales especiales por ley de la Diputación General; los símbolos municipales; el asociacionismo municipal para el sostenimiento de personal común (Secretarios, Interventores y personal Auxiliar) o la constitución de mancomunidades para la prestación de obras y servicios y, finalmente, la participación ciudadana.

Llama la atención que determinadas medidas de gestión administrativa atribuidas antes en la legislación estatal o ahora en la legislación autonómica comparada a la competencia del Ejecutivo (alteraciones de términos municipales, cambios denominación y capitalidad, delegación de competencias en los municipios, supuestos de organización en régimen de Consejo abierto, constitución y supresión como Entidades Locales Menores, regímenes municipales especia-

les) se reserven en la ley riojana nada menos que a la ley, que en algunos casos se requiere mayoría cualificada de dos tercios (art. 22.5°). Aunque esta precisión tendría plena coherencia con el art. 17.1.f) del Estatuto de Autonomía (párrafo al que por cierto para nada cita la Exposición de Motivos de la Ley), sólo cabe una explicación de naturaleza política. Que las decisiones que afecten a la estructura y planta municipal se adopten por consenso de suficientes grupos políticos en el Parlamento. Pero sin embargo, esa decisión introduce, en mi opinión, una excesiva rigidez que tiene, además, consecuencias procesales seguramente no queridas. En efecto, el rango de ley reservado para tales medidas de gestión las aparta del posible control de la jurisdicción contencioso-administrativa.

La Ley riojana no resuelve adecuadamente, en mi opinión, una cuestión, que debo adelantarlo, tampoco está resuelta en la legislación estatal. Me refiero a la previsión contenida en relación con la demarcación y deslinde de términos municipales que afecten al territorio de otras Comunidades Autónomas. En ese caso, señala el art. 24.3, «deberá aprobarse por Ley de la Diputación General de La Rioja, a propuesta del Consejo de Gobierno». Como digo, el problema está en la propia legislación estatal que no contempla un supuesto como el descrito (demarcación y deslinde municipal que afecta a otra Comunidad Autónoma y que, por tanto, puede, suponer una alteración de los límites provinciales, competencia reservada a las Cortes Generales). Tan solo el art. 23 del RPDTEL se refiere a los deslindes que afecten a los límites de las provincias, pero sin prever qué ocurre si se trata de provincias de distinta Comunidad Autónoma. El precepto de la Ley riojana entendido en su literalidad es inconstitucional pues va de suyo que cuanto afecte a dos Comunidades Autónomas no puede dejarse la resolución a de una de las partes. Pero, como digo, ni el TRRL ni el RPDTEL resuelven la cuestión. Sin embargo, la legislación básica estatal de régimen local sí formula un principio general (que es un principio que informa el reparto de Competencias Estado-CCAA, esto es, que al Estado corresponde las competencias que afecten a varias CCAA) que puede entenderse aplicable a la cuestión de los límites territoriales. Así lo ratifica la muy reciente STC 385/1993, de 23 de diciembre. En el art. 50.2 LBRL atribuye a la Administración del Estado, la resolución de conflictos de competencias entre Entidades Locales que pertenezcan a Comunidades Autónomas distintas, previa audiencia de éstas. En este esquema no tiene mucho sentido la aprobación por ley de la Diputación General de La Rioja, y por ello resulta presumiblemente, en mi opinión, inconstitucional.

Como he señalado más arriba, en 1993 han quedado pendientes de aprobación, habilitándose un período parlamentario extraordinario al efecto, los proyectos de ley de Archivos y Bibliotecas (BODGR, 55, de 2 de junio de 1993), de Saneamiento (BODGR, 56, de 2 de junio de 1993); de Artesanía (BODGR, 59, de 15 de junio de 1993); de Supresión de Barreras Arquitectónicas y Promoción de la accesibilidad (BODGR, 66, de 8 de noviembre de 1993), así como el de Presupuestos para 1994 (BODGR, 69, de 15 de diciembre de 1993).

### *B) El control del Gobierno*

La función de control del Ejecutivo constituye una de las tareas de más re-

levancia política que incumbe a los modernos Parlamentos representativos. En el caso de la Diputación General de La Rioja, el apoyo político que prestan los grupos parlamentarios socialista y riojano al gobierno de coalición explica que las tareas de control del Gobierno recaigan casi con absoluta exclusividad en la oposición parlamentaria, la del Partido Popular. En el año 1993 se han tramitado 2 interpelaciones parlamentarias; 95 preguntas orales en Pleno y 99 preguntas con respuesta escrita. Destacan las interpelaciones en relación a la política de sedes administrativas y ubicación de servicios del Consejo de Gobierno (tramitada en el Pleno el 11 de febrero de 1993) y la relativa a la política del Gobierno de La Rioja en relación con las enseñanzas superiores (tramitada en el Pleno el 7 de octubre de 1993), temática que ha dado lugar a la formulación de una moción (DODG, Serie B, 113/1993, de 15 de octubre) sobre la que se ha pronunciado el Pleno en sesión de 21 de octubre de 1993.

Dentro de la función de control de la actividad económica del Gobierno regional, debe mencionarse la proposición no de ley presentada por el Grupo Popular, relativa a la creación de una Comisión Permanente de Vigilancia de la Contratación de Servicios, Obras y Suministros, que fue rechazada por el Pleno en su sesión de 21 de octubre de 1993, así como la mayoría de las preguntas que se interesan por la extensa e importante actividad subvencionadora del Ejecutivo.

En relación con esta actividad de control debe tenerse en cuenta que el límite temporal que impone el Reglamento de la Diputación General de La Rioja en la defensa de las preguntas para contestación oral (cinco minutos, que es el tiempo previsto en el Reglamento del Congreso de los Diputados de donde se ha tomado) explica cierta práxis parlamentaria que lleva a formular en relación con una misma temática dos y hasta tres preguntas, cuya exposición se agrupa, resultando un tiempo mayor al que correspondería si se presentara una sóla pregunta. Dicha práxis en un Parlamento que no está sobrecargado con esa actividad carece de justificación por la enorme carga burocrática que conlleva la tramitación de multiples preguntas en relación con un mismo tema. Bastaría con reformar el Reglamento en ese punto concreto o con una interpretación flexible de los tiempos para corregir la inflación artificiosa de las preguntas que realmente se formulan.

## 3. Actividad del Gobierno

### *A) La función reglamentaria*

La actividad reglamentaria del Gobierno de La Rioja en 1993 se mantiene cuantitativamente en una proporción moderada (unos sesenta Decretos), aunque no todos ellos tienen naturaleza normativa. En relación con aquellos que sí la tienen, podemos agruparlos a efectos sistemáticos en los siguientes grupos, si bien se incluyen también normas de rango inferior a los Decretos (Ordenes, Resoluciones) en cuando tienen naturaleza normativa o resultan de interés general:

*Reglamentos organizativos, de régimen jurídico y de gestión financiera.* La estabilidad política a la que me he referido se ha traducido en la estabilidad de la estructura orgánica del Gobierno, que ha permanecido inalterada en sus líneas fundamentales. Apenas algunas modificaciones muy específicas en la organización interna de algunas Consejerías que responden a necesidades de mejora técnica. Así el D. 54/1993, de 16 de diciembre, por el que se modifica la estructura orgánica y funcional de la Vicepresidencia del Gobierno (Secretaría General Técnica, Secretaría General para el Turismo); el D. 34/1993, de 8 de julio, por el que se modifica otro anterior relativo a la estructura orgánica y funcional de la Consejería de Hacienda y Economía (Secretaría General Técnica, Dirección General de Economía y Presupuestos, Intervención General y Dirección General de Tributos); el D. 35/1993, de 8 de julio, por el que se modifica la estructura orgánica y funcional de la Consejería de Obras Públicas y Urbanismo que afecta a la Secretaría General Técnica y a la Dirección General de Urbanismo y Vivienda; el D. 36/1993, de 8 de julio, por el que se modifica la estructura orgánica y funcional de la Consejería de Salud, Consumo y Bienestar social (fija los distritos sanitarios de los servicios veterinarios y farmacéuticos, reorganiza la Dirección General de Consumo a la que están adscrtos aquellos); el D. 17/1993, de 15 de abril, por el que se constituye el Laboratorio Regional de la CA en el que se integran los laboratorios de las Consejerías de Agricultura y Alimentación y de Salud, Consumo y Bienestar Social.

Dentro de este apartado hay que incluir pese a su rango normativo, varias resoluciones dictadas por la Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas en relación con la aplicación de algunas previsiones de la Ley estatal de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (tres Resoluciones de 25 de junio de 1993, que regulan el derecho de acceso a los archivos y registros administrativos, órganos colegiados regionales y adecuación de procedimientos, tramitación, recursos administrativos, procedimiento sancionador, tramitación de urgencia y cómputo de plazos).

Entre las normas dictadas para ordenar la gestión financiera, debe mencionarse el D. 10/1993, de 18 de febrero, por el que se regulan los pagos librados a justificar en la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja; el D. 16/1993, de 6 de abril, por el que se regula la concesión de avales en los términos y límites que se recojan en las correspondientes Leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja. y la Orden de 10 de febrero de 1993, de la Consejería de Hacienda, por la que se regulan determinados aspectos de la gestión y ejecución del Presupuestos de gastos.

*Reglamentos ejecutivos o de desarrollo legislativo.* Deben incluirse aquí aquellos reglamentos ejecutivos que desarrollan aspectos concretos de leyes regionales. Este es el caso de los Decretos 24 y 25/1993, de 13 de mayo, sobre regulación de la uniformidad y del Registro de las Policías Locales de La Rioja; el D. 13/1993, de 25 de febrero, por el que se desarrolla y complementa el régimen jurídico general de aplicación a los precios públicos establecidos por la Ley 3/1992, de 9 de octubre, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma; el D. 27/1993, de 20 de mayo, por el que se procede al desarrollo de los

Consejos Escolares y Comarcales de Juventud previstos en la ley 2/1986, de 5 de marzo, del Consejo de la Juventud de La Rioja.

*Reglamentos sectoriales aprobados en los siguientes ámbitos materiales.* Protección Civil: así el D. 49/1993, de 28 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de las Agrupaciones municipales de voluntarios de protección Civil, norma que de manera palmaria, en mi opinión, desconoce la competencia municipal de autoorganización de sus servicios de protección civil. Su simple consideración como reglamento tipo o modelo al que los municipios pueden voluntariamente acogerse bastaría para entender que no se produce esa lesión del principio de autonomía local. Medio ambiente: el D. 51/1993, de 11 de noviembre, de ordenación de la gestión de los residuos sanitarios; el D. 52/1993, de 25 de noviembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los recursos naturales del Camero Viejo. Urbanismo y Vivienda: D. 14 de 1993, de 11 de marzo, sobre control de calidad en la edificación, cuando ésta sea destinada a viviendas, oficinas, hoteles y análogos, exigiendose que en todos los Proyectos de Obras se incorpore un capítulo de Control de Calidad; el D. 55/1993, de 16 de diciembre, sobre criterios de adjudicación de cupo, tramitación y ayudas económicas directas para acceso a las viviendas de precio tasado, en relación con las que han de construirse durante la vigencia del Plan de Vivienda 1992-1995. Agricultura: ámbito de tanta importancia en la estructura productiva de la CA, medidas dictadas en ejecución de las líneas directrices de la Política Agraria Común; el D. 19/1993, de 22 de abril, por el que se establecen ayudas a los pequeños y medianos agricultores para el mantenimiento de superficies de siembra y rentas agrarias de remolacha; el D. 30/1993, de 27 de mayo, por el que se establece el régimen de ayudas para fomentar inversiones forestales en explotaciones agrarias y acciones de desarrollo y aprovechamiento de los bosques en las zonas rurales; el D. 47/1993, de 9 de septiembre, por el que se modifica el Decreto 9/1992, de 12 de marzo, para la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias. Por su trascendencia práctica debe incluirse en esta relación la Orden de 30 de diciembre de 1993, de la Consejería de Agricultura y Alimentación por la que se dictan normas para la Campaña vitivinícola 1994/1995 en la CA de La Rioja. Sanidad y Bienestar Social: el D. 12/1993, de 18 de febrero, sobre registro, autorización y acreditación de Centros, Servicios y Entidades destinados a la prestación de servicios sociales; el D. 43/1993, de 5 de agosto por el que se modifica el D. 68/1990, de 7 de junio, sobre el ingreso mínimo de inserción; el D. 44/1993, de 5 de agosto, por el que se crea el Registro del Cáncer de La Rioja. Turismo; D. 41/1993, de 5 de agosto, sobre regulación de alojamientos turísticos en zonas de adecuación naturalista. Deportes; el D. 50/1993, de 28 de octubre, por el que se procede a la ordenación territorial deportiva de la CA de La Rioja y a la regulación de los Consejos Deportivos de Zona.

### *B) Gestión administrativa*

Es imposible, siquiera en sus aspectos generales, dar cuenta de la multitud de actuaciones administrativas que prestan a diario los diferentes servicios de-

pendientes de la Administración de la CA de La Rioja. Sí quisiera resaltar, no obstante, un aspecto que singulariza en los últimos años la actuación de la Administración regional. Me refiero a la importancia que tiene la actividad subvencional en los esquemas de gestión, que tiene indudables repercusiones organizativas. Todas las Consejerías gestoras de servicios externos canalizan buena parte de su actividad a través de la técnica del fomento, subvencionado económicamente la actividad de los particulares, de instituciones públicas (Ayuntamientos) o privadas. Junto a la actividad subvencionadora, debe hablarse tambien de una Administración concertada o por convenios. El B.O.C.A. da noticia contínua de muy diversos convenios y conciertos suscritos por las distintas Consejerías para llevar a cabo actuaciones específicas o genéricas con instituciones públicas o privadas. De ello resulta un modelo de gestión de las funciones y servicios públicos que podemos calificar como de gestión indirecta, que tiene sus ventajas y sus inconvenientes, pero que indudablemente reduce la estructura organizativa propia de la Comunidad. Cuestión distinta es la eficacia de esa gestión, las desviaciones que puedan observarse en el destino de los fondos o los criterios de reparto. En este sentido, muchas de las preguntas parlamentarias de control del Gobierno van dirigidas a interesarse por los criterios de reparto y su aplicación, especialmente en el caso de las subvenciones recibidas por los Ayuntamientos.

Solo haré una mención específica a una de las actividades de gestión administrativa que ha suscitado dificultades por el volumen de asuntos tramitados y por la gravedad de las medidas adoptadas. Me refiero a la legalización de viñedos amparados por la denominación de origen Rioja, que en numerosos casos ha concluido en acuerdos de arranque de plantaciones. No hace falta insistir en las consecuencias económicas que tiene esta cuestión para el sector vitivinícola de tan notable importancia para la economía riojana. Debe tenerse en cuenta, además, que la denominación de origen Rioja y su Consejo Regulador, incluye parte del territorio de tres Comunidades Autónomas (La Rioja, Navarra y País Vasco), lo que presenta específicas singularidades y dificultades en la gestión administrativa

## 4. Conflictividad jurisdiccional

El escaso número de leyes aprobadas en los últimos años explica que los conflictos de constitucionalidad planteados contra las leyes riojanas sean escasos, aunque los haya habido. Así la STC 147/1993, de 29 de abril, ha estimado parcialmente el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno de la Nación contra la Ley 5/1989, de 19 de octubre del Consejo Asesor de Radio-Televisión Española en dicha Comunidad Autónoma y declarado inconstitucionales los arts. 2.2 y por conexión el art. 3.f; el art.3.c), inciso final que dice «y respecto al nombramiento, cuando sea oportuno, de cada Director de los distintos medios de Radiotelevisión Española en la Comunidad Autónoma de La Rioja» y la Disposición Transitoria, por regular materias competencia del Estado.

Como he avanzado anteriormente, cincuenta senadores del Grupo Parlamen-

tario Popular han presentado recurso de inconstitucionalidad número 2299/93, contra los arts. 37 y Disposicición Transitoria 5ª de la Ley 2/1993, de 13 de abril, sobre los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que ha sido admitido a trámite por providencia del TC de 22 de julio de 1993. La diferentes tachas de inconstitucionalidad que se alegan se resumen en que dichos preceptos no guardan relación directa y conexión necesaria con el contenido mínimo y principal de las Leyes de Presupuestos, así como que infrinjirían diversas disposiciones básicas estatales.

En este apartado conflictual debe mencionarse el «contencioso» surgido entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y la de La Rioja a propósito de la aprobación por el Gobierno Vasco y por los Territorios Históricos de diversas medidas de carácter fiscal, las conocidas periodísticamente como «vacaciones fiscales», concebidas como medidas de fomento del empleo. La problemática derivada de la vecindad con dos Comunidades Autónomas Forales que tienen sendos regímenes económicos singulares (los casos de Navarra y País Vasco) hace ya tiempo que había sido objeto de preocupación en La Rioja. La singularidad tributaria de la que han gozado estos territorios forales limítrofes con La Rioja determinó ya en el pasado numerosos traslados de actividades industriales y empresariales a las Comunidades vecinas. Mientras no ha existido en La Rioja un sistema de financiación propio ligado a la cesión estatal de determinadas figuras tributarias, la cuestión, aunque no irrelevante, había pasado desapercibida. Ahora, sin embargo, se han detectado cambios de residencia acomodaticios buscando la menor presión fiscal de impuestos cedidos a La Rioja (por ejemplo en relación con el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos jurídicos documentados) o el traslado de actividades empresariales a los territorios forales, favorecido por los incentivos económicos derivados de la actividad subvencionadora foral.

La aprobación de tales «vacaciones fiscales» por el Gobierno Vasco y por los Territorios Históricos ha motivado la presentación de varias proposiciones no de ley firmadas respectivamente por los distintos grupos parlamentarios de la Diputación General de La Rioja, que se ha pronunciado en varias ocasiones rechazando tales medidas y dando su pleno apoyo al Gobierno de La Rioja en cuantas medidas de carácter legal estime oportuno realizar.

El Gobierno de La Rioja ha impugnado ante el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco las llamadas «vacaciones fiscales» pidiendo la suspensión cautelar de las mismas, extremo que ha sido denegado. El recurso contencioso administrativo sigue su curso, sin que el Gobierno de La Rioja haya desistido, pese a los requerimientos políticos formulados por el Parlamento Vasco para que desistiera de dicho recurso.

No se descarta que la propia Comunidad Autónoma o bien las organizaciones empresariales riojanas planteen esta problemática ante la Comisión de la Unión Europea, por entender que dicha actividad de fomento constituye una práctica contraria al Tratado de la Unión.

## 1. Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios:

Total Diputados: 33

Composición por Grupos a 1-I-1993.

*Grupo Parlamentario Socialista: 16 Diputados*

*Grupo Parlamentario Popular: 15 Diputados*

*Grupo Parlamentario Riojano: 2 Diputados*

Composición por Grupos Parlamentarios a 31-XII-1993: la misma.

## 2. Estructura del Consejo del Gobierno:

Presidente: José Ignacio Pérez Sáenz (PSOE).

Número de Consejerías: 8 y una Vicepresidencia.

— *Vicepresidencia (Consejería sin cartera)*

— *Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas*

— *Consejería de Hacienda y Economía*

— *Consejería de Obras Públicas y Urbanismo*

— *Consejería de Industria, Trabajo y Comercio*

— *Consejería de Cultura, Deportes y Juventud*

— *Consejería de Agricultura y Alimentación*

— *Consejería de Salud, Consumo y Bienestar Social*

— *Consejería de Medio Ambiente*

## 3. Tipo de Gobierno:

Tipo de Gobierno por apoyo parlamentario: mayoritario.

Partidos y número de Diputados que lo apoyan: Partido Socialista Obrero Español-Partido Socialista de La Rioja (PSOE): 16 Diputados; Partido Riojano (PR): 2 Diputados.

Composición del Consejo de Gobierno: Coalición PSOE-PR

Reparto de Consejerías:

PSOE: Presidencia, Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas; Consejería de Agricultura y Alimentación; Consejería de Salud, Consumo y Bienestar Social; Consejería de Medio Ambiente.

PR: Vicepresidencia; Consejería de Obras Públicas y Urbanismo, Consejería de Cultura, Deportes y Juventud.

**4. Cambios en el Consejo de Gobierno:**

Ninguno.

**5. Investidura, moción de censura, cuestión de confianza:**

Ninguna.

**6. Mociones de reprobación:**

Ninguna.

**7. Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas:**

Actividad parlamentaria correspondiente a los períodos de sesiones ordinarios y extraordinarios:

Del Pleno: 16 sesiones

De la Diputación Permanente: 3 sesiones

De la Junta de Portavoces: 27 sesiones

De la Mesa: 45 sesiones

De las distintas Comisiones: 55 sesiones

7.1. Datos globales:

Interpelacions tramitadas: 2

Preguntas tramitadas:

Orales en Pleno: 95

Orales en Comisión: ninguna

Escritas: 99

Mociones aprobadas: 2

Leyes aprobadas: 3

En trámite de discusión se encuentran 5 proyectos de ley como se detalla luego.

Proposiciones no de ley aprobadas: 5

Proposiciones de ley aprobadas: 1

Resoluciones sobre debates generales aprobadas: Ninguna.

A solicitud del Presidente del Consejo de Cobierno de la Comunidad Autónoma, el Debate sobre el estado de la Región correspondiente a 1993, se celebrará al comienzo del próximo período ordinario de sesiones (febrero de 1994).

7.2. Debates y resoluciones más importantes:

— Se han aprobado tres leyes y han quedado pendientes de tramitación en el período extraordinario habilitado al efecto, los proyectos de ley de Archivos y Bibliotecas (BODGR, 55, de 2 de junio de 1993), de Saneamiento (BODGR, 56, de 2 de junio de 1993); de Artesanía (BODGR, 59, de 15 de junio de 1993); de Supresión de Barreras Arquitectónicas y Promoción de la accesibilidad (BODGR, 66, de 8 de noviembre de 1993) así como el de Presupuestos para 1994 (BODGR, 69, de 15 de diciembre de 1993).

— Proposición de ley conjunta de los Grupos parlamentarios Socialista y Popular, de ampliación de competencias del Estatuto de Autonomía de La Rioja (BODGR, serie A, 35/93 de 16 de febrero) que fue aprobada por el Pleno el 4 de marzo de 1993 y remitida al Congreso de los Diputados para su posterior aprobación, designando a los Diputados regionales encargados de presentar ante el Pleno del Congreso dicha proposición de ley.

— Proposición de Ley del Grupo Socialista de modificación de la Ley de Consejo Económico y Social de La Rioja (BODGR, Serie A 33/93, de 4 de febrero), tomada en consideración pero cuya discusión está paralizada.

— Se han presentado tres proposiciones no de ley firmadas por los Grupos parlamentarios socialista, riojano y popular en relación con diversas medidas de carácter fiscal adoptadas por el Gobierno Vasco, problemática conocida periodísticamente como «vacaciones fiscales» como medida de fomento del empleo, (BODGR, 103, 115, 126, de 23 de abril, 21 de octubre y de 13 de diciembre de 1993, respectivamente). La discusión de esta cuestión ha dado lugar a varias resoluciones de la Diputación General de la Rioja, aprobadas por unanimidad, rechazando tales medidas por la discriminación fiscal que supone para la actividad económica realizada en La Rioja y apoyando al Gobierno de La Rioja en cuantas medidas de carácter legal estime oportuno realizar.

— Proposión no de ley del Partido Riojano relativa a la representación de las Comunidades Autónomas en el Comité de Regiones de Europa (BODGR, Serie B 92/93, de 26 de febrero)

— Proposición no de Ley del Grupo Parlamentario Popular relativa a los

alumnos de la Universidad de La Rioja que comenzaron la carrera de Derecho por el Plan 1953 (BODGR, Serie B, 99/93, de 6 de abril), temática ésta junto con la general de la situación de los estudios universitarios de la naciente Universidad de La Rioja sobre el que se ha vuelto a pronunciar la Diputación General con motivo de dos mociones del Grupo Popular consecuencia de interprelación, relativas a la política del Consejo de Gobierno de La Rioja en relación con las enseñanzas superiores (BODG, Serie B, 113/93, de 15 de octubre). Su debate ha permitido a los distintos grupos políticos expresar su deseo y propósito de hacer de la Universidad de La Rioja una universidad de calidad, si bien esta es hoy una competencia del Estado.

— Memoria de la actividad realizada por la Comisión de Peticiones y Defensa del Ciudadano, referida a los años 1991-1993 (BODGR, 85/93, de 7 de octubre).

## 8. Reformas del Reglamento parlamentario:

Ninguna.

## 9. Normas Interpretativas y supletorias del Reglamento:

Ninguna.

## 10. Instituciones similares a Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo:

Ninguna.

LA RIOJA
Elecciones GENERALES 1993
Resultados Comunidad Autónoma y Provincia

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Electores | 214.084 | | | |
| Participación | 171.277 | 80,0 | | |
| | votos | %s/vot. | Diput. | Senad. |
| PP | 78.792 | 46,0 | 2 | 3 |
| CDS | 3.609 | 2,1 | – | – |
| PSOE | 64.037 | 37,4 | 2 | 1 |
| IU | 11.850 | 6,9 | – | – |
| Partido Riojano | 7.532 | 4,4 | – | – |
| Ecologistas diversos | 1.631 | 1,5 | – | – |
| Diversos Derecha | 432 | 0,3 | – | – |
| Diversos Izquierda | 149 | 0,1 | – | – |
| Otros | 71 | 0,0 | – | – |
| Nulos | 976 | 0,6 | | |
| Blancos | 2.125 | 1,2 | | |

Distribución de Escaños
Diputados y Senadores

| | PP | | PSOE | | IU | | PR | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Dip. | Sen. | Dip. | Sen. | Dip. | Sen. | Dip. | Sen. |
| LA RIOJA | 2 | 3 | 2 | 1 | – | – | – | – |

| | |
|---|---|
| Ecologistas diversos | Los Verdes, Los Ecologistas, Salud y Ecología en Solidaridad |
| Diversos Izquierda | Coalición por un Nuevo Partido Socialista, A.R.D.E. Federación Republicana |
| Diversos Derecha | Agrupación Ruiz-Mateos Alianza Democrática Europea |
| Otros | Partido de la Ley Natural, Partido Humanista |

Fuente: Junta Electoral Central, B.O.E. 16/07/1993.

# MADRID

*Luis Aguiar de Luque*

## 1. Introducción general

Una breve reseña particularizada de la actividad de las CCAA, en el presente caso de la C.A. de Madrid, durante el año objeto del Informe, sólo tiene sentido en el marco de una secuencia histórica. Las alusiones a la actividad de la Comunidad Autónoma de Madrid durante el año 1992 han de ser referencia obligada para prolongar el análisis a 1993 y contemplar los acontecimientos mas relevantes que han tenido lugar durante el año.

En este marco y desde una perspectiva general hay que comenzar constatando que la actividad de la C.A de Madrid no ha variado sustancialmente respecto al período inmediatamente precedente.

El marco político-institucional se ha mantenido sustancialmente igual. Los resultados electorales del 6 de junio (sin perjuicio de las lógicas líneas de tendencia que hayan podido mostrar) no han acreditado un vuelco de sentido en la actitud del electorado. En el ámbito parlamentario la Comunidad Autónoma sigue regida por un gobierno homogéneo del Partido Socialista (no ha variado su composición personal) que goza de un respaldo parlamentario mayoritario (54 diputados sobre 101 que integran la Asamblea) pero precario toda vez que dicho apoyo se lo brindan los Grupos Socialista (41 diputados) y de Izquierda Unida (13 diputados). Esta circunstancia unida al particular significado de la C.A. de Madrid (flanqueada por la proyección de su actuación a escala nacional y por la importancia del gobierno municipal de la capital) determinan este particular marco institucional al que ya se hacía referencia en el Informe correspondiente al pasado año.

Tampoco los parámetros que ofrece la actividad normativa de la C.A. de Madrid difieren sustancialmente en sus aspectos generales de los recogidos en el Informe de 1992. Es no obstante constatable un pequeño incremento tanto en el aspecto cuantitativo como en la importancia de temas tratados. El número de Leyes vuelve a superar la decena que, con la salvedad de 1992 en que dicha producción legislativa descendió a 8 leyes, ha venido siendo la tónica habitual en los últimos años. El número de Decretos también ha sido superior tanto en sus cifras absolutas (124 frente a 89 el pasado año), como referido a aquéllos que gozan de alcance normativo y que se reseñan en el apartado estrictamente documental del presente Informe. Una valoración general de los temas permite percibir un contenido material más relevante en dicha producción normativa, como habrá ocasión de constatar inmediatamente a continuación.

En suma, 1993, año en que se ha celebrado el décimo aniversario de la autonomía madrileña, parece acreditar una consolidación de las estructuras autonómicas como marco organizativo de ciertos ámbitos de poder público. Si en el Informe de 1992 decíamos que la actividad de la C.A. de Madrid parecía haber rebajado su nivel, lo que probablemente no era ajeno a «una cierta culminación formal del proceso de institucionalización de la Comunidad» (durante toda la etapa precedente la Comunidad parecía lógica pero excesivamente volcada sobre sí misma), en el año que acaba de terminar la actividad de la C.A. de Madrid parece empezar a encontrar su propio espacio en el ejercicio de las parcelas de poder público que le corresponden.

Curiosamente, lo paradójico de esta Introducción-Valoración general que acabo de realizar y en la que se constata una consolidación de las instituciones madrileñas en la medida en que se reafirman en su propio espacio político, es que la misma se efectúa respecto al año en que, en paralelo con lo sucedido en las restantes CCAA gestadas al amparo del art. 143 CE, se ha abierto un proceso de ampliación competencial tanto en cuanto a la puesta en marcha efectiva de la Ley Orgánica 9/92, como en lo que se refiere a la reforma del Estatuto de Autonomía; de lo uno y de lo otro habrá que dar cuenta en las páginas que siguen.

## 2. Producción legislativa

Durante el año 1993 el Parlamento autonómico madrileño ha elaborado un total de 11 leyes lo que, según ha quedado apuntado, representa un ligero incremento respecto al año inmediatamente anterior (8 leyes) y consecuentemente una cierta recuperación de las cifras de textos legales elaborados en períodos precedentes.

Sin embargo no es tan significativo este dato meramente cuantitativo del número de leyes aprobadas, cuanto examinar el tipo de tema objeto de regulación en tales textos. Estableciendo una tipología ad hoc podemos constatar que de los 11 textos elaborados durante este período sólo 2 son de carácter organizativo (Leyes 1/93 y 3/93 de la C.A. de Madrid) e incluso éstas no derivan de la mera existencia de la propia Comunidad Autónoma, tan frecuentes en años pasados, sino de la necesidad de estructurar organismos que atiendan a nuevas necesidades derivadas de las exigencias de intervencionismo estatal. La primera de las citadas leyes, Ley de reordenación de funciones y organización del organismo autónomo Instituto de la Vivienda de Madrid, reorganiza el citado organismo y le encarga de la gerencia, gestión y ejecución de los programas de vivienda a desarrollar con carácter directo por la Administración Autonómica. La segunda de las leyes aludidas, también de carácter organizativo, es la Ley de creación del Consejo de la Mujer, que se enmarca en el Plan de igualdad 1993-95 que aprobó el Consejo de Gobierno a principios de dicho año, en el mes de enero; la ley, a la par que crea el Consejo de la Mujer como entidad de Derecho Público, determina como funciones, entre otras, el fomento del asociacionismo entre las mujeres, promoción de la participación femenina o mejorar el bienestar social y

la calidad de vida de las mujeres; dicho en otros términos, aunque se trata de una norma organizativa, transciende de los ámbitos exclusivamente autoorganizativos de la Comunidad.

Un segundo bloque de leyes, el constituido por aquéllas de contenido materialmente administrativo, comprende un total de 4 textos legales, cifra elevada pero que probablemente no se aleje demasiado en cuanto porcentaje del total del que se registra a nivel estatal. Comprende este segundo grupo aquellas leyes que en un sentido tradicional de la teoría del Derecho, no se puede decir que contengan verdaderas regulaciones materiales de algún sector del ordenamiento; así la Ley 2/93 de aprobación de un crédito extraordinario, 5/93 de ampliación de un Parque regional, 6/93 de concesión de un aval y 9/93 de autorización de endeudamiento al IVIMA.

Finalmente, dejando de lado la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad para 1994, cuyas vicisitudes de aprobación serán glosadas más tarde, las leyes de verdadero contenido normativo son 4 (Leyes 4/93, 7/93, 8/93 y 10/93) y respecto a ellas habrá que hacer un análisis más particularizado.

La Ley 4/93 de archivos y patrimonio documental de la Comunidad de Madrid es una ley técnicamente cuidada que se encarga de fijar los criterios básicos para garantizar la conservación y difusión del citado Patrimonio Documental. Tras definir los conceptos básicos sobre el tema, la ley establece el sistema de archivos de la Comunidad y establece las pautas para la protección del patrimonio documental.

La Ley 8/93 de supresión de barreras arquitectónicas tiene por objeto garantizar la accesibilidad y el uso de los bienes y servicios a aquellas personas que tengan algún tipo de minusvalía que reduzca su movilidad, a cuyo efecto se establece un sistema muy rígido y detallado de criterios en orden a facilitar la accesibilidad de los transportes públicos, así como de todo tipo de construcciones y edificios públicos y privados. La ley concluye con el establecimiento de una serie de medidas de fomento y control y con la fijación del régimen sancionador. No es necesario advertir hasta que punto se trata de una ley en su más pleno sentido que, además, se conecta directamente con el art. 49 CE.

Como constata su propio Preámbulo, también la Ley 10/93 sobre vertidos líquidos industriales se puede hacer derivar directamente de la Constitución (art. 45), si bien el factor determinante para su elaboración fue dar cumplimiento a la Directiva comunitaria 91/271 relativa al tratamiento de aguas residuales. Se trata de una ley relativamente extensa, con una serie de anexos de carácter técnico, que regula el tema con bastante detalle, sin perjuicio de las competencias que puedan corresponder en dicha materia a las Corporaciones locales.

Finalmente, lugar aparte merece la Ley 7/93 de adecuación a la Ley estatal 30/92 de las normas reguladoras de los procedimientos administrativos propios.

Como es bien sabido la Ley estatal de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común prescribía en su Dis-

posición adicional 3ª que «reglamentariamente, en el plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor de esta Ley, se llevará a efecto la adecuación a la misma de las normas reguladoras de los distintos procedimientos administrativos». En cumplimiento de esta obligación, el Consejo de Gobierno estudió en el mes de mayo un Anteproyecto de ley que terminaría convirtiéndose en el texto legal ahora comentado y que en buena medida no es otra cosa que una deslegalización de todo lo referente al procedimiento administrativo en el seno de la Comunidad madrileña, toda vez que dicha ley consta tan sólo de dos artículos, el primero conteniendo la autorización al Consejo de Gobierno para regular el tema y el segundo modificando la legislación precedente en cuanto a los órganos que ponen fin a la vía administrativa. La técnica así seguida es formalmente impecable, escrupulosamente rigurosa con el plazo fijado por la Ley estatal 30/92 y viene avalada por buenas razones, pero no puede por menos de suscitar ciertas reservas.

Acerca de la corrección formal hay que constatar que el desarrollo previsto por la citada DA 3ª era «reglamentario», pero ese rango normativo no era suficiente en la C.A. de Madrid para renovar el ordenamiento autonómico en este punto, toda vez que existían diversas normas de rango legal sobre el tema. Por lo que se refiere a los argumentos en favor de la solución adoptada, parece obvio constatar la dificultad técnica de elaborar un texto legal sobre materia tan compleja y heterogénea como esa; para obviar tal escollo el cauce seguido es la deslegalización que venimos comentando y la elaboración de 5 Decretos que se ocupan de las principales facetas y variantes que ofrece el procedimiento administrativo en el ámbito autonómico: procedimiento en materia de autorizaciones, adecuación de un conjunto heterogéneo de procedimientos, procedimiento para la concesión de ayudas y subvenciones, ejercicio de potestad sancionadora y gestión de personal. Pero la técnica empleada, como se indicaba anteriormente, no puede por menos de suscitar alguna reserva toda vez que, dejando de lado el hecho de que el ejecutivo autonómico opera aquí en la práctica «per saltum», desde la exclusiva perspectiva del ordenamiento autonómico el método seguido supone una deslegalización en blanco de una materia constitucionalmente reservada a la ley (art. 105.c CE) lo cual, aunque propiciado por la ley estatal, no puede dejar de suscitar ciertas reservas en la medida en que bajo dicha rúbrica se afecta a cuestiones que inciden de modo tan significativo en el estatuto del ciudadano-administrado (valga por todos el procedimiento sancionador). De otra parte el hecho es aun más sorprendente ya que nada hubiera impedido la utilización de la técnica legislativa de la legislación delegada que, prevista en el Estatuto de Autonomía (art. 16), habría salvaguardado la centralidad de la Asamblea en la normación del tema.

Finalmente, aunque ya se hizo alusión a esta cuestión en el Informe del pasado año y tan sólo en sentido negativo tiene la condición de acto de legislación, es inexcusable aludir a la STC 52/1993 de 11 de febrero, que declaró inconstitucionales los preceptos correspondientes a las policías locales de ámbito supramunicipal previstas en la Ley autonómica 4/92 de Coordinación de las policías locales.

### 3. Ejercicio de la potestad reglamentaria

Durante 1993 se dictaron por el Consejo de Gobierno un total de 124 decretos, algo superior en parámetros estrictamente numéricos a los del pasado año; en el apartado estrictamente documental del presente Informe se reseñan sin embargo bastantes menos, ya que sólo éstos puede considerarse que tienen un cierto contenido normativo e incluso buena parte de ellos son meros reglamentos de organización en cuanto tienen por objeto la reestructuración interna de varias Consejerías (así se ven afectadas las de Integración Social, Política Territorial, Hacienda, o Transportes) o la creación y organización de diversos organismos (Registro de Asociaciones de Mujeres, Comisión Interdepartamental para la aplicación del Pacto por la Industria y el Empleo, Junta Consultiva de Contratación Administrativa).

No obstante en el presente año hay una faceta de la actividad reglamentaria de la C. A. de Madrid de notable importancia desde el punto de vista normativo, ya que, según ha quedado ya dicho, es por medio de Decretos la vía por la que se lleva a cabo la adaptación de la Ley estatal 30/92 al orden comunitario; se trata de los Decretos 74/1993 (procedimientos en materia de autorizaciones), 75/1993 (adecuación de un conjunto heterogéneo de procedimientos previstos en legislación autonómica precedente tales como los previstos en la Ley de Montes, en materia de disciplina urbanística, calificación de viviendas de protección oficial, etc), 76/1993 (procedimiento para la concesión de ayudas y subvenciones), 77/1993 (procedimiento para el ejercicio de potestad sancionadora) y 78/93 (procedimientos en materia de gestión de personal). Junto a éstos hay que señalar también en conexión con la Ley 30/92 una serie de Decretos no de adaptación sino de desarrollo en sentido estricto de dicha ley estatal; así el que autoriza la publicación de las Oficinas de Registro (21/1993), el que determina los órganos con competencias para autenticar documentos (40/1993) o el que modifica el régimen sancionatorio de los viajeros de Metro (115/1993).

Junto a los ya citados Decretos también son relevantes desde un punto de vista normativo aquellos dictados en estricta ejecución de una Ley autonómica; hay que reseñar en este apartado el Reglamento de la Ley de Carreteras (Decreto 21/1993) y el Reglamento Marco de Organización de las Policías Locales en desarrollo de la Ley 4/1992 (Decreto 112/1993).

Otro grupo de Decretos que por su contenido también tienen alcance normativo son un conjunto de textos entre los que predominan los que versan sobre la triada Turismo, Medio ambiente, Protección civil; así los Decretos 85/92 (Plan de Protección civil), 3/1993 (campamentos de turismo), 7/1993 (acampadas juveniles), (protección civil por incendios forestales) y 53/1993 (denominaciones de calidad de productos agroalimentarios).

Finalmente hay que reseñar una serie de *Decretos por la importancia política del tema que abordan* más que por su alcance normativo; como mas significativos, el Decreto 57/1993 que deja sin efecto las medidas excepcionales adoptadas el año anterior para el abastecimiento de agua y los ya citados al comienzo del presente epígrafe el Decreto 65/1993 de aplicación del Pacto de Empleo, tema

sobre el que se volverá mas adelante, y el Decreto 106/1993 de creación de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, decisión que se adopta en el marco de medidas tomadas como consecuencia del denominado «caso Atocha», que ya aparecía en el Informe de 1992.

## 4. Actividad político-institucional

Todos los datos institucionales de la C. A. de Madrid reflejan el mantenimiento de la situación política e institucional del año anterior y la ausencia de novedades relevantes. Los Grupos Parlamentarios no han variado su composición a lo largo del año. El tipo de gobierno, como ha quedado indicado al comienzo de la presente reseña, es también el mismo: gobierno minoritario con respaldo parlamentario mayoritario que le brindan los grupos socialista y de Izquierda Unida. Tampoco ha variado la estructura del Consejo de Gobierno ni su composición personal.

Consecuentemente las notas con las que el pasado año se caracterizaba al sistema político-institucional madrileño pueden reproducirse en 1993: precariedad de la mayoría de gobierno por el apoyo crítico que el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida brinda desde el exterior y particular posición política del gobierno autonómico, flanqueado por la proximidad del gobierno central y por la importancia del gobierno municipal de la capital.

Una y otra circunstancia, que confieren una particular fisonomía al gobierno autonómico madrileño, parecen confirmarse con la evolución registrada en 1993 (especialmente por las tensiones internas en el seno del Grupo Izquierda Unida) y con alguno de los acontecimientos puntuales que han tenido lugar a lo largo del año. Especialmente significativo es el proceso de elaboración del proyecto de presupuestos de la Comunidad, que pactado por el Presidente Leguina con algún diputado de Izquierda Unida, tuvo que ser renegociado ya que el sector renovador, mayoritario en la Asamblea y encabezado por la diputada autonómica Sra. Villalonga, desautorizó como interlocutor al diputado que había formalizado el primer acuerdo. Las prácticas parlamentarias de los «Debates Monográficos», que a iniciativa de los Grupos Parlamentarios se celebran en el Pleno de la Cámara en sesión única y culminan con una Resolución, y el someter a la consideración de la Asamblea de «Declaraciones Institucionales» que sobre temas heterogéneos (sobre la campaña «democracia es igualdad», sobre la violación de derechos humanos en la antigua Yugoslavia o sobre los «skin heads»), se han mantenido en los mismos niveles que el pasado año.

Junto a las dos prácticas parlamentarias que se acaban de describir, a lo largo de 1993 puede observarse en la C.A. de Madrid una cierta hiperactividad parlamentaria que ya se podía detectar en años anteriores, pero que en la medida que registra una cierta tendencia expansiva merece un breve comentario. Así es frecuente que la Asamblea apruebe Resoluciones, en tasas superiores a otras instituciones parlamentarias, sobre cuestiones que afectan al Consejo de Gobierno, bien sea sobre la base de Proposiciones no de ley, bien de Mociones; en co-

nexión con ello, las comparecencias de los Consejeros en la Asamblea alcanza una cifra altísima (457 a lo largo de año según datos facilitados por el Consejo de Gobierno). Ciertamente la causa de estas prácticas hay que buscarla nuevamente en el tipo de gobierno y en la correlación de fuerzas políticas, que confieren al órgano parlamentario un papel mucho más relevante en la dirección e impulso de la acción gubernamental. Sin embargo, tampoco parece ajeno a todo lo que se acaba de indicar el sistema de retribución de los diputados que descansa en la inexistencia de sueldo y unas dietas por asistencia a las sesiones.

De otro lado, a falta de actos de control en los que la responsabilidad del Consejo de Gobierno se ponga en juego, el momento de máxima intensidad parlamentaria tendrá lugar con ocasión del «debate sobre el estado de la región» que se celebró los días 29 y 30 de noviembre. Los discursos, tanto del Presidente como de los distintos portavoces parlamentarios, pondrán especial énfasis desde sus respectivas perspectivas en el principal problema de la Comunidad, la elevada tasa de paro que se ha visto notablemente aumentada respecto al año anterior; el Presidente, aunque planteando el tema con suma crudeza, presenta en todo caso, como importante respaldo a su gestión del problema, el «Pacto por la Industria y el Empleo» formalizado el 5 de febrero con la participación de CC.OO, U.G.T. y la CEIM.

Finalmente, un tema que el Informe del pasado año dejaba abierto parece cerrarse a lo largo de 1993. Se trata de la Comisión de vigilancia de las contrataciones, en funciones de Comisión de investigación en el denominado «Caso Atocha» (presuntas irregularidades en procesos de adjudicaciones de diversos contratos), que emite unas conclusiones que elevadas al Pleno de la Asamblea son aprobadas mediante la Resolución 9/93 de 1 de abril en la que expresamente se dice que «no se deduce que responsables políticos propiciaran trato de favor interesado», sin perjuicio de la apertura de expediente disciplinario a determinados funcionarios. La huella más relevante que deja el caso es la Resolución 20/93 de 20 de mayo del Pleno de la Asamblea, sobre implantación de medidas en la contratación de obras en la Comunidad de Madrid en favor de la creación de un Registro de Contratistas, un Registro de Contratos, una Inspección General de Proyectos y Obras y una Junta Consultiva de Contratación Administrativa (este último organismo será creado por el ya citado Decreto 106/93).

## 5. La ampliación de competencias y la reforma del Estatuto

Los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992 primero, y la L.O. 9/1992 de 23 de diciembre, de Transferencia de Competencias después, abren un proceso de ampliación de competencias en las CC.AA creadas al amparo del art. 143 CE, que en la C.A. de Madrid se desarrollará en un doble plano a lo largo de 1993. De un lado adoptando las medidas precisas y dando los pasos necesarios para lograr el efectivo traspaso de las competencias anunciadas en la L.O. 9/1992. De otro iniciando los trámites oportunos para incorporar al Estatuto de Autonomía ese catálogo de nuevas competencias de la Comunidad mediante la correspondiente reforma del mismo. Veámoslo separadamente.

a) Durante 1993 se ha venido hablando con frecuencia tanto en la prensa diaria como en el debate político de un «paquete» de 32 nuevas competencias pendientes de transferirse a la Comunidad. Sin embargo es lo cierto que a lo largo del año que acaba de terminar se han venido reuniendo tan solo las Ponencias Técnicas (primer paso del proceso de transferencias) relativas a las siguientes materias: Radiodifusión, Casinos y juegos, Espectáculos, Asociaciones, Cooperativas y ayudas al empleo, Cámaras agrarias, Cámaras de la propiedad urbana, Colegios profesionales y Mutuas no integradas en la Seguridad social. Buena parte de tales Ponencias técnicas han concluido ya su trabajo y pasado el tema a las Comisiones mixtas correspondientes, pero durante el período de referencia no se ha publicado ningún decreto de traspaso de competencias. Quedan pendientes para un segundo bloque de traspasos, respecto a los que aún no se ha iniciado la negociación las siguientes materias: Fundaciones, Propiedad industrial, Propiedad intelectual, Pesas y medidas, INSERSO, Ejecución de la legislación laboral, Educación, Defensa contra fraudes, Productos farmacéuticos y Sociedades agrarias de transformación.

Sí que ha concluido en cambio el proceso de transferencia y se ha dictado el correspondiente Decreto de traspaso en materia de Juzgados de Menores, pero dicho traspaso no deriva de la L.O. 9/1992, sino de la L.O. 4/1992 de reforma de la Ley reguladora de la Competencia y el Procedimiento de los Juzgados de Menores.

b) La reforma del Estatuto de Autonomía también se inicio con celeridad en el curso del año 1993 toda vez que, con fecha 16 de febrero, fue depositada en la Mesa de la Asamblea la correspondiente proposición suscrita por 37 diputados autonómicos de los Grupos Socialista y Popular y entre los que figuraban incluso algunos integrantes del Consejo de Gobierno (lo que no impidió que en el trámite de toma en consideración el citado Consejo formulara tres pequeñas observaciones de índole técnica que fueron aceptadas). El 12 de marzo el texto fue sometido al Pleno de la Asamblea para su toma en consideración, resultando aprobado por 86 votos a favor (PSOE y PP) y 13 en contra (IU), confirmándose parlamentariamente lo que ya era un hecho desde la presentación de la proposición, el apoyo de socialistas y populares a la proposición de ley y el rechazo de Izquierda Unida. Abierto el plazo de enmiendas, el texto recibió un total de 53, la mayor parte de Izquierda Unida (50), incluyendo una de totalidad; todas ellas fueron rechazadas salvo una que dió lugar a una enmienda de carácter transaccional y que obviamente carecía de significación relevante.

Concluida positivamente la tramitación en la Asamblea autonómica (84 votos a favor por 13 en contra, con lo que se superaba ampliamente el listón de 2/3 que el Estatuto exige para su reforma), el Presidente de la Asamblea lo remitió el mismo día de su aprobación, 14 de abril, al Presidente del Congreso junto con la relación de los 3 diputados designados por la Cámara (1 de cada Grupo) «a los efectos de la presentación y defensa de la propuesta» en el Pleno del Congreso (cabe pensar que el diputado de I.U. no participaría de la «defensa»).

El Congreso de los Diputados tomo en consideración la propuesta el 23 de septiembre, siendo dictaminada la proposición de ley por la Comisión de Asuntos Constitucionales el 25 de noviembre y por el Pleno de la Cámara el 2 de diciembre, siendo remitida al Senado con cuya tramitación parlamentaria (por cierto regulada por una norma supletoria de la Presidencia dictada ad hoc el 30 de septiembre) concluyó el año.

## 1. Composición de la Asamblea de Madrid por Grupos Parlamentarios:

Total Diputados: 101

Composición por Grupos Parlamentarios a 1-I-1993:

*Grupo Parlamentario Popular: 47 Diputados*

*Grupo Parlamentario Socialista: 41 Diputados*

*Grupo Parlamentario de Izquierda Unida: 13 Diputados*

Composición por Grupos Parlamentarios a 31-I-1993:

Idéntica composición. Sin variaciones.

## 2. Estructura del Consejo de Gobierno:

Presidente: Joaquín Leguina Herrán (PSOE)

Número de Consejerías: 9

— *Consejería de Presidencia*

— *Consejería de Hacienda*

— *Consejería de Economía*

— *Consejería de Salud*

— *Consejería de Integración Social*

— *Consejería de Educación y Cultura*

— *Consejería de Cooperación*

— *Consejería de Transportes*

— *Consejería de Política Territorial*

## 3. Tipo de gobierno:

Tipo de gobierno por apoyo parlamentario: mayoritario.

Partidos y número de Diputados que le apoyan:

Partido Socialista Obrero Español (PSOE): 41 Diputados

Izquierda Unida (IU): 13 Diputados.

Composición del Consejo de Gobierno: Homogéneo PSOE.

**4. Cambios en el Consejo de Gobierno:**

Ninguno.

**5. Investidura, moción de censura y cuestión de confianza:**

Ninguna.

**6. Mociones de reprobación:**

Ninguna.

**7. Debates y Resoluciones parlamentarias aprobadas:**

*7.1. Datos globales:*

Interpelaciones tramitadas: 19

Preguntas tramitadas:

— Orales en Pleno: 101

— Orales en Comisión: 37

— Escritas: 251

Mociones aprobadas: 17

Proposiciones no de Ley aprobadas: 26

*7.2. Debates y Resoluciones más importantes:*

La práctica parlamentaria ha introducido en la Asamblea la figura de los «Debates Monográficos» que, a iniciativa de los Grupos Parlamentarios, se celebran en el Pleno de la Cámara en sesión única, admitiendo la posibilidad de presentación y aprobación de propuestas de Resolución y versando sobre las materias de mayor trascendencia o interés político. Durante 1993 se han celebrado los siguientes:

Debate monográfico sobre el Plan Integral de Desarrollo Social contra la Marginación en Barrios de la Zona Suroeste de Madrid (DSAM núm. 578, de 26 de octubre de 1993; BOAM núm. 133, de 12 de noviembre de 1993).

Debate monográfico sobre la situación de la infancia en el ámbito de la Co-

munidad de Madrid y políticas a desarrollar para hacer efectivos tanto los derechos constitucionales de los niños como su adecuada protección social, económica y jurídica (DSAM núm. 621, de 25 de noviembre de 1993; BOAM núm. 140, de 23 de diciembre de 1993).

La misma práctica parlamentaria ha estatuido la figura de la «Declaración Institucional», sometida a la consideración del Pleno de la Asamblea, a propuesta unánime de la Junta de Portavoces, sobre cuestiones de especial relevancia pública.

Durante 1993, se han aprobado las siguientes:

Declaración Institucional sobre la campaña «Democracia es Igualdad» (BOAM núm. 96 de 25 de febrero de 1993).

Declaración Institucional relativa a la violación de derechos humanos en la antigua Yugoslavia (BOAM núm. 98 de 4 de marzo de 1993).

Declaración Institucional sobre «Cabalgata contra el Racismo y la Xenofobia» (BOAM núm. 111 de 20 de mayo de 1993).

Declaración Institucional de apoyo al pueblo saharaui (BOAM núm. 114 de 3 de junio de 1993).

Declaración Institucional sobre los «skin heads» (BOAM núm. 138 de 2 de diciembre de 1993).

Declaración Institucional sobre la actual sictuación económica (BOAM núm. 138, de 2 de diciembre de 1993)

Se ha celebrado asimismo durante el presente año el correspondiente Debate sobre Orientación Política General del Consejo de Gobierno —«debate sobre el estado de la región»— (DSAM núms. 623 y 624, de 29 y 30 de noviembre de 1993), a resultas del cual fueron aprobadas diferentes Resoluciones (BOAM núm. 140, de 23 de diciembre de 1993).

Al margen de las citadas, pueden reseñarse asimismo, por su trascendencia, las siguientes Resoluciones plenarias aprobadas como consecuencia de la tramitación de iniciativas diversas:

Resolución 2/93, sobre Proposición no de Ley 14/92 R. 1961, relativa a la firma de un convenio con el Ministerio de Justicia que establezca programas encaminados a solventar la situación de los objetores de conciencia de la Comunidad de Madrid, incrementando la oferta de plazas para la prestación social sustitutoria, canalizando dichos programas a través de la Comisión Interdepartamental de Juventud, y creación de la Oficina de Objección de Conciencia (BOAM núm. 96, de 25 de febrero de 1993).

Resolución 3/93, sobre Proposición no de Ley 38/92 R. 4849, instando al Consejo de Gobierno a que, en el plazo de seis meses, presente un Plan Integral para el Saneamiento de los Ríos de la Región, así como a que se potencia la inspección, vigilancia y control de vertidos contaminantes, presentando un programa concreto con las especificaciones que se citan (BOAM núm. 96, de 25 de fe-

brero de 1993).

Resolución 5/93, sobre Moción 21/92 subsiguiente a la Interpelación 19/92 R. 4144, sobre política general del Consejo de Gobierno en materia de deportes (BOAM núm. 96, de 25 de febrero de 1993).

Resolución 8/93, sobre Moción 2/93 R. 621, subsiguiente a la Interpelación 32/92 R. 5414, relativa a política general de la Consejería de Transportes en materia de transporte público colectivo, especialmente en relación con el Consorcio de Transporte de la Comunidad de Madrid (BOAM núm. 98, de 4 de marzo de 1993).

Resolución 16/93, sobre Proposición no de Ley 36/92 R. 4617, sobre colaboración del Consejo de Gobierno con autoridades sanitarias y educativas del Estado y elaboración para los centros educativos de la Comunidad de Madrid de un programa de integración respecto a la escolarización de niños portadores de anticuerpos del virus del SIDA, así como programación de una campaña institucional que informe a la comunidad escolar del no peligro de contagio por convivencia ordinaria (BOAM núm. 104, de 1 de abril de 1993).

Resolución 13/93, sobre Moción 3/93, subsiguiente a la Interpelación 24/92 R. 4676, sobre política general del Consejo de Gobierno en relación al Pacto por la Industria (BOAM núm. 104, de 1 de abril de 1993).

Resolución 9/93, por la que se aprueban las conclusiones de la Comisión de Vigilancia de las Contrataciones, habilitada en funciones de Comisión de Investigación, en relación con el proceso de adjudicación de contratos de obras a la empresa mercantil «Construcciones Atocha, S.A.» (BOAM núm. 104, de 1 de abril de 1993).

Resolución 17/93, sobre Moción 5/93 R. 1358, relativa a política general del Consejo de Gobierno en materia de formación profesional en la Comunidad de Madrid y coordinación existente entre las políticas y los programas que realizan las tres Administraciones (Central, Autonómica y Local) (BOAM núm. 105, de 15 de abril de 1993).

Resolución 20/93, sobre Proposición no de Ley 12/93 R. 1205, relativa a la implantación de medidas en la contratación de obras en la Comunidad de Madrid (BOAM núm. 111, de 20 de mayo de 1993).

Resolución 21/93, sobre Moción 8/93 R. 1980, relativa a política general del Consejo de Gobierno en materia de comercio en la Comunidad de Madrid, con especial referencia a la problemática del pequeño y mediano comerciante (BOAM núm. 111, de 20 de mayo de 1993).

Resolución 22/93, sobre Moción 9/93 R. 2010, relativa a política general de la Consejería de Educación y Cultura en materia cinematográfica (BOAM núm. 111, de 20 de mayo de 1993).

Resolución 26/93, sobre Moción 10/93 R. 2217, subsiguiente a la Interpelación 7/93 R. 1195, sobre política de vivienda en relación con los Ayuntamientos de la región y, específicamente, con relación al Ayuntamiento de Madrid, a los

efectos de hacer posible el cumplimiento del artículo 47 de la Constitución. (BOAM núm. 112, de 27 de mayo de 1993).

Resolución 30/93, sobre Proposición no de Ley 18/93 R. 1786, al objeto de instar al Consejo de Gobierno a la elaboración, en el plazo de seis meses, de un plan general de actuaciones que erradique el chabolismo y la infravivienda en la Comunidad de Madrid. (BOAM núm. 114, de 3 de junio de 1993).

Resolución 31/93, sobre Proposiciones no de Ley 10/93 R. 1167, 13/93 R. 1257 y 14/93 R. 1537, sobre jóvenes reclusos en la Comunidad de Madrid, al objeto de instar al Consejo de Gobierno a la firma de un convenio con la Dirección General de Instituciones Penitenciarias para el desarrollo y promoción, en los centros penitenciarios, de actividades socio-culturales, de formación, asistencia sanitaria, de coordinación y seguimiento en la atención a la drogodependencia, así como a la rehabilitación y reinserción de reclusos jóvenes (BOAM núm. 117, de 1 de julio de 1993).

Resolución 37/93, previo debate de la Proposición no de Ley 21/93 R. 2220, al objeto de instar al Consejo de Gobierno a que eleve al Gobierno de la Nación la petición de que se incluya el lenguaje de los signos como asignatura complementaria en los planes de estudio para alumnos sordos, así como que se reconozca oficialmente la titulación de intérprete de signos, estableciendo el programa de formación a tales efectos (BOAM núm. 130, de 22 de octubre de 1993).

Resolución 38/93, previo debate de la Proposición no de Ley 2/93 R. 224, al objeto de instar al Consejo de Gobierno a solicitar del Ministerio de Economía y Hacienda la constitución del Consejo Asesor Territorial de Exportación de la Comunidad de Madrid (BOAM núm 130, de 22 de octubre).

Resolución 39/93, previo debate de la Proposición no de Ley 19/93 R. 2110, al objeto de instar al Consejo de Gobierno para que elabore y remita a la Asamblea de Madrid, en el último trimestre de este año, un Programa de Seguridad Vial en la Comunidad de Madrid, que contemple las actuaciones que se citan (BOAM núm. 133, de 12 de noviembre de 1993).

Resolución 40/93, sobre Moción 12/93, subsiguiente a la Interpelación 16/92 R. 2644, sobre política general de la Consejería de Integración Social en materia de tercera edad (BOAM núm. 133, de 12 de noviembre de 1993).

Resolución 51/93, previo debate de la Proposición no de Ley 22/93 R. 2464, al objeto de instar al Consejo de Gobierno para que, en el plazo de seis meses, apruebe y remita a la Asamblea de Madrid un proyecto de ley que regule la adjudicación de suelo a cooperativas de viviendas por Ayuntamientos, empresas públicas y la Comunidad de Madrid, conforme a los criterios que se citan (BOAM núm. 134, de 18 de noviembre de 1993).

Resolución 53/93, previo debate de la Proposición no de Ley 27/93 R. 3866, instando al Consejo de Gobierno a negociar con el Ministerio de Economía y Hacienda la inclusión de Madrid en el Objetivo 2 de los Fondos Estructurales para el período 94-99, que comprenda los municipios del sur, incluído Aranjuez y el corredor del Henares, así como a solicitar la posterior regulación de la Zona

Industrial en Declive de Madrid (BOAM núm. 137, de 25 de noviembre de 1993).

Resolución 54/93, previo debate de la Proposición no de Ley 28/93 R. 3879, instando al Consejo de Gobierno a dar cumplimiento a lo establecido en la disposición adicional octava de la Ley 9/1990, de Hacienda de la Comunidad de Madrid, que prevé la creación de la Escala de Técnicos de Finanzas, dentro del Cuerpo de Técnicos Superiores de la Administración General de la Comunidad de Madrid (BOAM núm. 137, de 25 de noviembre de 1993).

Resolución 55/93, previo debate de la Moción 14/93 R. 4572, subsiguiente a la Interpelación 11/93 R. 2453, sobre política general del Consejo de Gobierno en materia de minusválidos (BOAM 137, de 25 de noviembre de 1993).

Resolución 62/93, previo debate de la Proposición no de Ley 1/93 R. 2234, instando al Consejo de Gobierno a presentar, en el plazo de seis meses, un Plan de Turismo Rural y Ecológico, elaborado con los organismos afectados y con los sectores sociales implicados (BOAM núm. 141, de 20 de diciembre de 1993).

## 8. Reformas del Reglamento de la Asamblea de Madrid:

Ninguna.

## 9. Normas interpretativas y supletorias de Reglamento de la Asamblea de Madrid:

Resolución de la Presidencia de 7 de mayo de 1993, relativa a la organización y funcionamiento de las Mesas de las Comisiones de la Cámara (BOAM núm. 111, de 20 de mayo de 1993).

## 10. Instituciones similares a Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo:

Ninguna.

MADRID
Elecciones GENERALES 1993
Resultados Comunidad Autónoma

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Electores | 3.977.062 | | | |
| Participación | 3.138.511 | 78,9 | | |
| | votos | %s/vot. | Diput. | Senad. |
| PP | 1.373.042 | 43,7 | 16 | 3 |
| CDS | 93.347 | 3,0 | – | – |
| PSOE | 1.093.015 | 34,8 | 13 | 1 |
| IU | 455.685 | 14,5 | 5 | – |
| Ecologistas diversos | 43.724 | 1,4 | – | – |
| PANE diversos | 7.075 | 0,2 | – | – |
| Diversos Derecha | 16.482 | 0,5 | – | – |
| Diversos Izquierda | 7.930 | 0,3 | – | – |
| Otros | 5.265 | 0,2 | – | – |
| Nulos | 12.361 | 0,4 | | |
| Blancos | 30.554 | 1,7 | | |

Distribución de Escaños
Diputados y Senadores

| | PP | | CDS | | PSOE | | IU | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Dip. | Sen. | Dip. | Sen. | Dip. | Sen. | Dip. | Sen. |
| MADRID | 16 | 3 | – | – | 13 | 1 | 5 | – |

| | |
|---|---|
| PANE diversos | Unión del Pueblo Leonés, Extremadura Unida, Tierra Comunera-Partido Nacionalista Castellano, Partido Regional Independiente Madrileño |
| Ecologistas diversos | Los Verdes, Los Ecologistas |
| Diversos Izquierda | Partido Socialista de los Trabajadores, Partido Obrero Revolucionario, Coalición por un Nuevo Partido Socialista, A.R.D.E. Federación Republicana |
| Diversos Derecha | Agrupación Ruiz-Mateos Alianza Democrática Europea, Falange Española de las J.O.N.S., Falange Española Independiente |
| Otros | Partido de la Ley Natural, Partido Humanista, A.C.I. Panteras Grises de España, Movimiento Católico Español, Frente Progresista de España |

Fuente: Junta Electoral Central, B.O.E. 16/07/1993.

# MURCIA

*Angel Garrorena*
*Antonio Moreno*
*Luis Gálvez*

## 1. Actividad institucional

### *A) La crisis. Censura, dimisión, investidura*

El complicado desarrollo de la vida política de la Comunidad Autónoma murciana durante 1993 se ha caracterizado por poner intensamente a prueba todos los mecanismos habilitados por el Estatuto de Autonomía para resolver las crisis institucionales. No sólo se ha asistido a la inusual y siempre traumática caída del Presidente de la Comunidad y de su Consejo de Gobierno, sino que además en esta ocasión el problema se ha visto incrementado por el hecho de que, en la pérdida de confianza que ha ocasionado dicha caída, el Ejecutivo haya tenido enfrente a su propia mayoría parlamentaria. De este modo, durante un interregno de casi dos meses, esta Comunidad ha tenido que vivir el absurdo de poseer un sistema parlamentario en el que el Consejo de Gobierno no contaba con la confianza de ninguna formación presente en el Parlamento, incluido su propio grupo, circunstancia ésta que además era pública y notoria. Nada tiene de extraño, pues, que la actividad institucional de esta Comunidad durante el período que comentamos haya sido intensa, casi convulsa, y haya conocido el funcionamiento de la mayoría de los recursos institucionales utilizables en tales situaciones. Con todo, a nuestros efectos, tal vez lo más interesante sea calibrar la efectividad de dichos mecanismos, atendidas las singularidades propias de algunos regímenes parlamentarios autonómicos. Ello aparte, es evidente que el formato de la grave crisis institucional a la que nos venimos refiriendo vuelve a poner sobre el tapete el problema de las fuertes tensiones internas padecidas por los partidos políticos asentados en la región murciana, así como su repercusión sobre la gobernabilidad de la Comunidad Autónoma, cuestión ésta sobre la que venimos insistiendo casi desde el primero de estos informes.

En principio, el desencadenante de la crisis que mencionamos fue el informe del Tribunal de Cuentas de fecha 22 de diciembre de 1992 (aunque conocido el 1 de febrero de 1993) en el que se contenían los resultados de la fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Murcia para 1989. En ese informe, el Tribunal de Cuentas indicaba la existencia de determinadas anomalías en la contabilidad regional. La principal de ellas hacía referencia a la existencia de graves irregularidades tanto en la forma como en el fondo de la gestión llevada a cabo por el Ejecutivo para adquirir los terrenos destinados a la instala-

ción de General Electric en el término municipal de Cartagena. Por lo que hace a la forma, el reproche del Tribunal a la Comunidad consistía en haber destinado ésta el crédito extraordinario parlamentariamente habilitado por la Ley 3/1989 para el concreto fin de la compra de terrenos, a una finalidad distinta cual es la compra de la totalidad de las acciones de la empresa Agrovial, S.A., propiedad de Ferrovial, S.A., mecanismo que el Ejecutivo murciano dió por adecuado para hacerse con la opción de compra que la primera tenía sobre los terrenos cuya adquisición interesaba. Por lo que hace al fondo de esta gestión, el Tribunal de Cuentas advertía, además, que la Comunidad había pagado un exceso de más de 1.500 millones de pesetas por la compra de tales acciones, toda vez que había abonado 2.034 millones por la adquisición de las mismas cuando la valoración contable del neto patrimonial de Agrovial, S.A., según el contenido de la documentación obrante sobre este punto, era tan sólo de 500 millones. Ello aparte, otros defectos advertidos por el Tribunal de Cuentas apuntaban al hecho de que la Comunidad Autónoma utilizara el sistema contable de las Corporaciones Locales, ignorando así que, según el art. 13 de la Ley 12/83, del Proceso Autonómico, son de aplicación a las Comunidades Autónomas las reglas sobre contabilidad propias de la Administración del Estado. El uso abusivo del sistema de concurso en la contratación de obras y la inadecuada contratación del servicio de recaudación de tributos con una empresa privada, la empresa Anglerconc, eran, entre otras, irregularidades asimismo señaladas por el informe del Tribunal.

Registrado el informe en la Asamblea Regional, su Diputación Permanente acordó el día 4 de febrero habilitar en período extraordinario a la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuesto para que, según lo establecido en el art. 162 y siguientes del Reglamento parlamentario, pudiera conocer del mismo y elevar en su día al Pleno el correspondiente Dictamen a los efectos de la aprobación o rechazo de la Cuenta General. Constituida el día 12 de febrero una ponencia en el seno de dicha Comisión, la misma decidió solicitar la comparecencia de diez altos cargos de la Administración regional, así como de algunas otras personas relacionadas con la adquisición de Agrovial, S.A., a fin de esclarecer los aspectos del informe del Tribunal de Cuentas relacionados con dicha compra.

Paralelamente, y sin duda conectado al delicadísimo alcance de la investigación que la Comisión de Economía acababa de abrir, el 19 de febrero el Secretario y el Vicesecretario del PSRM-PSOE se dirigieron al Presidente de la Comunidad Autónoma, Presidente asimismo de dicho partido, para solicitarle su dimisión, mostrándole a tal efecto un escrito en el que se contenía una moción de censura firmada por veintidós de los veinticuatro diputados del propio grupo parlamentario socialista (los otros dos diputados lo eran el mismo Presidente y su Consejero de Cultura) y a la que sólo faltaba el nombre del candidato alternativo. En los días inmediatos, el Presidente aludió en diversas comparecencias a la posibilidad de plantear ante la Asamblea la cuestión de confianza, con la clara intención de forzar a su grupo a apoyarle; no obstante, desistió de ello ante la advertencia de los parlamentarios socialistas de que, planteado ese supuesto, no contaría con su apoyo.

Con toda lógica política, aunque con pocas posibilidades de prosperar, el gru-

po popular presentó en la Asamblea el 24 de febrero una moción de censura constructiva, admitida a trámite dos días después, en la que constaba el nombre de su portavoz como candidato alternativo. La moción fue debatida los días 9 y 10 de marzo y derrotada por el voto de los veinticuatro diputados socialistas frente al de los diecisiete del grupo popular; los cuatro de IU optaron por abstenerse. En el debate, el propio Presidente del Consejo de Gobierno asumió la defensa de su gestión política; al final de su intervención no fue aplaudido ni por su grupo parlamentario ni por sus propios Consejeros, evidenciándose así su absoluto déficit de confianza. El grupo parlamentario socialista explicó su voto como un rechazo a la moción de censura del grupo popular en el que no iba implicado su apoyo o sus diferencias con la gestión del actual Presidente, cuestión que consideró estrictamente interna del partido de la mayoría.

Entre tanto, la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuesto continuó su actividad y, concluidas las comparecencias relativas a la adquisición de Agrovial, S.A. y, a su través, de los terrenos destinados a ubicar General Electric, el 25 de febrero adoptó una resolución incidental en la que, al amparo de lo previsto en el art. 164 del Reglamento de la Cámara, decidió remitir al Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia la transcripción literal de sus sesiones, incluidas las declaraciones obtenidas en las comparecencias, así como toda la documentación relativa al caso, por estimar que de los hechos allí consignados pudiera deducirse la existencia de un delito de prevaricación y malversación de caudales públicos. El Tribunal Superior de Justicia, previo informe del Ministerio Fiscal, decidió remitir la documentación mencionada al Juzgado de Instrucción número tres que ya estaba conociendo de tales hechos desde que, en 1992, IU presentara una querella sobre los mismos. Por su parte, la Comisión de Economía continuó su examen de las demás irregularidades advertidas por el Tribunal de Cuentas en la Cuenta General correspondiente a 1989 (en particular, lo relativo a contratación de obras y contratación de la recaudación de tributos) y, en su Dictamen de 29 de marzo, acordó recomendar al Pleno la aprobación de dicha Cuenta, bien que con el rechazo de determinadas actuaciones y con todo un listado de recomendaciones de futuro. El Pleno así lo hizo en su sesión de 30 de marzo, con los votos a favor del grupo socialista y la oposición de los grupos popular y de IU.

La incomóda aprobación de la Cuenta General por el grupo socialista, activísimo en los trabajos de la Comisión de Economía frente a la gestión política del Ejecutivo del que ese mismo grupo era apoyo parlamentario, no supuso en absoluto el cierre de la crisis. En la primera quincena de abril, el Presidente buscó todavía apoyos entre alcaldes y secretarios locales del PSRM-PSOE a fin de reforzar su posición en el partido y eludir su dimisión, pero el día 12 de ese mes el portavoz de la Comisión Ejecutiva Regional del PSRM-PSOE anunció para el día 15 la reunión de dicho órgano en la que, de no haberse producido antes la dimisión del Presidente de la Comunidad Autónoma y del Consejo de Gobierno, se decidiría el depósito de la correspondiente moción de censura, firmada por el propio grupo, en el cual, en este momento, había incluso acuerdo sobre la persona del candidato alternativo llamado a ser su sucesor. El día 14 de abril el Presidente de la Comunidad comunicó al Secretario de Organización del

Partido socialista que ponía su cargo a disposición de los órganos nacionales del Partido, y el día 19 formalizó su dimisión en escrito dirigido al Presidente de la Asamblea Regional.

Ello abrió el subsiguiente proceso de investidura que, tras las consultas oportunas, concluyó en el debate de 26 y 27 de abril, a cuya salida el nuevo candidato del PSRM-PSOE fue investido Presidente de la Comunidad Autónoma con la confianza de la Asamblea. Votaron a su favor los veinticuatro diputados del grupo socialista, en contra los diecisiete del grupo popular y se abstuvieron los cuatro de IU. En principio, la crisis quedó cerrada con el nombramiento de María Antonia Martínez como Presidenta de la Región de Murcia.

### *B) Acotaciones a la crisis*

El largo itinerario de la crisis que estamos analizando suscita algunas cuestiones que vale la pena dejar subrayadas. Tal vez la primera de ellas consista en determinar el verdadero trasfondo de la misma. Bajo su formalización institucional, sigue siendo el estado de los partidos, y en concreto la complicada ecuación de poder existente entre las distintas facciones del PSRM-PSOE, el factor que principalmente aboca a estas consecuencias de inestabilidad en el Gobierno murciano. Sería exacto decir que el informe del Tribunal sobre la Cuenta General de la Región correspondiente a 1989 no ha sido la causa sino la ocasión para la caída del Presidente de la Comunidad Autónoma. Y no porque ese informe no contuviera datos suficiente como para conducir a una exigencia de responsabilidad y a una retirada de confianza, sino porque los motivos allí expuestos eran muy antiguos y públicos y, sin embargo, la crisis ha estallado cuando las tensiones dentro del partido (entre Gobierno y partido, para ser más exactos) eran improlongables. De hecho, dicha crisis no se ha resuelto con el esclarecimiento de las situaciones que la produjeron (incluso, si nos atenemos tan sólo a ese dato, la misma carecería de base) sino con la pérdida del poder por el sector asentado en las instituciones, conclusión que a todos ha parecido suficiente. Como además el acuerdo que ha permitido la caída del anterior Presidente sólo de modo circunstancial ha permitido disimular las diferencias de los dos sectores concurrentes a él, es preciso llamar una vez más la atención sobre este preocupante factor de inestabilidad. Preocupación que debemos extender también al partido de la oposición, cuyo IX Congreso Regional, celebrado el 25 de septiembre, ha conocido el agrio enfrentamiento entre un sector renovador y un sector oficialista con sensibles problemas de compatibilidad.

En un plano más institucional, hay que destacar el bloqueo de los mecanismos habilitados por el Derecho para resolver estas situaciones al que, al menos desde determinado punto de vista, ha parecido asistirse. La moción de censura constructiva era difícil de instrumentar, ya que, para alcanzar la mayoría absoluta, el Presidente y uno de sus Consejeros hubieran tenido que votar contra sí mismos o los diputados de un grupo parlamentario hubieran tenido que respaldar la investidura de un candidato alternativo frente al que habitualmente venían estando en oposición; y la cuestión de confianza apenas tenía mayores op-

ciones, ya que el Presidente estaba seguro de su derrota. Se entiende, pues, que el grupo de IU aprovechara el debate sobre la reforma del Estatuto de Autonomía subsiguiente a los Acuerdos autonómicos para proponer una enmienda (enmienda 5561, BOARM núm. 104, de 16 de marzo) cuyo texto hubiera venido a suponer la inclusión de la figura de la disolución parlamentaria en nuestro sistema institucional; según el tenor de dicha enmienda el Estatuto de Autonomía debía añadir a su art. 24.3 una cláusula en virtud de la cual: «Cuando en un debate de investidura, de confianza o de censura no se logre la mayoría necesaria para la elección del presidente de la Comunidad Autónoma, será disuelta la Cámara y convocadas nuevas elecciones ...» La enmienda no se aprobó y, por supuesto, en su rechazo, que de todos modos se hubiera producido por otras razones, no dejó de influir el muy inadecuado diseño (casi el imposible diseño, si se piensa que la censura es constructiva) dado por la misma a la figura de la disolución parlamentaria.

Una última cuestión que apenas cabe sugerir, pero que tiene un interés técnico innegable, hace referencia al hecho de que, dentro del proceso que comentamos, la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuesto decidiera abrir ella misma determinadas audiencias citando a comparecer a una extensa lista de personas y adoptando, por tanto, el formato propio de una Comisión de investigación, figura que en el Reglamento de la Cámara tiene un tratamiento diferenciado. La cuestión a dilucidar es si ese proceder le era disponible o si, por el contrario, advertida la necesidad de investigar determinados hechos, debió proponer a la Cámara la constitución de una comisión de investigación sobre los mismos.

## 2. Modificaciones orgánicas. Nueva estructura del Consejo de Gobierno

Como consecuencia de la crisis institucional a la que aludimos en el epígrafe anterior, el Consejo de Gobierno salido de la misma ha procedido a una remodelación en profundidad de todas sus estructuras. La norma matriz para producir tales modificaciones ha sido el Decreto nº 3/1993, de 3 de mayo, de Reorganización de la Administración Regional. Su texto se ha acogido a la facultad que el art. 20.2 de la Ley 1/1988, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración, atribuye al Presidente de la Comunidad y en cuya virtud éste puede variar al inicio de su mandato la denominación, número y competencias de las distintas Consejerías, para reestructurar sensiblemente la práctica totalidad de los Departamentos de la Administración autonómica. Reducidas a un esquema que permita dar cuenta de su mucha complejidad, diriamos que las modificaciones fundamentales producidas por dicho Decreto son las siguientes:

a) En primer lugar, ha introducido la figura de la Vicepresidencia de la Comunidad, inexistente en el anterior Consejo de Gobierno, aunque prevista en el Estatuto de Autonomía (art. 32.2) y en la citada Ley 1/1988 (arts. 18.1 y 30). En la Vicepresidencia quedan reunidas las funciones de la anterior Secretaría General de la Presidencia, que tenía condición de Consejería y ahora desaparece, las que le atribuye la mencionada Ley 1/1988, y las que la Presidencia le delegue (desde ya, y por imperativo de este mismo Decreto 3/1993, la coordinación del

programa legislativo del Gobierno); amén de ello, le corresponde asimismo a la Vicepresidencia, según el art. 2 del reiterado Decreto, la coordinación y gestión de las relaciones institucionales del Ejecutivo regional y la coordinación del proceso de transferencias a la Comunidad Autónoma. Muy en conexión con la creación de esta figura ha venido a dictarse después el Decreto nº 12/1993, de 14 de mayo, de Organización de los Servicios de la Presidencia, verdadera norma llamada a delimitar las fronteras y definir el sistema de relaciones entre Presidencia y Vicepresidencia de la Comunidad y a organizar sus servicios, distinguiendo aquellos que son de la directa dependencia del Presidente (Secretaría de Despacho, Gabinetes de Prensa y Protocolo ...) o del Vicepresidente (Secretaría del Vicepresidente, Dirección General de Relaciones institucionales con Asamblea Regional y con Comunidad Europea ...) y aquellos otros que les son comunes (Gabinete de la Presidencia y Secretaría Técnica de Presidencia, de la cual dependen, a su vez, los específicos servicios técnicos y jurídicos que prestan asistencia a Presidente y Vicepresidente). En definitiva, el Decreto deja la impresión de que se ha intentado organizar la Presidencia de la Comunidad encomendando las funciones políticas y de relación institucional al Vicepresidente, figura que, de este modo, adquiere una singular relevancia, y las funciones estrictamente administrativas y de gestión a la Secretaría Técnica de la Presidencia, de la cual dice el art. 7 del Decreto nº 12/1993 que asumirá «la gestión administrativa de todos los servicios».

b) Ello aparte, el Decreto nº 3/1993 que comentamos ha bajado el número de Consejerías a siete (eran ocho en el anterior Consejo de Gobierno). Para ello ha constituido dos «superconsejerías», ha creado dos nuevas Consejerías con competencias desgajadas de otras, y ha mantenido tres Consejerías en su formato anterior, aunque con alguna mutilación funcional. Uno de esos dos Departamentos a los que hemos llamado «superconsejerías», cuyo peso pasa a ser considerable, es la Consejería de Hacienda y Administración Pública (en la cual se funden ahora la Consejería de Economía, Hacienda y Fomento, una vez desgajado lo relativo a economía y fomento, y la Consejería de Administración Pública e Interior del anterior organigrama, en un plausible intento de concentrar en un solo órgano cuanto tenga que ver con la administración de los recursos materiales y de los recursos personales de la Comunidad). La otra «superconsejería» lo es la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales, en la que quedan reunidas las dos Consejerías (de Sanidad la una, de Asuntos Sociales la otra) que antes se ocupaban por separado de tales competencias. De nueva creación son la Consejería de Fomento y Trabajo, auténtico intento de concentrar toda la actividad de fomento (estímulo a empresas, ayudas al trabajo ...) sumando competencias que antes correspondían a Departamentos distintos (economía a Economía, Hacienda y Fomento; turismo a Cultura y Educación ...), y la Consejería de Medio Ambiente, que desgaja las competencias que sobre esta materia acumulaba en el esquema anterior el Departamento de Política Territorial, Obras Públicas y Medio Ambiente. Permanecen, en fin, en su estructura precedente, aunque con los recortes funcionales que es fácil deducir de lo ya dicho, la Consejería de Cultura y Educación, la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas, y la Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca.

Como resultado de esta profunda reorganización del Consejo de Gobierno, se ha hecho preciso modificar, a su vez, la estructura de cada una de esas Consejerías creadas o replanteadas sobre bases nuevas. Sin que haya lugar para trasladar aquí su contenido, quede al menos constancia de que esa determinación de los órganos directivos de tales Consejerías se ha realizado para la Consejería de Hacienda y Administración Pública por Decreto nº 13/1993, para la Consejería de Cultura y Educación por Decreto nº 14/1993, para la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales por Decreto nº 15/1993, para la Consejería de Medio Ambiente por Decreto nº 16/1993, todos ellos de 14 de mayo, y para la Consejería de Fomento y Trabajo por Decreto nº 73/1993, de 28 de mayo. Por Decreto nº 140/1993, de 5 de noviembre, se ha revisado la estructura dada en mayo a la Consejería de Medio Ambiente, a fin de adecuarla a los cambios provocados por la Ley 6/1993, de supresión de la Agencia Regional del Medio Ambiente.

## 3. Actividad normativa

La producción normativa de la Comunidad Autónoma murciana durante 1993 no ha sido excesiva ni tampoco ha afectado a contenidos de singular relevancia. De las siete leyes aprobadas por la Asamblea Regional, sólo dos presentan un lógica pretensión de integración permanente, no coyuntural, en el ordenamiento jurídico. Nos referimos a la Ley 3/1993, de 16 de julio, del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, llamada a regir la vida de dicho órgano consultivo, y a la Ley 4/1993, también de 16 de julio, del Deporte de la mencionada Comunidad. A la primera de esas normas dedicamos después un apartado específico. La Ley 4/1993, del Deporte de la Región, es un cuerpo bastante extenso de normas (sesenta y siete artículos, más varias disposiciones adicionales, transitorias y finales) que se apoya competencialmente en el art. 10.1,ñ del Estatuto de Autonomía, el cual atribuye a la Comunidad competencia exclusiva en materia de promoción del deporte; su intención es constituir la norma autonómica en dicha materia, a cuyos efectos establece una organización administrativa singular, distingue las competencias de la Administración regional y la municipal, regula el asociacionismo deportivo, fija reglas en materia de infraestructura, investigación y formación en el deporte y determina criterios sobre disciplina deportiva; todo ello, guardando la debida correlación con la Ley 10/1990, del Deporte, mediante la cual el Estado ha ordenado su respectiva parcela competencial sobre este objeto.

Otras leyes tienen un claro contenido financiero más o menos coyuntural. Así la Ley 7/1993, de Presupuestos para 1994, aunque hay que advertir que en la misma se realizan importantes modificaciones de la Ley 3/1990, de Hacienda de la Región de Murcia, y de la Ley 6/1992, de Tasas, cuya pretensión es precisamente incorporar al ordenamiento, con carácter de permanencia, normas que año tras año venían reiterándose sin más vigencia que la anual en las respectivas leyes de presupuestos; también, la Ley 1/1993, de aplicación de la cláusula de revisión salarial a las previsiones del Presupuesto de 1993 sobre retribuciones del personal al servicio de la Comunidad Autónoma, y la Ley 2/1993, por la

que se aprueba el crédito extraordinario que debe financiar las subvenciones a partidos políticos devengadas como consecuencia de las elecciones autonómicas de 1991, ambas con un alcance temporal bastante limitado y con una conformación como leyes medida de todo punto evidente. Un diseño muy particular, original en cierto modo, tiene la Ley 5/1993, de Reasignación de recursos, racionalización del gasto público y modificación y reajuste del presupuesto, ya que la misma mezcla auténticas medidas coyunturales (en realidad, esa es su principal intención) con modificaciones permanentes realizadas en previas normas legales, como la Ley 3/1992, de Patrimonio de la Región, o la Ley 3/1986, de la Función Pública de la Comunidad. Finalmente, la Ley 6/1993, de supresión de la Agencia Regional del Medio Ambiente, no es sino consecuencia de la previa creación por ley de este organismo. Un sólo comentario habría que añadir a la reseña anterior, y hace referencia a la habitualidad con que el legislador murciano viene modificando partes sustanciales de importantes cuerpos legales precedentes en leyes cuyo objeto principal es otro (todo un capítulo de la Ley de Hacienda en la Ley de Presupuestos ...; la Ley de la Función Pública en la Ley de reasignación de recursos ...). Parece que este comportamiento plantea algunas preguntas de técnica legislativa cuya importancia sería oportuno no desatender.

En fin, la actividad reglamentaria, por su parte, ha sido este año menos intensa en la Comunidad Autónoma de Murcia. Prácticamente todos los Decretos de alguna relevancia hacen referencia a modificaciones orgánicas y han sido consignados ya en el epígrafe anterior. A ellos tan solo habría que añadir el Decreto núm. 18/1993, de 14 de mayo, por el que se crea el Registro de Intereses de Altos Cargos de la Administración Regional, y el Decreto núm. 7/1993, de 26 de marzo, sobre medidas para la protección de ecosistemas en aguas interiores, en buena medida el único de algún interés con una cierta incidencia fuera de la estricta organización administrativa.

## 4. Consejo económico y Social

La creación del Consejo Económico y Social era un compromiso del Ejecutivo murciano al que ya hizo referencia el discurso del Presidente de la Comunidad en el debate de investidura de junio de 1991. Probablemente, espoleaba a tales urgencias la preexistencia de dicha institución en la mayoría de las Comunidades autónomas, desde que el legislador vasco se decidiera a crearla en 1984, adelantándose incluso al Estado. El texto de la Ley 3/1993, reguladora del Consejo, ha sido negociado por el Consejo de Gobierno, la Confederación Regional de Organizaciones Empresariales de Murcia (CROEM) y los sindicatos. La composición del Consejo Económico y Social integra veintiún miembros, distribuidos en tres grupos; el primero de ellos está constituido por siete consejeros en representación de las organizaciones sindicales (en la práctica, cuatro han correspondido a UGT y tres a CC.OO.); el segundo grupo integra a otros siete miembros como representantes de las organizaciones empresariales (en la práctica, los siete han correspondido a la CROEM); y el tercer grupo incluye un representante por los Consejos de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, otro

por las organizaciones profesionales del sector agrario, otro por las asociaciones de cooperativas y otro por la Federación de Municipios, a los que se unen dos expertos designados por el Consejo de Gobierno. Para el nombramiento del Presidente, que corresponde también al Consejo de Gobierno, es preciso que el propuesto cuente con el apoyo de dos tercios de los miembros del Consejo Económico y Social. Por lo que hace a sus funciones, el esquema de éstas es muy similar al simétrico del Estado o de otras Comunidades. A tales funciones hacen referencia los arts. 5 y 6 de la Ley. Tal vez su mayor acierto haya sido seguir el ejemplo de aquellas otras leyes, reguladoras de los respectivos CES (País Vasco, Castilla-León ...) en las que se amplía la competencia del Consejo hasta incluir en ella el preceptivo informe sobre anteproyectos de decreto y no sólo sobre anteproyectos de ley. Su aspecto más criticable, en cambio, el situarse en la línea de aquellas leyes (Asturias, Madrid, Valencia, La Rioja ...) que prolongan las lógicas funciones consultivas del Consejo con otras de mediación y concertación para las que no está muy claro que el CES, pese a su apariencia y formato, pueda servir. Dice el art. 6.7 que es también función del Consejo «facilitar el encuentro y servir de cauce permanente para el diálogo entre los interlocutores sociales como vía adecuada para la consecución de acuerdos y soluciones a problemas comunes». Habrá que esperar a la publicación del reglamento de organización y funcionamiento del CES previsto por el art. 20 para ver en qué específicos procedimientos se concreta esta séptima función que el legislador ha atribuido al Consejo.

El CES se ha constituido finalmente el 9 de noviembre con la toma de posesión de sus veintiún miembros. Su presidente ha sido designado por unanimidad en el Pleno del Consejo celebrado el día 18 de ese mismo mes.

## 5. Transferencias. Reforma del Estatuto de Autonomía

La Comunidad Autónoma de Murcia, igual que otras de semejante techo competencial, ha comenzado a percibir durante 1993 las consecuencias lógicamente derivadas de la promulgación, en su día, de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 de la Constitución. Esas consecuencias afectan, en doble vertiente, al proceso efectivo de transferencias, por un lado, y a la reforma del Estatuto de Autonomía a fin de adecuarlo al nuevo techo competencial, por otro.

Respecto de la primera de esas cuestiones, debe subrayarse la decisión del Ejecutivo murciano de incorporar a la representación de la Comunidad Autónoma en la Comisión Mixta de Transferencias tres nuevos miembros designados por la Asamblea Regional, decisión cuya singular transcendencia consiste en permitir la inclusión de miembros de la oposición en las negociaciones con el Estado, lo que no es en absoluto común en otras Comunidades. Así ha venido a establecerlo el Decreto nº 109/1993, de 9 de julio, el cual aprovecha además la oportunidad para actualizar la representación de la parte murciana en dicha Comisión Mixta adecuándola a la reorganización del Consejo de Gobierno y de la

Administración Regional, de la que ya dimos cuenta en páginas precedentes. Aparte estos aspectos orgánicos, el traspaso efectivo de competencias ha sido todavía mínimo, lo cual es de todo punto lógico. Sólo dos Reales Decretos de transferencias han sido aprobados hasta este momento, y los dos afectan a competencias francamente menores, con escaso o nulo traslado de medios materiales y personales. El primero de ellos es el Real Decreto 2172/1993, de 10 de diciembre, por el que se hace efectivo el traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad murciana en materia de Colegios Oficiales o Profesionales (traspaso cuya base es la referida L.O. 9/1992, de transferencias, en cuanto traslada a la Comunidad Autónoma las competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos y profesionales). La segunda de tales normas es el Real Decreto 2173/1993, de igual fecha, por el que se transfieren a la Comunidad las funciones y servicios sobre radiodifusión, dando así cumplimiento parcial a lo establecido por la L.O. 9/1992, la cual trasladó a la Comunidad Autónoma de Murcia a fines del pasado año las competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de prensa, radio y televisión y otros medios de comunicación social.

Por lo que hace a la segunda cuestión, los grupos parlamentarios socialista y popular depositaron en la Mesa de la Asamblea el 2 de febrero de 1993 una proposición conjunta de ley conteniendo el Proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía (BOARM, nº 97, de 5 de febrero) a fin de adecuar dicho Estatuto a la ampliación de competencias producida por la mencionada Ley orgánica 9/1992, resultado, a su vez, de los Acuerdos autonómicos de 28 de febrero del mismo año. A esa proposición, en coherencia con lo que fue la postura adoptada en su momento por los distintos grupos políticos respecto de los citados Acuerdos, el grupo parlamentario de IU en la Asamblea Regional presentó una enmienda a la totalidad con texto alternativo y veinte enmiendas parciales (BOARM nº 102, de 8 de marzo y nº 104, de 16 de marzo); en síntesis, la intención de tal bloque de enmiendas apuntaba a elevar el techo competencial de la Comunidad Autónoma por encima del previsto en el pacto celebrado en su día entre socialistas y populares y a aprovechar, asimismo, esta oportunidad para introducir algunas modificaciones en el edificio institucional de la región (competencias de la Asamblea, circunscripción electoral, posibilidad de disolución parlamentaria en ciertos casos ...). El debate sobre la proposición de ley de reforma del Estatuto y, por lo tanto, sobre tales enmiendas, se produjo en las sesiones del Pleno de la Asamblea regional de 18 y de 25 de marzo (DSARM números 83 y 84), siendo aprobado el texto originario de la misma por treinta y cinco votos a favor (grupo popular y grupo socialista) y cuatro en contra (grupo de IU). En la última de tales sesiones se procedió, asimismo, a designar a los tres diputados regionales encargados de defender la iniciativa regional ante el Congreso de los Diputados. La proposición de Ley Orgánica de reforma del Estatuto de Autonomía fue, en fin, tomada en consideración por el Pleno del Congreso en su sesión de 16 de septiembre y aprobada por dicha Cámara el día 2 de diciembre, estando en este momento pendiente de tramitación en el Senado.

## 6. Conflictividad y colaboración

Los niveles de conflictividad de la Comunidad Autónoma murciana con el Estado han sido mínimos durante el período que comentamos; y, por supuesto, como viene siendo habitual, han sido nulos respecto de otras Comunidades. En definitiva, no se ha planteado ante el Tribunal Constitucional, durante 1993, ningún recurso de inconstitucionalidad ni ningún conflicto de competencia que tenga como parte a la Comunidad Autónoma de Murcia. La única actividad registrada en esta zona ha estado referida a litigios previamente planteados y pendientes de solución. En esa situación estaban, al comenzar este año, dos recursos de inconstitucionalidad planteados contra sendas leyes regionales murcianas, uno planteado por el grupo popular en el Congreso contra la Ley 3/1987, de protección y armonización de usos del Mar Menor, y otro interpuesto en su día por el Presidente del Gobierno contra la Ley 5/1988, de coordinación de policías locales. Respecto de este último recurso ha recaído sentencia en enero de 1993; no así sobre el primero de ellos, único litigio que en este momento está pendiente del pronunciamiento del Tribunal Constitucional.

La Ley 5/1988, de 11 de julio, de coordinación de policías locales había sido recurrida por el Presidente del Gobierno, en noviembre de dicho año, por considerar que sus artículos 3.2 y 18.2 podían ser contrarios a la Constitución. Como muy bien aclara la STC 25/1993, de 21 de enero, que lo resuelve, la primera de esas impugnaciones incluye « ...en su seno ...un larvado y abstracto conflicto de competencia ...» basado en la posibilidad de que el legislador autonómico haya invadido la competencia estatal en materia de policías; al menos, así lo plantea el Abogado del Estado, para quien el art. 3.2 de la Ley murciana, al establecer que «las entidades locales de ámbito territorial superior al municipio que lo prevean entre sus fines específicos o que en adelante lo acuerden, podrán crear un Cuerpo de Policía propio», contradice lo previsto en el art. 149.1.29ª de la Constitución según el cual la facultad de crear Cuerpos de Policía se abre tan sólo a las Comunidades autónomas de primer grado, quedando únicamente a las de segundo grado, entre las que Murcia se encuentra, «la vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones», así como «la coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica» (art. 148.1.22ª CE, literalmente transcrito por el art. 11,h del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia). No parece, pues, que el legislador autonómico tenga competencia para habilitar, desde su ley, la posible creación de policías supramunicipales. Así lo ha decidido el Tribunal Constitucional tras integrar en su argumentación a la Ley Orgánica 2/1986, reguladora de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y constitutiva de ese marco de legislación estatal básica a la que el art. 148.1.22ª CE alude; según su texto, no se trata tanto de que el art 149.1.29ª reserve la creación de policías a las Comunidades de techo competencial superior (ya que ese título hace más bien referencia a la creación de policías autonómicas) cuanto de que, con apoyo en ambos preceptos (149 y 148), la habilitación para crear policías locales corresponde al legislador estatal, que en esta L.O. 2/1986 la ha realizado a favor de los propios municipios, los cuales reciben así desde ella título para constituir sus propias policías. El art. 3.2 de la Ley

5/1988, de la Comunidad Autónoma murciana, no sólo se ha irrogado esa capacidad habilitadora sino que, además, lo ha hecho para permitir crear un tipo de policías (las de ámbito supramunicipal) que el legislador estatal básico (Ley 2/1986) no creó en su momento; de ahí que el Tribunal Constitucional considere que el citado precepto de la Ley regional es contrario a la Constitución. Distinto es el dictamen del Tribunal sobre el art 18.2 de la Ley, que permite al Consejo de Gobierno fijar las bases a las que habrán de atenerse los concursos de mérito a la hora de cubrir las vacantes que se produzcan en los Cuerpos de Policías Locales correspondientes a los Ayuntamientos de la región; según la sentencia que comentamos, esa facultad sí entra dentro de la competencia de coordinación reconocida a las Comunidades Autónomas por el art. 148.1.22ª del texto constitucional (el art. 39,c de la L.O. 2/1986 la contempla incluso de forma específica) y, por tanto, hay que considerar que «limita razonablemente la autonomía municipal y no merece reproche alguno desde una perspectiva constitucional».

Como hemos puesto de relieve en otros informes, al lado de la conflictividad canalizada a través del Tribunal Constitucional, otros supuestos de colisión con un claro fondo competencial han sido planteados en vía contencioso-administrativa. Por sentencia nº 868, de 16 de noviembre de 1993, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Murcia ha desestimado el recurso que en su día planteara el Abogado del Estado contra la Orden regional de 18 de diciembre de 1991, relativa a tarifas de transporte interurbano de viajeros; la tesis mantenida frente a dicha Orden, y ahora desestimada, consistió en defender que, al tratarse de precios autorizados de ámbito nacional, el aumento de tales tarifas debía ser informado preceptivamente por la Junta Superior de Precios y autorizado por la Comisión Delegada del Gobierno. Ello aparte, ha sido impugnada asimismo la Orden regional de 9 de julio de 1992, sobre períodos hábiles de caza para la temporada 92/93, por considerar que vulnera el Reglamento de caza (ya que autoriza distancias de puestos menores a las fijadas por éste) y la Ley estatal 4/1989, de Conservación de Espacios Naturales (dado que admite procedimientos de captura con hurón y aves de cetrería prohibidos por la misma), todo lo cual deviene en desconocimiento de la competencia estatal básica en materia de medio ambiente; el procedimiento (que reproduce en parte un supuesto semejante ya resuelto, del que dábamos cuenta en el Informe de 1991) está pendiente de sentencia.

En el ámbito de las relaciones de colaboración hay que indicar que se han seguido firmando convenios entre el Estado y la Comunidad Autónoma murciana para los fines más diversos (con el Ministerio de Sanidad, para desarrollar acciones en salud materno-infantil; con el Ministerio de Asuntos Sociales, sobre sistemas de información a usuarios, etc) Sin embargo, tal vez el hecho más reseñable sea la suscripción de un protocolo, firmado por el Ministro para las Administraciones Públicas el día 25 de octubre, por el que el Gobierno se ha comprometido a la cofinanciación del Plan de Reactivación Económica, en el cual se recogen inversiones a medio plazo por más de 800.000 millones de pesetas destinados a resolver determinados problemas de infraestructura de esta región.

## 1. Composición de la Cámara por Grupos Parlamentarios:

Total diputados: 45

En 1-I-93:

*Grupo parlamentario socialista: 24*

*Grupo parlamentario popular: 17*

*Grupo parlamentario de IU: 4*

En 31-XII-93:

La misma.

## 2. Estructura del Gobierno:

Entre 1-I-93 y 3-V-93:

Presidente: Carlos Collado Mena (PSOE)

Número de Consejerías: 8

— *Consejería de Economía, Hacienda y Fomento*

— *Consejería de Política Territorial, Obras Públicas y Medio Ambiente*

— *Consejería de Cultura, Educación y Turismo*

— *Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca*

— *Consejería de Sanidad*

— *Consejería de Administración Pública e Interior*

— *Secretaría General de la Presidencia*

— *Consejería de Asuntos Sociales*

Entre 3-V-93 y 31-XII-93, tras Decreto 3/1993, de 3 de mayo, de Reorganización de la Administración Regional:

Presidenta: María Antonia Martínez García (PSOE)

Vicepresidente: Enrique Amat Vicedo

Número de Consejerías: 7

— *Consejería de Hacienda y Administración Pública*

— *Consejería de Política Territorial y Obras Públicas*

— *Consejería de Cultura y Educación*

— *Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca*

— *Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales*

— *Consejería de Fomento y Trabajo*

— *Consejería de Medio Ambiente*

**3. Tipo de Gobierno:**

Mayoritario.

Partido y número de parlamentarios que le apoyan:

— PSOE, 24 diputados.

Composición del Gobierno: homogéneo (PSOE).

**4. Cambios en el Gobierno:**

Cese, a petición propia, del Presidente de la Región, D. Carlos Collado Mena (Real Decreto 625/1993, de 2 de mayo). Cese de los demás miembros del Consejo de Gobierno (Decreto 2/1993, de 3 de mayo).

Nombramiento de la nueva Presidenta de la Comunidad, Dña. María Antonia Martínez García (Real Decreto 626/1993, de 2 de mayo). Nombramiento del nuevo Consejo de Gobierno (Decretos 4 a 11/1993, de 3 de mayo). En tres de las siete Consejerías continúa el mismo titular.

Los cambios realizados por el Decreto 3/1993 en la estructura del Consejo de Gobierno (una Vicepresidencia; modificaciones en el número y denominación de las Consejerías), pueden verse en el punto 2.

**5. Investidura, moción de censura y cuestión de confianza:**

Moción de censura contra el Presidente Collado. Proponente: Grupo Popular. Candidato alternativo: Juan Ramón Calero Rodríguez. Debate: 9 y 10 de marzo. Resultado de la votación: 17 a favor, 24 en contra, 4 abstenciones (DSAR, nº 82).

Investidura, tras dimisión del Presidente Collado. Candidato propuesto: María Antonia Martínez García (PSOE). Debate: 26 y 27 de abril. Resultado de la votación: 24 a favor, 17 en contra, 4 abstenciones (DSAR, nº 87).

## 6. Mociones de reprobación:

Ninguna.

## 7. Debates y resoluciones más importantes:

*7.1. Datos globales:*

Número de interpelaciones tramitadas: 17

Número de preguntas:

Orales en Pleno: 38

Orales en Comisión: 59

Escritas: 340

Número de mociones aprobadas: 20 (debatidas: 51)

Número de resoluciones sobre debates generales aprobadas: 11

*7.2. Debates y resoluciones más importantes:*

Debate General y resoluciones sobre Plan de Reactivación Económica (Sesión Plenaria de 2 de febrero de 1993. BOAR nº 99, de 17 de febrero).

Debate General y resoluciones sobre resolución de la Comisión de Economía, relativa a la Cuenta General de la Comunidad Autónoma para 1989 (Sesión Plenaria de 30 de marzo de 1993. BOAR nº 111, de 6 de abril).

## 8. Reformas del Reglamento parlamentario:

Ninguna.

## 9. Normas interpretativas y supletorias del Reglamento:

Ninguna.

## 10. Instituciones similares a Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo:

Con atribuciones próximas al Defensor del Pueblo sigue funcionando, en la Asamblea Regional, la Comisión de Peticiones y Defensa del Ciudadano.

MURCIA
Elecciones GENERALES 1993
Resultados Comunidad Autónoma y Provincia

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Electores | 809.186 | | | |
| Participación | 659.952 | 81,6 | | |
| | votos | %s/vot. | Diput. | Senad. |
| PP | 310.507 | 47,0 | 4 | 3 |
| CDS | 14.442 | 2,2 | – | – |
| PSOE | 253.324 | 38,4 | 4 | 1 |
| IU | 63.717 | 9,7 | 1 | – |
| Ecologistas diversos | 8.177 | 1,2 | – | – |
| Diversos Derecha | 1.399 | 0,2 | – | – |
| Diversos Izquierda | 686 | 0,1 | – | – |
| Otros | 487 | 0,1 | – | – |
| Nulos | 3.418 | 0,5 | | |
| Blancos | 3.433 | 0,5 | | |

Distribución de Escaños
Diputados y Senadores

| | PP | | PSOE | | IU | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Dip. | Sen. | Dip. | Sen. | Dip. | Sen. |
| MURCIA | 4 | 3 | 4 | 1 | 1 | – |

| | |
|---|---|
| Ecologistas diversos | Los Verdes, Los Ecologistas, ARCOIRIS |
| Diversos Izquierda | Partido Obrero Revolucionario |
| Diversos Derecha | Agrupación Ruiz-Mateos Alianza Democrática Europea |
| Otros | Partido de la Ley Natural, Partido Humanista |

Fuente: Junta Electoral Central, B.O.E. 16/07/1993.

# NAVARRA

*Manuel Pulido Quecedo*

## 1. Principales cuestiones

El ejercicio de 1993 ha venido caracterizado por la búsqueda de un equilibrio parlamentario entre el Gobierno minoritario de UPN y el llamado bloque de progreso (constituido por el Partido Socialista de Navarra y la formación nacionalista «Eusko Alkartasuna»). Ese punto de equilibrio o fórmula de encuentro (sobre cuya necesidad hacíamos referencia en nuestro *Informe* de 1991) se ha producido en dos tiempos, tras el revés que supuso para el Gobierno Alli el rechazo de los Presupuestos para el ejercicio de 1993, al aprobarse en la sesión plenaria de primeros de marzo, una enmienda a la totalidad formulada por el grupo parlamentario de «Herri Batasuna» apoyada por el resto de los grupos parlamentario de la Cámara, excepción hecha del grupo de «UPN» que apoya al Gobierno. El *timing* del proceso de encuentro al que más arriba nos referíamos, ha venido propiciado, por un lado, por la necesidad para el Gobierno de UPN de encontrar un cierto apoyo parlamentario en sus iniciativas parlamentarias, de otro, por el interés del *bloque de progreso* de modificar el sistema de acceso a la Presidencia de la Comunidad Foral, sustituyendo el procedimiento extraordinario de designación automática previsto en el art. 29 de la LORAFNA por otro que haga posible la disolución del Parlamento navarro. La articulación del acuerdo se produjo en dos tiempos: el primero, en el mes de abril, en el que se negoció salir del *impasse* derivado del rechazo de los Presupuestos lo que propició su aprobación más tarde, en el mes de junio. Como diría el portavoz socialista, Sr Urralburu, en el debate del presupuesto aprobado en 1993, *el Gobierno... decició armarse de paciencia y de prudencia y se puso a negociar tanto en el terreno presupuestario como en el estrictamente político* (Diario de Sesiones del Parlamento de Navarra núm. 45, de 11 de junio de 1993, pág. 12); el segundo y definitivo acuerdo se produjo en diciembre, con ocasión de la negociación del presupuesto de 1994. Aquí se cierra el pacto más arriba esbozado que se articula sobre la base de un acuerdo UPN-PSN sobre la modificación del art 29 de la LORAFNA consistente en que la elección del candidato a Presidente debe llevarse a cabo por *mayoría absoluta* y en el caso de no obtenerse y tramitarse las sucesivas propuestas de otros candidatos, se procederá a la disolución del Parlamento. Dicho acuerdo de modificación de la LORAFNA lleva consigo el compromiso por parte del PSN al que se une, en este punto, «EA», de favorecer la aprobación de los presupuestos de 1994 (cosa que ya ha ocurrido) y, en su momento, los de 1995. Por su parte UPN y los demás partidos firmantes se comprometen a tramitar en el primer semestre de 1994 el Plan estratégico de la Universidad Pública de Navarra y la Ley de Haciendas locales.

En definitiva, el acceso al Gobierno por la vía del procedimiento automático, ha evidenciado la falla de su incompatibilidad con un sistema que se configura como de corte parlamentario, salvedad hecha —como ocurrió en los gobiernos presididos por el Sr. Urralburu— que posteriormente se lleguen a acuerdos parlamentarios. El tiempo dirá si la fórmula que se proyecta —inédita en el comparatismo europeo en cuanto a exigencias de mayorías absolutas— es válida para la gobernabilidad de Navarra, al otorgar carta de naturaleza a una suerte de alternancia obligada. La cultura del pacto parece propiciarse con la reforma suscitada. Por lo demás puede concluirse, en este apartado, que el telón de fondo de la crisis económica, con sus consecuencias de déficit presupuestario, paro, problemática industrial (Seat-VW-Torfinasa-Kio-Sarrió), necesidad de terminar las grandes obras de infraestructura, etc han forzado *socialmente* los acuerdos adoptados.

## 2. Valoración de las actividades de la Comunidad Foral

### *A) Actividad legislativa*

La actividad legislativa de la Cámara se ha visto mediatizada por la inestabilidad parlamentaria, anteriormente señalada. Ello ha redundado en el haber legislativo. Quince han sido las leyes forales aprobadas. Dos de ellas de presupuestos, Leyes Forales 9/1993, de 30 de junio y 13/1993, de 30 de diciembre, que aprobaron los presupuestos para los ejercicios de 1993 y 1994, respectivamente. En este capítulo presupuestario cabe señalar que el año 1993 ha venido marcado por la circunstancia, no habitual, de tramitar tres proyectos de presupuestos, —uno de ellos rechazado—, así como llevar anudada la aprobación de los de 1994, otras dos leyes: la Leyes Forales 14/1993, de 30 de diciembre, de *medidas fiscales* y la 15/1993, de *medidas relativas al personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra*. La primera de ellas (Ley foral 14/1993) obedece al mimetismo operado con la ley estatal de Presupuestos, donde en la aprobada para el ejercicio de 1994, se han desgajado de la ley de Presupuestos las modificaciones tributarias, seguramente motivada por la doctrina de la STC 76/1992, de 14 de mayo. La segunda (Ley foral 15/1993) obedece a análogo propósito, pero aquí por exigencia de los grupos parlamentarios de la oposición, que aprobaron una enmienda rechazando el contenido de la ley que ahora se comenta, incluida en la correspondiente adicional del proyecto de Ley de presupuestos para 1994.

Con todo, la ley foral de mayor contenido, es la relativa a la *protección y gestión de la fauna silvestre y sus hábitats* (Ley foral 2/1993). Dicha Ley que ocupó los trabajos de la Cámara durante el primer trimestre del año y que fue sustancialmente modificada en el trámite parlamentario, fue impugnada por el Presidente del Gobierno ante el Tribunal Constitucional. Por Auto del Alto Tribunal, de 10 de noviembre de 1993, fue levantada la suspensión de la totalidad de los preceptos impugnados, en línea con lo que el TC había ya señalado en los AATC 101/1993, de 23 de marzo y 243/1993, de 13 de julio dictados en relación con el levantamiento de la suspensión de las leyes de Pesca fluvial de Cas-

tilla-La Mancha y la Ley de protección de los ecosistemas acuáticos de Castilla y León. La impugnación se refería a los preceptos que regulan medidas específicas de protección de la fauna silvestre en general y de la piscícola en particular (construcción de cursos de agua, escalas, o pasos en las presas), régimen de autorización de diversos supuestos medioambientales, condiciones técnicas que deban observar los concesionarios de centrales hidroeléctricas o medidas de restauración de los cursos fluviales, así como el régimen de infracciones y sanciones en la protección de la fauna silvestre.

Mención expresa requiere también la Ley foral 4/1993, de 15 de abril, relativa al *Plan Trienal de Infraestructuras Locales* en cuanto mecanismo de cooperación con las entidades Locales que tienen como finalidad principal garantizar la cobertura de los servicios mínimos municipales obligatorios en todo el ámbito de la Comunidad Foral.

En el capítulo de leyes de incidencia tributario-económica conviene señalar la aprobación de la Ley 11/1993, de 8 de octubre, de modificación parcial de la *Norma reguladora del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales*. Con dicha Ley se ponía fin al conflicto que en torno a la Ley foral del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas se suscitó en el ejercicio anterior. En concreto la Ley viene a restaurar el tipo del 0,50, en vez del 0,10 aplicable a determinadas liquidaciones de escrituras y actas notariales sujetas al ITP y AJD. En otro orden de cosas la Ley 12/1993, de 15 de noviembre, de *apoyo a la inversión y a la actividad económica y otras medidas tributarias,* ha establecido una serie de incentivos económicos (las llamadas vacaciones fiscales) que fueron objeto de vivo debate. (*Vid* Diario de Sesiones del Parlamento de Navarra, núm 51, de 11 de noviembre).

Finalmente el resto de leyes versaron sobre la aprobación de diversos *suplementos de créditos* (Leyes forales 6 y 7/1993), *Cuentas Generales de Navarra* (Ley 8/1993), modificaciones puntuales en *materia de vivienda* (Leyes forales 3 y 5/1993) y de *ordinaria Administración* sobre permuta de solares entre el Ministerio de Justicia y la Comunidad foral (Ley 10/1993). Esta última Ley bajo su simple apariencia de medida administrativa, da solución a la construcción del nuevo palacio de Justicia, sede del Tribunal Superior de Justicia, y atisba la solución de la posible sede definitiva del Parlamento de Navarra.

En resumen un año, en el que pese a mantenerse el número elevado de leyes aprobadas, no cabe señalar innovaciones legislativas de relieve; casi rutinario —diríamos—, que parece dejar paso, tras los acuerdos anteriormente enunciados, a un final de legislatura marcado por la aprobación de leyes más significativas.

### *B) Actividad reglamentaria*

De modo análogo a lo reseñado en el apartado anterior, el conjunto de disposiciones administrativas analizadas, casi treinta, no arrojan conclusiones muy diversas de las anteriormente señaladas.

Destacan, entre ellas, los Reglamentos dictados en materia tributaria, que ejecutan leyes aprobadas a final del ejercicio de 1992: desarrollo de la Ley sobre

impuestos especiales y, más importante, el Reglamento del Impuesto sobre el Valor Añadido. El comentario que merecen la aprobación de estas disposiciones reglamentarias, es la *confianza* (no se puede presumir desconocimiento) que la Administración Foral demuestra, al aprobar Reglamentos de tanta significación económica, sin reparar que penden del hilo de un recurso directo contra Reglamentos por falta del Informe preceptivo del Consejo de Estado o del órgano consultivo foral que lo sustituya. Lo más grave aún, a mi juicio, es que no parece estar en las prioridades del Gobierno el aprobar una Ley que ponga en pie el Consejo Consultivo foral. La razón, al parecer aducida, es el coste económico de la configuración de nueva planta de la referida Institución. El argumento no parece definitivo, máxime cuando en el mismo ejercicio económico se ha aprobado una Ley de creación del Consejo de Medio Ambiente, y existen multitud de órganos consultivos forales en diversidad de sectores administrativos, de carácter facultativo, que seguramente pudieran ser suprimidos. La *Commitologie,* —diríamos— forma parte ya de la cultura administrativa foral y parece llegado el momento de subrayar la máxima de *pocos y los necesarios* (aún a riesgo de poder ser tildado de heterodoxo por los apóstoles de la participación administrativa.)

La Ley estatal 30/1992, de 26 de noviembre, de *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo Común,* ha sido objeto de un discreto desarrollo por la Administración Foral. Destaca la Orden Foral 14/1993, de 17 de marzo por la que se dictan Instrucciones en relación con la entrada en vigor de la Ley, réplica a la *Instrucción* de la Secretaría de Estado y el Decreto foral 224/1993, por el que se modifican y regulan determinados *procedimientos tributarios.*

Diversos han sido las normas que han desarrollado algunas leyes aprobadas durante el ejercicio, como las relativas a las *actuaciones protegibles en materia de vivienda* (Decreto 155/1993), o en relación con los *Planes de infraestructura Local* (Decreto 152/1993), o de la protección de la Fauna Silvestre (Decreto 162/1993 por el que se crea el Registro de Vertebrados) etc.

Mención aparte merecen las normas sobre ayudas a la Agricultura mediatizadas, en el mayor de los casos, por las decisiones comunitarias. Conviene aquí destacar el Decreto Foral 19/1993, de 18 de enero que modifica el Reglamento para la Aplicación y Desarrollo del Texto refundido sobre Financiación Agraria, así como el Decreto Foral 301/1993, de 1 de octubre, sobre regulación del régimen comunitario de ayudas a la jubilación anticipada. Finalmente el tema siempre controvertido de la *fiscalidad agraria* (desde la perspectiva de los agricultores) ha sido regulado por el Decreto Foral 27/1993, de 1 de febrero, que establece la modalidad de estimación objetiva aplicable a determinadas actividades agrícolas y ganaderas en desarrolo del art. 65 de la Ley Foral 6/1992, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

La puesta en marcha de la reforma educativa de la LOGSE sigue su curso en Navarra donde se han aprobado diversos Decretos reguladores de los currícula educativos, entre los que puede destacarse el Decreto Foral 67/1993, de 22 de febrero por el que se establece el currículo educativo de la Educación Secundaria obligatoria.

En Sanidad la actividad reglamentaria viene determinada por la incorporación como funcionarios del diverso personal adscrito al *Servicio Navarro de Sa-*

*lud* (estatutarios, laborales etc), el tema que podría sugerir un comentario sobre la *innecesaria burocratización de toda la Sanidad*, ha sido objeto de regulación en línea con las disposiciones contenidas en la Ley 11/1992 —por el Decreto Foral 347/1993, de 22 de noviembre—, que regula la provisión de puestos de trabajo en el Servicio Navarro de Salud. En otro orden de cosas, el Decreto Foral 213/1993 ha venido a regular la autorización administrativa previa de la publicidad sanitaria.

En *Medio Ambiente*, el Decreto 227/1993, de 19 de julio ha venido a regular el procedimiento sancionador de las infracciones en materia de urbanismo y de control de las actividades clasificadas para la protección del medio ambiente; la disposición viene a establecer el nuevo procedimiento sancionador de la mano de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. El controvertido tema de la gestión y eliminación de los residuos sanitarios, ha sido regulado por el Decreto 296/1993, de 13 de septiembre.

Finalmente, el Decreto Foral 358/1993, de 30 de noviembre regula las ayudas correspondientes al Fondo de Cooperación establecido en el *Protocolo Aquitania-Navarra-Euzkadi*. La disposición tiene, como se notará, su interés porque constituye una aplicación del Protocolo de Cooperación hecho entre las tres Comunidades en Pamplona, con fecha de 13 de febrero de 1992, en el marco de la Convención Europea sobre la Cooperación Transfronteriza de las Colectividades o Autoridades Territoriales adoptada por el Consejo de Europa en Madrid, el día 21 de mayo de 1980. El protocolo configura la *Comunidad Transfronteriza Aquitania-Euskadi-Navarra*, con el objetivo de intercanviar informaciones sobre sus políticas respectivas en los ámbitos económico y Social, sobre sus acciones para promover el desarrollo de las infraestructuras de comunicación, de la formación y de la investigación así como la revalorización de su patrimonio cultural y lingüístico, armonizarlas y concertarlas, investigar los medios para su puesta en marcha y fomentar todas las relaciones de colaboración que se susciten entre las instancias públicas, profesionales y privadas que ejerzan en cada una de las regiones (art. 1). El art 2 crea Fondos de cooperación Transfronteriza, coordinados, en el seno de la *Comisión Permanente Institucional* que propondrá a las autoridades competentes de cada Región los objetivos, presupuestos de carácter anual y sus disposiciones de aplicación. Pues bien con este marco de referencia, el Decreto 358/1993 establece el sistema de concesión de fondos presupuestarios para la financiación de proyectos de cooperación transfronteriza en los campos económico, financiero, medioambiental, científico, tecnológico en el marco de las competencias que navarra tiene atribuida en la materia.

En definitiva, un año marcado por el acento en la gestión, en la que destaca algún reglamento de ejecución de leyes de ejercicios anteriores y en el que no es dable resaltar nota cualificadora significativa. Normalidad, en una Administración controlada por el Parlamento en un período económico de austeridad (*rectiu*, de cierta austeridad).

### *C) Relaciones de conflicto y colaboración*

No cabe registrar en el ejercicio de 1993 ninguna Sentencia del Tribunal

Constitucional sobre recursos de inconstitucionalidad o conflictos de competencias. Sí cabe señalar, la interposición de un recurso de inconstitucionlidad contra la Ley Foral 2/1993, de 5 de marzo *de protección y gestión de la fauna silvestre y sus hábitats*, al que nos hemos referido más arriba. La impugnación se funda en que la Ley foral citada vulnera el orden constitucional de competencias en materia de aguas ya que el conjunto de medidas incluidas en la Sección Cuarta del Título Segundo de la Ley, rebasan de forma manifiesta el ámbito estrictamente pesquero invadiendo el ámbito de materia hidráulica sobre el que ostenta el Estado importantísimas competencias exclusivas, que exigen su ordenación racional mediante el principio material de jerarquía de usos y el principio formal de unidad de gestión. El recurso que, a nuestro juicio, pretende dar un carácter expansivo a las competencias estatales en materia de aguas es susceptible de una interpretación distinta, en el marco de la doctrina del TC (SSTC 103/1989 y 148/1991), que permiten la concurrencia competencial sobre un mismo espacio físico, en materia de concesiones y autorizaciones en materia de dominio público. Con todo, el Alto Tribunal ha levantado por medio del ATC de 10 de noviembre de 1993, la suspensión de los diversos preceptos impugnados.

En otro orden de cosas, cabe señalar, que el recurso de inconstitucionalidad interpuesto el año pasado por el Presidente del Gobierno de la Nación, contra la *Ley Foral del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas* ha terminado por Auto, de 21 de Septiembre de 1993, al tener por desistido a la representación del Estado. No obstante esta forma de terminación del proceso constitucional, que ha sido propiciado por el acuerdo político, el alto Tribunal dictó un Auto, de fecha 19 de agosto de 1993, por el que se levantaba la suspensión de los preceptos y disposiciones impugnadas de la Ley. La ratio decidendi de la resolución citada descansa en la voluntad de desistimiento manifestada por el recurrente que constituye un hecho nuevo dotado de la suficiente relevancia para justificar el levantamiento de la suspensión. La resolución, por tanto, levanta cautelarmente (Sala de Vacaciones) y de *oficio*, la suspensión de los preceptos que había sido solicitada infructuosamente, en dos ocasiones, antes y después del plazo de los cinco meses *ex* art 161.2 CE, por las representaciones navarras personadas ante el TC en el recurso indicado.

En el marco de las relaciones de colaboración cabe destacar la fluida relación que el Consejero de Economía y Hacienda parece haber imprimido a las relaciones tributarias con el Estado, para la lucha, en especial, contra el fraude fiscal mediante el intercambio de información entre la Hacienda Foral y la Agencia Estatal Tributaria.

Asimismo el acuerdo llegado con el Ministerio de Justicia, mediante la permuta de determinados solares y edificios ha posibilitado el inicio de las obras de construcción del nuevo Palacio de Justicia.

En el capítulo de los Convenios entre el Estado y la Comunidad Foral cabe registrar dos convenios que han sido autorizados por el Parlamento. El primero de ellos tuvo por objeto la constitución de la *Junta Arbitral de Consumo* en Navarra; el segundo, la puesta en marcha del programa integrado de gestión y control para los regímenes comunitarios de ayuda financiera en los *sectores de cultivos herbáceos* y en los de *carne* de vacuno, ovino y caprino. en el debate de este último Convenio, cuyo programa de gestión consiste en la aplicación de los

modelos que para la base de datos informática establezca la Secretaría de Producciones y Mercados del Ministerio de Agricultura, así como el acceso de Navarra a los fondos comunitarios destinados a implantar la cofinanciación del sistema, se puso de manifiesto la reticencia de los grupos nacionalistas (en concreto de «EA») a la formalización de convenios de esta naturaleza, mientras no exista un cauce de participación de las Comunidades Autónomas que tengan competencias en la materia, en la toma de decisiones estatales (Vid *Diario de Sesiones del Parlamento de Navarra* núm. 52, de 9 de diciembre de 1993, pág. 38)

### *D) Actividad institucional*

#### *a) Debates*

De forma análoga al ejercicio pasado no se ha realizado el Debate del Estado de la Comunidad. Pese a ello, los debates generales más relevantes se han producido con ocasión del debate presupuestario, lo que por otra parte resulta normal, pues como señaló el portavoz socialista, Sr. Urralburu, con ocasión del primer debate presupuestario *es el que mayor calado e influencia política entraña..., porque es el acto político anual de confianza que el Parlamento entrega al Gobierno.* (Vid *Diario de Sesiones del Parlamento de Navarra*, núm. 39, de 2 de marzo, pág 16). El acento en los debates presupuestarios se ha puesto en la contención del gasto, cosa por otro lado, habitual en todo debate presupuestario (sobre todo antes del acuerdo político de abril para desbloquear los presupuestos) donde brilló con energía el discurso socialista más duro con el Gobierno Alli, que expresó por boca de su Portavoz su negativa al acuerdo: «*... para que nadie se vea obligado a defender lo contrario de lo que piensa..., para garantizar que quien gobierna, gobierna y al mismo tiempo quien está en la oposición la puede ejercer con normalidad, hemos propuesto al Gobierno, de acuerdo también con otro Grupo Parlamentario, la modificación del artículo veintinueve del Amejoramiento*» (Vid *Diario de Sesiones*, op. cit. pág, 19). Más tarde ese discurso —como quedó más arriba expuesto— se matizó como lo demuestran las palabras del propio Portavoz socialista, en el debate presupuestario de diciembre, al señalar que «*no somos la oposición de la oposición: somos la oposición del Gobierno, aunque el ejercicio de ésta nos deba quizá inevitablemente diferenciar de otras formas de oposición. Digo..inevitablemente porque quien representa a cien no puede hacer lo mismo que quien representa a diez, no tiene ni las mismas obligaciones ni las mismas responsabilidades.*» (Diario de Sesiones del Parlamento de Navarra, núm. 52, de 9 de diciembre, pág. 23)

El otro tema recurrente en el debate presupuestario y en otros sectoriales, es el relativo a la Universidad Pública de Navarra. Los problemas son de un lado políticos y de otros presupuestarios. Respecto de los primeros el Gobierno Alli se ha quejado públicamente (con ocasión de la apertura del año académico) del carácter no fluido de las relaciones entre el equipo rectoral y el Gobierno Foral, que le ha llevado a «puentear» al Gobierno al relacionarse directamente con los Grupos de la oposición en el Parlamento, en una etapa en la que la Universidad no es autónoma. En la actualidad se ha constituido una Ponencia, en

sede Parlamentaria, que deberá informar el «*Plan de estrategia Trienal sobre la Universidad pública de Navarra*». En cuanto a los problemas presupuestarios, las restricciones llevadas a cabo por el Gobierno han afectado el proyecto arquitectónico universitario de Sáenz de Oiza lo que ha planteado vivos debates sobre la prioridad del Gobierno en la Universidad Pública frente al interés prioritario manifestado por los grupos parlamentarios de la oposición (en especial «PSN» y «EA»). El debate se ha visto avivado por los recientes *Informes de la Cámara de Comptos* sobre la construcción de la Universidad Pública (publicado en el *Boletín Oficial del Parlamento de Navarra*, núm. 38, de 11 de octubre) y el más reciente Informe de fiscalización de la Universidad pública (BOPN núm. 2, de 11 de enero de 1994) donde se ponen de manifiesto diversas deficiencias en la gestión, contestadas por la propia Universidad. En el fondo late la eterna pugna entre la concepción de que la autonomía universitaria es un derecho fundamental y permite un grado de autonomía para la gestión y el control de los fondos públicos de un Presupuesto que, depende en su mayor parte de las subvenciones del Gobierno de Navarra, (dos mil setecientos veinticinco millones de un Presupuesto para el ejercicio de 1992, de tres mil cuatrocientos cincuenta y cinco) máxime, además, en un período en el que no se ha constituido el Consejo Social.

Finalmente cabe reseñar el debate producido con ocasión de la construcción del embalse de Itoiz, contestado por algunos grupos abertzales, a raíz —seguramente— de unas no muy afortunadas declaraciones del Director General de Icona a propósito de los estudios de impacto ambiental relacionados con la construcción del citado embalse. Los grupos mayoritarios se pronunciaron en contra de una moción presentada por el grupo parlamentario «EA» que solicitaba la vinculación de los proyectos de construcción del pantano de Itoiz y del Canal de Navarra.

### *b) Resoluciones, comparecencias y otras informaciones*

Diversas han sido las resoluciones aprobadas como consecuencia de mociones presentadas por los grupos parlamentarios. Algunas de las más relevantes han sido de uno u otro modo citadas a lo largo del *Informe*, verbi gratia, las referidas a la Universidad Pública de Navarra; otras versaron sobre un tema recurrente en el Parlamento navarro como es la cesión del dominio directo sobre las Bardenas, o las campañas de información o prevención del sida, captación en Navarra de la ETB etc. sobre este último tema puede señalarse que el Gobierno foral ha abierto negociaciones con el Ministerio de Obras Públicas y Medio ambiente y con el Gobierno Vasco para posibilitar la captación de la ETB por el pasillo frecuencial del tercer canal, mientras la Comunidad Foral, no decida crear su Televisión autonómica. Caso de producirse este Acuerdo con la Comunidad Autónoma Vasca estaríamos, en presencia, de uno de los pocos Convenios de Cooperación de trazado horizontal, esto es, entre Comunidades Autónomas.

Por lo demás cabe señalar que el hecho más significativo de las actividades en sede parlamentaria es la constante celebración de comparecencias y sesiones

de trabajo. Ochenta y ocho sesiones son muchas sesiones para un Parlamento como el Navarro, lo que le hace estar, podríamos decir, en sesión permanente. Obedece dicho evento a varias concausas que tienen que ver con el sistema de retribución por dietas, la actividad de impulso gubernamental que los grupos parlamentarios pretenden llevar a cabo, la repercusión de la actividad parlamentaria en los medios de comunicación etc. Puede decirse que el Parlamento, a pesar de sus limitaciones, es una verdadera Institución (en el sentir de Hauriou), enraizada en su entorno social.

En otro orden de cosas, puede destacarse el correcto funcionamiento de la Cámara de Comptos, que dinamiza la vida administrativa con puntuales Informes de fiscalización sobre los diversos ramos administrativos forales y municipales y sobre temas varios (Informe de fiscalización sobre el valor añadido, sobre la gestión de diversos municipios, Mancomunidad de Aguas «Mairana» etc).

## 1. Composición de las Cámaras por Grupos Parlamentarios:

Composición de la Cámara resultante de las elecciones de 26 de mayo de 1991:

Total Diputados: 50

Composición por grupos a 24 de junio de 1991:

*Grupo Parlamentario Unión del Pueblo Navarro: 20*

*Grupo Parlamentario Socialista: 19*

*Grupo Parlamentario Herri Batasuna: 6*

*Grupo Parlamentario Eusko Alkartasuna: 3*

*Grupo Parlamentario Mixto (I.U): 2*

Composición por grupos a 31 de diciembre de 1993: igual.

## 2. Estructura del Gobierno:

Presidente: Excmo Sr D Juan Cruz Alli Aranguren (UPN).

Número de Consejerías: 10

— *Departamento de Presidencia*

— *Departamento de Economía y Hacienda*

— *Departamento de Administración Local*

— *Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente*

— *Departamento de Educación y Cultura*

— *Departamento de Salud*

— *Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones*

— *Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes*

— *Departamento de Industria, Comercio, Turismo y Trabajo*

— *Departamento de Bienestar Social, Deporte y Vivienda*

## 3. Tipo de Gobierno:

Minoritario. Designación automática en virtud de lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley 13/1982, de 10 de agosto, sobre Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

UPN: 20 miembros.

## 4. Investidura, Censura y Confianza:

Ninguna

## 5. Mociones de Reprobación:

Moción de cese del Consejero de Salud, Ilmo. Sr. D. Calixto Ayesa Dianda. Rechazada por el Pleno de la Cámara.

## 6. Debates y resoluciones aprobadas más importantes:

Interpelaciones tramitadas: 3

Preguntas

Orales: 5

Escritas: 137

Mociones presentadas

Rechazadas: 17

Resoluciones aprobadas: 14

Total: 31

Entre las resoluciones aprobadas cabe destacar:

— Sobre la cesión gratuita por parte del Estado del dominio directo sobre las Bardenas Reales.

— Sobre la puesta en práctica de una campaña de información y prevención del VIH-SIDA.

— Sobre la regularización de la captación en Navarra de ETB.

— Sobre la Universidad Pública de Navarra.

## 7. Reformas del Reglamento parlamentario:

Ninguna.

**8. Normas interpretativas y supletorias del Reglamento:**

Ninguna.

**9. Configuración de instituciones similares a Consejo Consultivo y Defensor del Pueblo:**

Ninguno.

**10. Otras informaciones:**

Proposiciones de ley: 4

— De modificación de la Ley Foral del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral.

— De protección de los animales.

— De modificación de la Ley Foral de Salud.

— De modificación de la Ley Foral del Vascuence.

Convenios: 3

Con fecha 5 de julio de 1993 es nombrado Consejero de Economía y Hacienda el Ilmo. Sr. D. Juan Ramón Jiménez Pérez, en sustitución del Ilmo. Sr. D. José Javier Pomés Ruiz.

NAVARRA
Elecciones GENERALES 1993
Resultados Comunidad Autónoma y Provincia

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Electores | 425.387 | | | |
| Participación | 312.999 | 73,6 | | |
| | votos | %s/vot. | Diput. | Senad. |
| PP-UPN | 112.228 | 35,9 | 3 | 3 |
| CDS | 5.241 | 1,7 | – | – |
| PSOE | 108.305 | 34,6 | 2 | 1 |
| IU | 27.043 | 8,6 | – | – |
| Eusko Alderdi Jeltzalea- –Partido Nacionalista Vasco | 3.540 | 1,1 | – | – |
| Eusko Alkartasuna-Euskal Ezquerra | 11.437 | 3,7 | – | – |
| Herri Batasuna | 32.221 | 10,3 | – | – |
| Ecologistas diversos | 4.263 | 1,4 | – | – |
| Diversos Derecha | 903 | 0,3 | – | – |
| Diversos Izquierda | 373 | 0,1 | – | – |
| Otros | 244 | 0,1 | – | – |
| Nulos | 2.374 | 0,8 | | |
| Blancos | 4.495 | 1,4 | | |

Distribución de Escaños
Diputados y Senadores

| | PP-UPN | | PSOE | | IU | | EA-EUE | | HB | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Dip. | Sen. | Dip. | Sen. | Dip. | Sen. | Dip. | Sen. | Dip. | Sen. |
| NAVARRA | 3 | 3 | 2 | 1 | – | – | – | – | – | – |

| | |
|---|---|
| Ecologistas diversos | Los Verdes |
| Diversos Izquierda | Partido Obrero Revolucionario, Coalición por un Nuevo Partido Socialista |
| Diversos Derecha | Agrupación Ruiz-Mateos Alianza Democrática Europea |
| Otros | Partido de la Ley Natural, Partido Humanista |

Fuente: Junta Electoral Central, B.O.E. 16/07/1993.

# PAIS VASCO

*José Manuel Castells Arteche*
*Alejandro Saiz Arnaiz*

## 1. Aspectos político institucionales

La actividad político-institucional de la Comunidad Autónoma Vasca está mediatizada, un año más pero con intensidad creciente, por la aguda crisis económica y el consiguiente desmantelamiento industrial. El propio Lehendakari Ardanza, en su intervención ante el Parlamento con motivo del debate sobre política general, el día 24 de septiembre, calificó de mala dicha situación, manifestando que la misma suponía la ocupación primordial del Gobierno. El sector industrial caía, según fuentes oficiales, hasta el punto de que en mayo el porcentaje de variación negativa se situaba en el 10,1 por cien, con la previsión de terminar el año por encima del descenso del ejercicio anterior, en el que la tasa fue de 4,8 por cien. Solamente la evolución expansiva de la demanda del sector público y el nivel de las exportaciones, se insinuaban como datos positivos en un panorama de aguda recesión.

El Gobierno compuesto por el PNV y el PSE-EE prosiguió su tarea, con las tensiones propias de un Ejecutivo de coalición, amparado en su mayoría parlamentaria. Como nota destacable, la refundición del PSE y EE supuso el cese por el Lehendakari del Consejero de Economía, Planificación y Medio Ambiente, perteneciente a EE, y la inmediata desaparición de la misma Consejería; de modo que por Decreto de 23 de febrero se reestructuró el Gobierno quedando de tal modo compuesto por trece Departamentos (la Consejería de Hacienda y Finanzas pasó a convertirse en Economía y Hacienda, y a la de Urbanismo y Vivienda se le adicionó la materia de Medio Ambiente). La medida del cese por parte del Lehendakari, además de implicar la constatación de la desaparición del partido político EE, ocasionó una airada protesta proveniente de los medios del partido extinto y de los socialistas en el Gobierno.

Las elecciones generales de junio, con unos resultados que mostraban una notoria alteración de las fuerzas políticas en cuanto al anterior hecho electoral, de forma apreciable entre los dos componentes del Gobierno de coalición, relanzaron el debate político, sumiéndolo a finales de año en un clima de proceso preelectoral, de definición de posturas y de diferenciación de opciones, con la consiguiente tensión entre los miembros del propio Ejecutivo y repercutiendo en coaliciones de similar color existentes en otras instituciones de gobierno.

El auténtico tema-testigo de la política autonómica vasca en este año, se ha centrado en el proceso abierto por las cincuenta y cuatro competencias recla-

madas para su transferencia a la Comunidad Autónoma (véase el Informe de 1992). En febrero se manifestaba por el Consejero de Presidencia la ausencia de avances positivos de ninguna clase, juzgándolo como un parón autonómico de difícil explicación. Sin embargo, un salto cualitativo tuvo lugar en esta materia problemática con la aprobación por el Parlamento Vasco, el día 1 de julio, de un «Informe sobre el desarrollo estatutario», que suponía la aceptación del bloque de las mencionadas competencias, respaldadas por la Cámara con amplísima mayoría (el PSE-EE sólo formuló reservas para dos de dichas competencias), definiéndose un consenso sobre las materias a transferir y estableciéndose en otros supuestos los criterios políticos que debían tenerse en cuenta en la mesa de negociación con la Administración central.

Este acuerdo, que según el propio Lehendakari y con innegable optimismo, «representa una auténtica regeneración del espíritu estatutario entre las fuerzas políticas vascas», parecía razonablemente llamado a configurarse como un instrumento clave para desbloquear el proceso de tranferencias al País Vasco, en matizada opinión de sus mentores. Luego, la pelota pasaba al tejado de las instancias centrales, llamadas de forma perentoria a relanzar el proceso.

El año finalizaba, con todo, sin llegarse a los previstos acuerdos. A principios de diciembre la prensa señalaba que tras la apertura de las negociaciones el Gobierno central consideraba como intransferibles seis de las competencias contenidas en el Informe (autopistas ubicadas en la Comunidad Autónoma; la cesión del control de las elecciones municipales al Gobierno Vasco; la asunción por la Administración autónoma de los Paradores Nacionales de Turismo enclavados en Euskadi; el Centro de Investigación y Asistencia Técnica; las competencias de investigación científica y técnica; y el traspaso al Ejecutivo autónomo de la potestad de expedición de los carnés de conducir); respecto de otras «quince o veinte materias» se percibía la posibilidad de un acuerdo en dos o tres meses, para lo que era pieza fundamental, a juicio del Gobierno Vasco, la elaboración de un calendario de transferencias en el que se fijarán bloques de materias y plazos para su negociación.

Se llegaba de este modo a los últimos días del año sin haberse conseguido un mínimo de acuerdo sobre el calendario citado y con algunas controversias en el seno del propio Gobierno entre la postura de los miembros del PSE-EE proclive a la aceptación de las transferencias en el número y calidad propuestos por el Ministerio para las Administraciones Públicas, y la del resto del Gobierno, favorable a mantener el bloque total de la solicitud tal y como ésta se había acordado en julio por el Parlamento Vasco. No cabe duda que el próximo evento electoral significará la aceleración del proceso y del traspaso de al menos algunas de las materias.

De calado político indudable por sus repercusiones fueron unas normas forales aprobadas por las Juntas Generales de cada uno de los tres Territorios Históricos (la de Gipuzkoa, de 26 de junio, aparece publicada en el Boletín Oficial del País Vasco el 14 de septiembre), tituladas «de medidas fiscales urgentes de apoyo a la inversión e impulso de la actividad económinca». Dicha normas forales tenían por declarado objeto (artículo 1) la regulación de medidas fiscales

de carácter transitorio relativas a los impuestos sobre Sociedades y sobre la Renta de las Personas Físicas, destinadas básicamente a apoyar la inversión empresarial para mejorar la situación económica del País Vasco; refiriéndose, de este modo, a la incentivación empresarial, a programas de investigación y desarollo tecnológico, a inversiones para la exportación, al impulso de nuevas iniciativas empresariales y a la contratación y formación profesional de los trabajadores. Las normas forales aludidas (18/1993, de Alava; 5/1993, de Bizkaia y 11/1993, de Gipuzkoa) fueron impugnadas por la Administración del Estado en recursos contencioso-administrativos que, en opinión del Lehendakari Ardanza, «no son sino la expresión más brutal de este navegar a contracorriente». Posiblemente sean estas normas forales y las reacciones por ellas provocadas los exponentes más preclaros de las contradicciones en el nivel convivencial autonómico doméstico.

En similar contexto es preciso situar la elaboración por el Gobierno de un proyecto de ley de Banco Público Vasco, enviado ya al Parlamento. Considerado por su impulsor, el Consejero nacionalista Larrea, «como una pieza destacada de nuestro gobierno en materia financiera», despertó de inmediato fuertes suspicacias en muy diversos ámbitos, que se materializaron antes incluso de su discusión en el Parlamento Vasco, en una toma de postura adversa a su creación por parte de las Juntas Generales del Territorio Histórico de Alava.

Más apaciguado ha transcurrido este año para la ardua cuestión de la normalización lingüística. Resuelto normativamente (Decreto de 3 de agosto) el conflicto planteado por la aplicación estricta del Decreto de perfiles lingüísticos en los puestos de trabajo de las Administraciones Vascas con notable consenso entre las partes implicadas, el año finalizaba con el anuncio de determinada fuerza política gubernamental de replantear la política lingüística en el próximo proceso electoral. A destacar por su carácter sintomático la diferencia de enfoques en cuanto a esta política, según se tradujo en iniciales manifestaciones públicas, entre el Consejero de Cultura, J. Arregui, y la Secretaria de Política Lingüística, M. C. Garmendia.

Este año ha supuesto el relanzamiento de la reivindicación participativa autonómica en las diversas instituciones europeas. A la precedente creación de la Secretaría General de Acción Exterior (1991) y de la sociedad pública INTERBASK, destinada a configurarse como una oficina operativa en Bruselas, se ha añadido este curso la creación de la Comisión interdepartamental de acción exterior (Decreto de 2 de febrero), con el fin de afrontar los cambios que deriven del proceso de la Unión Europea. De forma especial debe mencionarse el envío por el Gobierno al Parlamento de un denominado «Informe sobre participación institucional de Euskadi en la construcción europea». De su texto y, con anterioridad, de la intervención del Lehendakari en la Cámara el 24 de septiembre, se deduce la pretensión del Gobierno Vasco (concretado ahora en su sector nacionalista) de participar en las diferentes instancias europeas, tanto de la Unión como del Consejo de Europa. Se busca, con tal finalidad, la configuración de un órgano en el que el Gobierno autónomo pueda discutir con la Administración del Estado, de forma bilateral, el modelo de participación de Euskadi en la

construcción europea, para lo cual resultaría efectiva la acordada pero nunca creada Comisión Euskadi-Estado para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas.

La intención autonómica suponía salir del «impasse» presente en la materia, que según un alto exponente del Gobierno Vasco, es aquélla en la que «desde la Administración central ni se ofrece a tiempo información sobre lo que pasa en Bruselas, ni se nos permite disponer de una representación ante la Comunidad, ni se defienden adecuadamente las posiciones autonómicas, cuando no se produce la kafkiana situación de que nuestro teórico abogado defensor ante Bruselas es el mismo que nos recurre, pongo por caso, las normas forales».

## 2. Actividad del Parlamento

El Parlamento Vasco ha desarollado su labor en el frente legislativo mayoritariamente con normas de escaso relieve político, con unas notorias excepciones, aunque también se esté reafirmando su papel de factor, al menos en el terreno declarativo, de debate y resolución sobre determinadas cuestiones esenciales de la vida política de la Comunidad. Desde el estricto plano legal, debe mencionarse en lugar prioritario la Ley 1/1993, de la Escuela Pública Vasca, en tanto que resultado del «acuerdo político para el pacto escolar» entre los dos partidos integrantes del Gobierno (véase el Informe correspondiente a 1992); la cuestión de fondo consistía en determinar el modelo de escuela pública en el que se pueda producir la aplicación de la LOGSE, regulándose en consonancia el ejercicio del derecho a la educación en dicha escuela, el uso del euskera, la división territorial de aquélla y su circunscripción electoral, la autonomía de los centros y la funcionalidad de los órganos colegiados y unipersonales. No obstante, la carga polémica máxima se centraba en la solución proporcionada en una disposición adicional al controvertido tema de las ikastolas o centros de enseñanza en lengua vasca, creados originalmente durante el franquismo; se abría en esta ley una opción entre la confluencia de aquéllas en la red pública o su permanencia definitiva como centros privados. La mentada opción supuso un áspero debate ikastola por ikastola, con contenidos claramente politizados. En mayo, culminaba la mencionada bifurcación con la voluntaria entrada de la mayoría de las ikastolas en la red pública y la consiguiente reordenación del sistema educativo en dos únicas redes. De este modo cincuenta y dos ikastolas, que implicaban a un total de 1.139 trabajadores entre docentes y no docentes, confluyeron en la red pública.

En esta misma materia educativa, la Ley 2/1993, estableció el régimen de los cuerpos de enseñanza no universitarios, permitiendo de inmediato la aprobación de la normativa de perfiles lingüísticos, de relación de puestos de trabajo y de oferta pública de empleo. Debe destacarse que en dicha ley se establece el sistema de acceso a la función pública del personal docente al servicio de las ikastolas, en tanto obligada consecuencia de la publificación previa.

Desde la perspectiva reactiva de la afrontación mediante políticas públicas de

las consecuencias de la acuciante crisis económica, puede aludirse a la Ley 3/1993, que elabora un repertorio de medidas de carácter extraordinario, relativas a aspectos presupuestarios y financieros, encaminadas a la reactivación económica y el empleo, jugando al respecto con determinados créditos presupuestarios para hacer frente a algunas actuaciones consideradas de interés para el logro de la tan buscada reactivación.

Una materia de singular importancia en el País Vasco es el sistema de cooperativas, de implantación consistente en todo el territorio comunitario y de forma especial en el complejo cooperativo de Mondragón. Una de las primeras leyes del Parlamento (1981) las reguló en los momentos iniciales de la autonomía. La necesaria adaptación al contexto y la coherente puesta al día del régimen de las cooperativas, es la razón justificante de la Ley 4/1993. Norma que ordena el régimen orgánico y funcional de las diversas clases de cooperativas, constituyendo el registro de cooperativas de Euskadi y el Consejo Superior de Cooperativas del mismo ámbito. Contempla el dato de la existencia y pertinente regulación de una diversidad de cooperativas, definiendo esa variedad clasificativa que ha impuesto la propia realidad.

La Ley 6/1993 determina un elenco de medidas de protección y defensa de los animales, así como del necesario cumplimiento de unos requisitos higiénico-sanitarios, ordenando las asociaciones protectoras de animales y sus relaciones con la Administración. Por último debe citarse la Ley 5/1993, que significa la primera reforma de la denominada Ley de Territorios Históricos (1983), en cuanto obligada respuesta a una decisión judicial; de este modo y con una pretensión clarificadora, la ley atribuye a los órganos forales la aprobación de todos los instrumentos de ordenación urbanística, con la sola excepción de los planes especiales en ejecución de competencias sectoriales atribuidas a las instituciones comunes que desarrollen instrumentos de ordenación territorial o urbanística.

Puede igualmente resultar de interés el tener constancia de aquellos proyectos de ley que, aprobados por el Gobierno, han sido remitidos al Parlamento y se hallan a la espera de una pronta discusión en dicha sede. Se citan en este orden el proyecto de ley sobre creación del Instituto Vasco de Seguridad y Salud laborales, aprobado en Consejo de Gobierno el 9 de marzo de 1993 y remitido al Parlamento el 19 de abril; el proyecto por el que se crea y regula la Institución Financiera Pública Vasca, aprobado por el Gobierno el 18 de mayo y enviado al Parlamento seis días más tarde; el proyecto de Ley del Plan Vasco de Estadística, aprobado por el Consejo de Gobierno el 25 de mayo y remitido a la Cámara el 3 de septiembre; el proyecto de ley de Turismo, aprobado por el Gobierno Vasco el día 8 de junio y enviado al Parlamento el 29 de julio; el proyecto de ley de la Actividad Comercial, aprobado por el Consejo de Gobierno el 27 de julio y enviado a la Cámara el 3 de septiembre; el proyecto de ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1994, aprobado el 26 de octubre y remitido al Legislativo el 28 del mismo mes. Todo ello, además de una serie sucesiva de proyectos de ley de aprobación de la liquidación de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma desde el ejercicio de 1987 has-

ta el de 1991, y de una proposición de ley de Eusko Alkartasuna, sobre publicidad institucional, que se debatirá en breve y respecto de la cual el Gobierno ha manifestado ya su criterio contrario a la toma en consideración.

Hemos hecho mención al importante rol de impulso llevado a cabo por el Parlamento en determinadas cuestiones de innegable importancia social y política, de las que es buena prueba el «Informe sobre el desarrollo estatutario», aprobado el 1 de julio. Igualmente deben reseñarse la resolución sobre «una estrategia para la racionalización y mejora de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco» (de 10 de junio) y, seguramente de mayor resonancia, la resolución de 23 de junio sobre «estrategias de cambio en el Sistema Vasco de Salud-Osasuna Zainduz», que pretendía afrontar la problemática del progresivo envejecimiento de la población, la aparición de nuevas enfermedades, el rápido desarrollo de nuevas tecnologías y la creciente demanda social y profesional, articulando las correspondientes respuestas presupuestarias y organizativas. Resta pendiente el debate sobre el ya citado Informe relativo a la participación europea.

Una última referencia dentro de este apartado a los órganos auxiliares del Parlamento, de cuya consolidación en el sistema autonómico vasco dan buena muestra tanto el excelente Informe del Ararteko sobre el año 1992, como la intensa actuación del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas reflejada en los varios informes elaborados a lo largo y ancho de 1993.

### 3. Potestad reglamentaria

Puede resultar equívoca la cifra de 465 Decretos publicados a lo largo de 1993 provenientes del Gobierno Vasco a través de sus diferentes Departamentos. Pocos de ellos alcanzan el carácter normativo y la gran mayoría se subsumen en el amplio espacio de las diversas medidas de fomento y subvenciones de variada especie. No obstante puede tener interés la referencia al correspondiente Departamento que emitió la propuesta (sin contar la Lehendakaritza). Así, el de Secretaría del Gobierno cuenta con dieciocho Decretos; el de Presidencia, Régimen Jurídico y Desarrollo Autonómico, doce; el de Agricultura y Pesca, catorce; el de Cultura, veintitrés; el de Economía y Hacienda, ciento treinta y tres; el de Educación, veinticinco; el de Industria y Energía, setenta y uno; el de Interior, veintitrés; el de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente, setenta y dos; el de Transportes y Obras Públicas, once; el de Trabajo, veintinueve; el de Justicia, ocho; el de Comercio y Turismo, cinco; correspondiendo uno a la Vicepresidencia primera para asuntos económicos.

Prosiguen incansablemente las reestructuraciones departamentales, algunas impuestas por la crisis debido al cese del Consejero de EE; otras por motivos diversos. Entre estas segundas se encuentra el Decreto 56/1993, que establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Industria y Energía, o el 217/1993, que realiza la misma operación en el Departamento de Interior. Entre las primeras, el Decreto 79/1993 que reestructura la Consejería de Economía y

Hacienda como resultado de la extinción (Decreto 30/1993) del Departamento de Economía, Planificación y Medio Ambiente.

En el ámbito de la potestad organizatoria y de la consiguiente creación de órganos, ya se ha destacado la constitución de la Comisión Interdepartamental de Acción Exterior (Decreto 13/1993), tendente al establecimiento de un cauce para la evaluación y planificación conjunta de las actuaciones del Gobierno Vasco como consecuencia del proceso de Unión Europea; el Decreto 22/1993 creó la Comisión de Seguridad Vial de la Comunidad en cuanto órgano de encuentro, asesoramiento y participación; por Decreto 84/1993 se instituyó y reguló el Registro de Explotaciones Agrarias. Igualmente, mediante Decreto 97/1993 se creó una Comisión Interdepartamental para la coordinación de la ejecución del Plan de Acción Positiva para las mujeres en la Comunidad Autónoma de Euskadi.

En la materia de Interior y con el objetivo de la puesta en marcha de la Ley de Policía del País Vasco (1992), es obligada la referencia a la ya mencionada Comisión de Seguridad Vial, así como al Decreto 18/1993 que establece por fin la estructura orgánica de la Academia de Policía; al Decreto 144/1993, que reguló las especificidades de la contratación de bienes informáticos para actividades de seguridad; y al Decreto 50/1993, que estableció la normativa para las elecciones sindicales de los funcionarios de la Ertzaintza; unas elecciones que tuvieron lugar en el mes de junio.

Un amplio elenco de disposiciones permiten ser encuadradas en una global política reactiva frente a la crisis y de incentivación del empleo. Dentro de la heterogeneidad de este apartado se menciona el Decreto 126/1993, de establecimiento de ayudas del Gobierno para fomentar el empleo juvenil; el Decreto 130/1993, que promueve la contratación de personas pertenecientes a colectivos en situación de paro; el Decreto 25/1993, que regula el ingreso mínimo de inserción respecto de personas que carezcan de recursos económicos necesarios para atender a las necesidades básicas de la vida; el Decreto 189/1993, de medidas urgentes en materia de viviendas y suelo o el Decreto 109/1993, regulador del régimen jurídico y financiero de las viviendas de protección oficial; el Decreto 14/1993, que define un programa de ayudas financieras a la inversión en el sector industrial. En este contexto es igualmente destacable la constante emisión de deuda pública formalizada en obligaciones y bonos, incluso en francos suizos.

En aplicación y desarrollo del anteriormente citado «pacto escolar» y de la Ley de la Escuela Pública Vasca, se inicia la normativa de ejecución; así, el Decreto 123/1993 reguló el procedimiento para el ejercicio del derecho de opción de las ikastolas cara a su voluntaria confluencia en la red de centros docentes públicos de la Comunidad Autónoma; el Decreto 289/1993 reguló la implantación del discutido sistema de pago delegado en los centros docentes privados concertados, y el Decreto 137/1993 ordenó los centros tutelados de formación ocupacional dedicados a la formación profesional.

Con antelación incluso a la Ley de Protección de Animales, se habían adop-

tado diversas disposiciones al respecto; así, la Orden de 5 de mayo regulaba la utilización de métodos electrónicos de identificación animal y el Decreto 215/1993 entraba a ordenar los espectáculos taurinos (?) tradicionales, pretendiendo encauzar unos festejos populares (vaquillas, sokamuturras, etc.) con la voluntad de evitar determinados abusos.

Desde el plano del medio ambiente puede mencionarse el Decreto 242/1993, que aprobó el plan rector de uso y gestión de la reserva de la biosfera de Urdaibai, cuenca que tiene el mérito de erigirse en una isla libre de contaminación y, por lo tanto, de necesaria protección.

Por su contenido jurídico y sus indudables repercusiones en el devenir autonómico, destacaré dos normas: la Orden de 6 de abril, que publica un Acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de marzo que aprobaba las directrices para la elaboración de proyectos de ley, Decretos, Ordenes y Resoluciones, cuestiones todas ellas de técnica legislativa que parecen particularmente pertinentes. Igualmente es reseñable la Orden de 16 de marzo, que pretendía aclarar las dudas suscitadas en la aplicación de la estatal Ley 30/1992, fijando una serie de criterios respecto del proceso aplicativo en los órganos de la Administración autonómica.

Finalmente, es necesario notar que tras bastantes años de existencia se ha regulado la configuración orgánica y funcional del Boletín Oficial del País Vasco (Decreto 155/1993).

## 4. Actividad de gestión

No parece necesario insistir en la dimensión alcanzada por la política de subvenciones de muy diverso tipo y condición. El simple vistazo de cualquier Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma ahorra cualquier comentario.

En el presente contexto de aguda crisis económica, parece oportuna la referencia a determinadas medidas de política industrial, surgidas mayoritariamente del Gobierno, que pretenden paliar los efectos de la recesión económica en este sector. Así, en ejecución del Plan de política industrial, aprobado por el Parlamento el 9 de enero de 1992, se ha prorrogado en 1993 el Plan 3 R, con una dotación final de 47.300 millones de pesetas, entre subvenciones (13.900) y avales (34.000), reestructurando un total de 134 empresas y consolidando más de 14.000 puestos de trabajo.

Especialmente intensa ha sido la actividad en el apoyo económico a la reconversión de ACENOR y a la fusión de AFORA y PESA, constituyéndose una nueva empresa denominada «Grupo siderúrgico vasco», dotada de un capital de 6.700 millones y participada al 15 por ciento por el Gobierno Vasco.

En cuanto concierne a la promoción de nuevas inversiones de carácter extraordinario y estratégico, el programa GARAPEN ha aprobado catorce proyectos, con una inversión generada de 40.500 millones, una subvención comprometida de 9.600 y una expectativa de 1.800 puestos de trabajo, a lo que es

preciso añadir otras iniciativas similares por un importe de 23.000 millones de pesetas adicionales.

Para hacer frente a las dificultades de financiación se han establecido unos mecanismos públicos de ayuda mediante la creación de sociedades de créditos participativos (LUZARO), de capital de desarrollo (SOCADE) y de capital de riesgo (EZTEN).

Igualmente, y con ocasión de la intervención del Lehendakari en el debate de política general (24 de septiembre), se perfilaban las líneas de actuación de la política industrial, persiguiéndose los siguientes parámetros: 1. llevar a cabo las oportunas transformaciones estructurales de los diversos sectores industriales; 2. promover inversiones estratégicas y crear nuevas empresas; 3. procurar especial atención a los excedentes laborales, experimentando nuevos mecanismos de reubicación, y 4. profundizar en el diálogo con los interlocutores económicos y sociales.

Cifras e intenciones oficiales que no impiden apreciar la magnitud de la recesión y sus secuelas en el tejido industrial. Si la demanda social se ha dirigido en solicitud de ayuda al sector público vasco, demostrando una confianza inusitada en los posibles efectos benéficos derivados de las instituciones autonómicas, éstas han reconocido sus insuficiencias e incapacidad para entrar en un ámbito real de soluciones. La casi desaparición de la industria siderometalúrgica y naval de la margen izquierda del Nervión, puede configurarse en un auténtico test de fiabilidad en las instancias del poder autonómico, de pronóstico ciertamente difícil.

## 5. Conflictividad y cooperación

Un año más, y de acuerdo con los términos expuestos en Informes anteriores, no ha existido durante 1993 un solo recurso de inconstitucionalidad interpuesto por ninguna de las dos partes. En todo caso, y como demostración de un cierto apaciguamiento, puede mencionarse el desistimiento por el Gobierno central en el recurso de inconstitucionalidad 2685/1992, promovido contra la Ley 3/1992, de 1 de julio, denominada del Derecho Civil foral del País Vasco.

Sin embargo, sí que han existido conflictos de competencia por parte del Estado frente a las normas de la Comunidad Autónoma del País Vasco; así, el conflicto 1913/1993, interpuesto contra el articulo 5.3 de la Orden de 15 de enero de 1993, del Consejero de Agricultura y Pesca, por la que se instrumenta la asignación de derechos individuales a la prima a los productos de ovino y caprino en la Comunidad Autónoma, manteniéndose la suspensión por providencia de 16 de noviembre de 1993.

Igualmente el recurso 1913/1993, que tiene por objeto la Orden de 1 de febrero de 1993, del Consejero de Agricultura y Pesca, por la que se establecen las normas específicas de regulación de las transferencias y cesiones de derechos individuales de prima a los productores de ovino y caprino y por la que se de-

terminan los criterios para la asignación y uso de derechos de la reserva a que se refiere el artículo 5 quarter del Reglamento CEE 2069/92; se mantiene la suspensión de esta Orden por providencia de 16 de noviembre.

Es de destacar, por afectar a una cuestión clave en las relaciones comunitarias, en una materia concreta a la que se ha hecho mención con anterioridad, la providencia del Tribunal Constitucional preguntando a las partes sobre la pérdida de objeto del conflicto positivo de competencias 1501/1988, promovido por el Gobierno del Estado contra el Decreto 89/1988, de 19 de abril, por el que se estableció la estructura orgánica del Departamento de Presidencia, Justicia y Régimen Jurídico; en dicha estructura se creaba la oficina en Bruselas como un servicio administrativo directo del Departamento. Aunque no existe todavía decisión del alto Tribunal, el Gobierno Vasco ha considerado decaído el objeto del conflicto y el Gobierno del Estado ha manifestado idéntica posición; de finalizar de este modo el conflicto positivo de competencia planteado, supondrá un dato importante a tener presente en la intervención autonómica en los asuntos concernientes a la Unión Europea.

En cuanto se refiere a requerimientos del Estado dirigidos a la Comunidad Autónoma, puede resaltarse el acuerdo conseguido en los dos planteados. El primero, tenía por objeto el Decreto 360/1992, de 30 de diciembre, por el que se establecían las normas específicas para la aplicación de la tasa suplementaria en el sector de la leche de vaca y productos derivados, que fue atendido por la Comunidad Autónoma; el segundo, dirigido una vez más contra una Orden de la Consejería de Agricultura, de 19 de abril, por la que se instrumentaba la concesión de la prima especial en beneficio de los productores de carne de vacuno de la Comunidad Autónoma para 1993, que se incorpora al sistema integrado de gestión y control. Dicho requerimiento fue rechazado por el Gobierno Vasco el 21 de julio, a la vez que se incorporaba una explicación de la norma que ha satisfecho al Gobierno del Estado, quien resolvió no impugnar la Orden citada ante el Tribunal Constitucional.

Igual acuerdo se ha conseguido con un requerimiento de la Comunidad Autónoma planteado contra el Real Decreto 257/1993, de 19 de febrero, por el que se regulan las agrupaciones de Secretarías de Juzgados de Paz; abiertos los trámites subsiguientes al requerimiento, se inició un proceso negociador que concluyó en acuerdo, suscribiéndose en consecuencia un Convenio al efecto.

Distinto ha sido el decurso de otro requerimiento del Gobierno Vasco planteado contra el Real Decreto 1343/92, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla la Ley 13/92, de 1 de junio, de recursos propios y supervisión en base consolidada de las entidades financieras. Desatendido el requerimiento por las instancias centrales, se ha recurrido por el Gobierno autónomo ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

En la materia de los recursos contencioso-administrativos interpuestos entre el Estado y la Comunidad Autónoma, deben mencionarse el recurso 148/1993, por el que el Gobierno Vasco impugnaba el Real Decreto 1343/92, recién aludido, y, por parte del Estado, el recurso 909/1993, que impugnó el Decreto

330/1992, de 9 de diciembre, publicado en el Boletín Oficial del País Vasco, por el que se procedía a la concesión definitiva de emisoras de radiodifusión de ondas métricas con modulación de frecuencia, recurso respecto del cual, una vez solventados determinados problemas técnicos en la distribución, el Estado se ha comprometido a desistir.

Como conflictos positivos de competencia encubiertos con la forma de recursos jurisdiccionales pueden ser considerados el recurso 1528/1993, planteado por la Administración del Estado impugnando la Orden de 23 de febrero de 1993, del Departamento de Agricultura y Pesca, por la que se establecía un sistema integrado de gestión y control de los regímenes de ayudas comunitarias en materia de superficies agrarias dentro de la Comunidad Autónoma del País Vasco. En esta misma línea, el recurso 1802/1993, interpuesto también por la Administración del Estado contra la Orden de 6 de abril de 1993, del Departamento de Agricultura y Pesca, por la que se instrumentó la concesión de la prima en beneficio de los ganaderos de ovino y caprino de la Comunidad Autónoma Vasca para la campaña de comercialización.

Finalmente, y aunque se ha hecho una referencia anterior, deben encuadrarse en este espacio los recursos números 2671, 2678 y 2679, todos ellos de 1993, interpuestos por la Administración del Estado impugnando las Normas Forales 5/93 de Bizkaia; 18/93 de Alava y 11/93 de Gipuzkoa, todas ellas de medidas urgentes de apoyo a la inversión; disposiciones forales que han sido también impugnadas por la Comunidad Autónoma de La Rioja, en recurso número 2684/93, en el que se solicitó la suspensión de las mismas, que no fue acordada por la Sala.

En el ámbito de la colaboración entre las Administraciones Públicas del Estado y autonómica, se detecta cierto aumento del número y entidad de Convenios de colaboración suscritos, al menos en términos comparativos con años anteriores, por más que el grueso de los mismos sigue centrándose en acuerdos con instituciones internas de la Comunidad. Una excelente demostración de un reconocido nivel de colaboración entre las Administraciones supone la remisión al Gobierno Vasco por la general del Estado, de anteproyectos de normas de diverso rango y entidad, con la finalidad de permitir previas observaciones por parte de la Comunidad Autónoma; su persistencia y la consiguiente audiencia de los órganos autonómicos concernidos puede ocasionar una más precisa corrección normativa y puede llevar a evitar ulteriores conflictos. Se ha producido esta situación en los siguientes supuestos normativos: el anteproyecto de Ley de ordenación del sistema eléctrico; proyecto de Orden ministerial por el que se aprueban las características técnicas del papel de oficio; proyecto de Real Decreto de modificación del Real Decreto 111/86, de 10 de enero, de desarrollo de la Ley 16/85, de 25 de junio, del Patrimonio histórico español; proyecto de Convenio con el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, para la puesta en marcha del sistema integrado de gestión y control previsto en el Reglamento CEE 3508/1992; proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento del seguro de responsabilidad civil del cazador, de suscripción obligatoria; trabajos preparatorios de una futura Ley sobre organizaciones interprofesionales en el ámbito de la agricultura; anteproyecto de Ley orgánica de re-

forma de la Ley 6/1985, del Poder Judicial; proyecto de Real Decreto por el que se regulan las instalaciones de recepción de residuos oleosos procedentes de buques, en cumplimiento del convenio internacional «MARPOL 73/78»; anteproyecto de Ley de televisión por cable; proyecto de Convenio y de Decreto del Gobierno Vasco sobre constitución de la Junta arbitral de consumo.

En el mismo espacio de acuerdos, es preciso hacer referencia a los alcanzados en la Junta de Seguridad celebrada en junio de este año, relativos a la asunción de funciones por la Ertzaintza en materia de seguridad de instituciones penitenciarias, traslados de presos, control de permisos y seguridad de sedes judiciales; así como el relativo a planes de informática y sistemas de comunicaciones, competencias en materia de seguridad privada y conexiones policiales y sistemas de información y bases de datos.

## 6. Valoración global

El impacto de la crisis económica y las políticas del sector público encaminadas a paliar sus efectos, se configuran como el eje protagonista del presente año. En el plano doméstico es obligada la referencia al pacto escolar conseguido y al enfoque de definición que ha forzado al numeroso complejo de ikastolas.

También pueden comprobarse avances cualitativos en el proceso de pacificación y lucha contra el terrorismo, con una fuerte participación social que adquiere un singular protagonismo de forma especial en las iniciativas populares contra el secuestro del ingeniero Iglesias Zamora y con la denotable función secundaria representada por las instituciones públicas y los partidos políticos.

Es ciertamente destacable la relación dialéctica, perceptible en los propios miembros del Gobierno autónomo y en alta tensión polémica, entre las indudables penurias en los traspasos de competencias, inexistentes desde hace más de un quinquenio, y determinadas pautas de colaboración institucional y de acuerdos, que revelan un buen nivel de cooperación. Contradicción flagrante entre paralización del desarrollo autonómico y buenas relaciones de vecindad, que merecen ser explicadas con claridad por quien esté en condiciones de hacerlo.

El tema de la participación de las Comunidades Autónomas en el marco europeo, en sus instituciones y políticas, se presenta como la cuestión fundamental al finalizar el año y como una de las consecuencias derivadas del Tratado de la Unión Europea. La cicatería demostrada hasta el presente por las instituciones centrales, en mayor medida si se comparan sus posiciones con las de Gobiernos como el de la República Federal de Alemania, Bélgica o incluso Italia, debe de reorientarse ante la nueva realidad europea.

## 1. Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios:

Total de parlamentarios: 75

Composición de los Grupos a 1-1-93:

*Grupo Nacionalistas Vascos: 22 parlamentarios*

*Grupo Socialistas Vascos: 16 parlamentarios*

*Grupo Herri Batasuna: 13 parlamentarios*

*Grupo Eusko Alkartasuna: 9 parlamentarios*

*Grupo Popular: 6 parlamentarios*

*Grupo Euskal Ezkerra: 5 parlamentarios*

*Grupo Mixto: 4 parlamentarios (tres de los integrantes de este Grupo son miembros de Unidad Alavesa; el cuarto, procede de las filas de Euskadiko Ezkerra y no se integró en el Partido Socialista de Euskadi tras el proceso de fusión entre este partido y su antigua formación política).*

La fusión entre el PSE-PSOE y EE, consumada en el mes de febrero, no tuvo —más allá del mencionado— ningún efecto sobre la vida parlamentaria de la Comunidad Autónoma por cuanto una previa escisión en el seno de EE había llevado a cinco de sus seis parlamentarios a constituir ya con anterioridad una nueva formación política (véanse los Informes correspondientes a los años 1991 y 1992).

## 2. Estructura del Gobierno:

Gobierno PNV (Partido Nacionalista Vasco)-PSE/EE (Partido Socialista de Euskadi-Euskadiko Ezkerra)

Presidente: José Antonio Ardanza Garro (PNV)

Número de Consejerías: Trece. Además de dos Vicepresidencias, la primera —para Asuntos Económicos— coincide en la persona del titular de la cartera de Industria y Energía; la segunda —para Asuntos Sociales— en la del titular de la Consejería de Educación, Universidades e Investigación. El responsable de la Secretaría de la Presidencia del Gobierno ostenta, a su vez, el rango de Consejero.

— *Departamento de Industria y Energía*

— *Departamento de Educación, Universidades e Investigación*

— *Departamento de Presidencia, Régimen Jurídico y Desarrollo Autonómico*

— *Departamento de Interior*

— *Departamento de Economía y Hacienda*

— *Departamento de Justicia*

— *Departamento de Sanidad*

— *Departamento de Trabajo y Seguridad Social*

— *Departamento de Cultura*

— *Departamento de Transportes y Obras Públicas*

— *Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente*

— *Departamento de Agricultura y Pesca*

— *Departamento de Comercio y Turismo*

El año se inició con catorce Consejerías. El cese (mediante Decreto 29/1993, de 23 de febrero) del Consejero de Economía, Planificación y Medio Ambiente (justificado por el Lehendakari en virtud de la desaparición del partido político, Euskadiko Ezkerra, al que pertenecía el citado Consejero como consecuencia de su fusión con el PSE), provocó una pequeña reestructuración departamental (mediante Decreto 30/1993, de 23 de febrero) en virtud de la cual la Consejería de Hacienda y Finanzas pasó a serlo de Economía y Hacienda, y la de Urbanismo y Vivienda asumió las competencias en materia de Medio Ambiente.

## 3. Tipo de Gobierno:

Tipo de Gobierno por apoyo parlamentario: Mayoritario.

Partidos y número de parlamentarios que lo apoyan: PNV, 22 escaños; PSE-EE, 16 escaños (treinta y ocho parlamentarios sobre el total de setenta y cinco).

El parlamentario de la antigua Euskadiko Ezkerra integrado en el Grupo Mixto, que no pasó a formar parte del nuevo partido PSE-EE, no puede considerarse parte de la mayoría parlamentaria-gubernamental.

Composición del Gobierno: bipartito de coalición. Reparto de carteras; PNV: Presidencia, Vivepresidencia 1ª y ocho Consejerías (además de la Secretaría de la Presidencia, cuyo titular ostenta el rango de Consejero); PSE-EE, Vicepresidencia 2ª y cinco Consejerías.

## 4. Cambios en el Gobierno:

Los ya relatados como consecuencia de la integración de Euskadiko Ezkerra

en el Partido Socialista de Euskadi y el ulterior cese del único Consejero de aquella formación política.

**5. Investidura, moción de censura y cuestión de confianza:**

Ninguna.

**6. Mociones de reprobación:**

Ninguna.

**7. Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas:**

*7.1. Datos globales:*

Número de interpelaciones tramitadas: 5

Preguntas: Orales en Pleno: 9

Orales en Comisión: 10

Escritas: 102

Mociones aprobadas: Ninguna

Proposiciones no de ley aprobadas: 19 (sobre el total de veintiocho presentadas)

Resoluciones sobre debates generales aprobadas:

10-06-93, sobre «Una estrategia para la racionalización y mejora de la Administración de la Comunidad Autónoma del país Vasco»; 23-06-93 sobre «Estrategias del cambio en el sistema de salud-Osasuna Zainduz»; 01-07-93, «Informe sobre el Desarrollo Estatutario».

*7.2. Debates y resoluciones más importantes:*

1) Comparecencia del Consejero de Presidencia, a petición propia, ante la Comisión de Instituciones e Interior, para informar sobre las negociaciones mantenidas en los últimos meses con el Gobierno Central sobre transferencias a la Comunidad Autónoma del País Vasco (04-03-93).

2) Comparecencia del Consejero de Economía y Hacienda, a petición propia, ante la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuestos, para informar sobre el expediente abierto por la Comisión de las Comunidades Europeas relativo a los incentivos fiscales a la inversión en el País Vasco (12-05-93).

3) Comparecencia del Consejero de Educación, Universidades e Investigación, a petición propia, ante la Comisión de Educación y Cultura, para informar sobre la reordenación del sistema educativo vasco en la aplicación de la Ley de la Escuela Pública Vasca (17-06-93).

## 8. Reformas del Reglamento parlamentario:

Ninguna. La Ponencia constituida en 1991 para la redacción de un proyecto de nuevo Reglamento no ha concluido aún sus trabajos.

## 9. Normas interpretativas y supletorias del Reglamento:

Ninguna.

## 10. Instituciones similares a Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo:

No existe en la Comunidad Autónoma del País Vasco una institución del tipo Consejo Consultivo.

De entre la actividad del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas pueden resaltarse los siguientes aspectos:

Resolución del Presidente del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas por la que se hacen públicas las Conclusiones del Informe de Fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Euskadi correspondiente al ejercicio de 1990 (BOPV 17-02-93)

Resolución del Presidente del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas por la que se hace público el Informe de Fiscalización de la Cuenta General del Territorio Histórico de Alava para 1991 (BOPV 16-07-93)

Resolución del Presidente del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas por la que se hace público el Informe de Fiscalización del Ayuntamiento de Bilbao de 1991 (BOPV 11-08-93)

Resolución del Presidente del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas por la que se hacen públicas las Conclusiones del Informe de Fiscalización de la Cuenta General del Territorio Histórico de Bizkaia para 1990 (BOPV 09-09-93)

Resolución del Presidente del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas por la que se hace público el Informe de Fiscalización de la Cuenta General del Territorio Histórico de Gipuzkoa para 1991 (BOPV 07-10-93).

De la actividad del Ararteko a lo largo de 1993 pueden ponerse de relieve los siguientes aspectos:

La Institución ha tramitado más de 800 expedientes de queja y ha iniciado siete actividades de oficio. El Informe de la Institución correspondiente al ejercicio de 1993 fue publicado en el Boletín Oficial del Parlamento Vasco núm. 95, de fecha 9 de julio, y fue defendido ante la Comisión de Derechos Humanos y el Pleno de la Cámara.

En fecha 28 de diciembre se depositó ante la Mesa del Parlamento el Informe Monográfico sobre «La situación de las residencias de la tercera edad en la Comunidad Autónoma del País Vasco».

Los días 27, 28 y 29 de octubre se celebró en la ciudad de Vitoria la tercera Conferencia Europea de Ombudsman que, organizada por el Ararteko y el Instituto Europeo del Ombudsman, se dedicó al tema «La importancia del Ombudsman regional».

PAIS VASCO
Elecciones GENERALES 1993
Resultados Comunidad Autónoma

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Electores | 1.729.784 | | | |
| Participación | 1.206.137 | 69,7 | | |
| | votos | %s/vot. | Diput. | Senad. |
| PP | 175.758 | 14,6 | 4 | 1 |
| CDS | 9.147 | 0,8 | – | – |
| PSOE | 293.442 | 24,3 | 7 | 7 |
| IU | 75.572 | 6,3 | – | – |
| Eusko Alderdi Jeltzalea- | | | | |
| –Partido Nacionalista Vasco | 287.908 | 23,9 | 5 | 3 |
| Eusko Alkartasuna-Euskal Ezquerra | 117.856 | 9,8 | 1 | – |
| Herri Batasuna | 174.655 | 14,5 | 2 | 1 |
| PANE diversos | 16.623 | 1,4 | – | – |
| Ecologistas diversos | 18.385 | 1,5 | – | – |
| Diversos Derecha | 2.530 | 0,2 | – | – |
| Diversos Izquierda | 4.286 | 0,4 | – | – |
| Otros | .761 | 0,1 | – | – |
| Nulos | 9.247 | 0,8 | | |
| Blancos | 19.085 | 1,6 | | |

PAIS VASCO
Elecciones GENERALES 1993
Resultados por Provincia

| | Alava | Guipúzcoa | Vizcaya | PAIS VASCO |
|---|---|---|---|---|
| Electores | 222.152 | 559.861 | 947.771 | 1.729.784 |
| Participación | 71,1 | 66,9 | 71,1 | 69,7 |
| | %s/vot. | | | |
| PP | 19,4 | 11,5 | 15,2 | 14,6 |
| CDS | 1,2 | 0,5 | 0,8 | 0,8 |
| PSOE | 25,9 | 23,1 | 24,7 | 24,3 |
| IU | 6,8 | 4,7 | 7,0 | 6,3 |
| EAJ-PNV | 16,7 | 17,1 | 29,3 | 23,9 |
| EA-EUE | 5,7 | 17,8 | 6,3 | 9,8 |
| HB | 9,3 | 20,4 | 12,4 | 14,5 |

Distribución de Escaños
Diputados y Senadores

| | PP | | PSOE | | IU | | EAJ-PNV | | EA-EUE | | HB | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Dip. | Sen. | Dip. | Sen. | Dip. | Sen. | Dip. | Sen. | Dip. | Sen. | Dip. | Sen. |
| Alava | 1 | 1 | 2 | 3 | – | – | 1 | – | – | – | – | – |
| Guipúzcoa | 1 | – | 2 | 3 | – | – | 1 | – | 1 | – | 1 | 1 |
| Vizcaya | 2 | – | 3 | 1 | – | – | 3 | 3 | – | – | 1 | – |
| PAIS VASCO | 4 | 1 | 7 | 7 | – | – | 5 | 3 | 1 | – | 2 | 1 |

| | |
|---|---|
| PANE diversos | Unidad Alavesa |
| Ecologistas diversos | Los Verdes, Los Ecologistas |
| Diversos Izquierda | Partido Socialista de los Trabajadores, Partido Obrero Revolucionario, Coalición por un Nuevo Partido Socialista |
| Diversos Derecha | Agrupación Ruiz-Mateos Alianza Democrática Europea |
| Otros | Partido de la Ley Natural, Partido Humanista, Partido Político Independiente Tolerante Referendatario Cultural Gratuito |

Fuente: Junta Electoral Central, B.O.E. 16/07/1993.

# IV. LA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL

# 1. LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Marc Carrillo*

## Introducción

El análisis de la juriprudencia constitucional producida durante el año 1993 no puede obviar el hecho de que seis meses antes se produjo una importante renovación del Tribunal que afectó a cinco de sus doce miembros —si bien uno de ellos fue de nuevo propuesto para el cargo— y que la incorporación de los nuevos acarreó también un cambio en la presidencia y vicepresidencia del órgano.

No es ya ninguna novedad afirmar que la nueva presidencia ha imprimido un nuevo ritmo a la función jurisdiccional del Tribunal que se ha traducido en una evidente mayor producción de sentencias. Asimismo, entiendo que con la misma finalidad de desbrozar el camino de la acumulación de causas pendientes, el Tribunal ha optado por el criterio de agrupar en el tiempo los recursos o conflictos de competencia cuyo objeto y fundamentación jurídica fuesen similares. De esta forma los criterios de la primera sentencia han producido una vis expansiva sobre las restantes, de tal forma que la función jurisdiccional del Tribunal ha ofrecido un efecto multiplicador sobre todas las demás. Así ha ocurrido, por ejemplo, con los recursos planteados en relación a las Leyes autonómicas sobre coordinación de Policías Locales, las de regulación de las Cajas de Ahorro, las que afectan a Medios de Comunicación (control parlamentario de las Corporaciones Públicas de Radio y Televisión, Terceros Canales, telecomunicaciones, etc.), las Cooperativas de Crédito o las de Ordenación del Comercio, etc..

En lo concerniente a los procesos constitucionales en los que durante este año se han dilucidado temas referidos a la delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas se constata, al igual que el año anterior, una línea de crecimiento constante en el número de resoluciones. Así, si en 1991 la cifra ascendía a 21 y en 1992 a 43, este año se ha llegado a 49 asuntos en los que el Tribunal ha dictado sentencia resolviendo litigios en los que estaba en juego la titularidad competencial del Estado y las Comunidades Autónomas.

Al igual que el año pasado, hay que constatar una sensible disminución de la actividad conflictual, aspecto éste que unido a la ya citada mayor productividad jurisdiccional, permite ir aligerando la pesada carga de asuntos pendientes que el Alto Tribunal ha de resolver. Sin embargo, es lo cierto también que durante este año se ha exacerbado la tendencia a dictar sentencias cuya fundamentación jurídica es tributaria de resoluciones anteriores. Evidentemente ello es signo de la configuración de un cuerpo doctrinal ya estable, lo cual siempre redundará en beneficio

de la previsibilidad y, en definitiva, de la seguridad jurídica de las partes. Sin embargo, la existencia de un bloque doctrinal con la necesaria voluntad de permamencia, no puede derivar en el peligro del inmovilismo interpretativo, especialmente en un sistema de delimitación competencial tan difícil de objetivar como es el diseñado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía. En este sentido, cabe adelantar ya que la actividad jurisdiccional del Tribunal Constitucional, no ha ofrecido en el último año grandes novedades respecto de lo que han sido los criterios hermenéuticos sostenidos en los últimos años.

En otro orden de cosas, y a pesar del notable esfuerzo realizado hasta la fecha para ir aligerando la demora de los asuntos pendientes, es preciso recordar que durante este año, el mayor número de asuntos resueltos por el Tribunal, proceden de actuaciones que datan del año 1986 —en número de once—, o, incluso, seis de 1985 y algunos casos aislados de años anteriores. En general, el bloque mayor de sentencias afecta a actuaciones que cubren la franja 1985-1990, con lo cual el retraso es todavía notable. Constatación ésta que no empece para subrayar que el Tribunal también ha resuelto casos iniciados en tiempos más recientes, como es la sentencia 388/1993, sobre la Ley 4/1993, de 10 de marzo, de Función Pública de Cantabria; o dos casos procedentes de 1991 y uno de 1992 (la Ley del Parlamento gallego 3/1992, de 23 de marzo, de Coordinación de Policías Locales).

Como en años anteriores el Tribunal no agota en el recurso de inconstitucionalidad y los conflictos de competencia las vías procesales para llevar acabo la delimitación competencial. De nuevo en esta ocasión cabe hacer mención a la cuestión de inconstitucionalidad planteada por Jueces y Tribunales como ámbito procesal en el que, en dos ocasiones, también se han abordado aspectos competenciales. Por el contrario, no ha habido durante este año, ningún supuesto en el que el Gobierno haya activado el procedimiento configurado en el Título V de la LOTV, arts. 76 y 77 («Impugnación de disposiciones sin fuerza de ley y resoluciones de las CCAA previstas en el art. 161.2 de la Constitución»).

A diferencia del año pasado, en 1993 el recurso de inconstitucionalidad ha sido el procedimiento que en más ocasiones —concretamente, treinta— ha suscitado una sentencia del Tribunal. Y es el Estado quien prácticamente ha monopolizado su uso, ya que nada menos que en veinticinco supuestos ha ejercido la legitimación activa, por solo cinco ocasiones en que la iniciativa ha correspondido a las Comunidades Autónomas.

El conflicto de competencias se ha producido en dieciseis ocasiones: en cinco es al Estado a quien ha correspondido su planteamiento, mientras que las Comunidades Autónomas han recurrido al mismo once veces. Asimismo, en un solo caso ha sido planteado el conflicto negativo.

Referencia especial merece de nuevo el empleo por parte del Presidente del Gobierno de la impugnación suspensiva de disposiciones y resoluciones adoptadas por órganos de las Comunidades Autónomas (arts. 161. 2 CE y arts 62 y 64.2 LOTC). La razón no es otra que la ya habitual en años anteriores: en la inmensa mayoría de casos, el Gobierno, de forma simultánea a la presentación

de un recurso de inconstitucionalidad o al planteamiento de un conflicto positivo de competencias, invoca la aplicación automática de la cláusula de efectos suspensivos contenida en el art. 161.2, de tal forma que la aplicación de la disposición o resolución queda en suspenso hasta que el Tribunal Constitucional no decida lo contrario. Las cifras son concluyentes ya que de los veintiseis casos en los que era factible que el Gobierno o, en su caso, su Presidente hicieran uso de la citada cláusula (ya en recurso de inconstitucionalidad, o bien a través del conflicto de competencias), la invocación se ha producido en veintidós ocasiones, lo que confirma la funcionalidad de este privilegio procesal de cautela puesto por el ordenamiento a disposición del Ejecutivo estatal.

Finalmente, en cuanto a la naturaleza de las sentencias dictadas, cabe resaltar que de las cuarenta y nueve censadas, tres de ellas contienen —parcialmente— un fallo interpretativo. Asimismo, once contienen uno a varios votos particulares, lo que pone de relieve un cierto aumento de la pluralidad de criterios en el seno del Tribunal. Conviene precisar, no obstante, que en la mayoría de los casos el voto particular es debido a un solo magistrado al que, a menudos, se adhieren otros.

Los temas que pueden abordarse seguidamente forman parte de una selección que, con algunas variaciones, puede resultar ya habitual en el análisis de la jurisprudencia constitucional de un año para otro. Y como se indicaba más arriba, la doctrina aportada por el Tribunal se incorpora a una línea interpretativa de continuidad en sus aspectos más esenciales. Así, pues, los temas tratados son los siguientes:

1) la delimitación material de las competencias.

2) la cuestión del ámbito de la legislación básica y su expresión jurídico-formal.

3) la ejecución del derecho comunitario y legislación básica.

4) la ordenación del comercio y los límites de la legislación estatal.

5) el derecho civil, foral o especial interpretado en función de la relación de conexión con el derecho foral vigente.

6) Otras cuestiones de relevancia.

## 1. La delimitación material de las competencias

Una de las primera cuestiones a destacar del análisis jurisprudencial en este año, es la continuidad en la preocupación mostrada en los últimos tiempos por llevar a cabo una delimitación del ámbito material de competencias de acuerdo con criterios objetivos. Ya se ha puesto de relieve en muchas ocasiones que el sistema de distribución competencial, diseñado en el bloque de la constitucionalidad adolece de una notable ambigüedad y que una de las vías posibles para paliar esta deficiencia estriba en procurar una definición de los contornos competenciales.

Definición que ha de venir fundada en parámetros de contenido específico que proporcionen a los diversos operadores jurídicos suficientes dosis de previsibilidad para ejercer las propias competencias y, llegado el caso, reclamar su tutela ante instancias jurisdiccionales. En este sentido, para configurar una calificación competencial correcta —recuerda el Tribunal— debe apreciarse el objeto, el contenido y, en su caso, la finalidad de las disposiciones traídas al conflicto (STC 2/93, que reitera criterios ya expuestos en las SSTC 252/88; 13/89 y 153/89).

De acuerdo con estos objetivos la jurisprudencia constitucional ofrece algunos ejemplos que con diferente fortuna delimitan los contornos competenciales de algunas de las materias contempladas en los dos listados contenidos en los artículos 148 y 149 de la Constitución.

a) Así, por ejemplo, en relación al título competencial del art. 149.1.18 (que establece la competencia exclusiva del Estado para la regulación de las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas..; procedimiento común, etc.), se hace preciso distinguir entre lo que es propio de la legislación básica —necesitada, por tanto, de legislación de desarrollo por las CCAA— de lo que queda reservado in toto al Estado, como es el caso del procedimiento administrativo. La literalidad de la Constitución no ofrece dudas al respecto y el Tribunal lo reafirma integrando en el seno de dicho procedimiento, la producción de actos; y, específicamente, en lo que concierne a la forma de autorización (una expresión de la misma es el silencio administrativo positivo), se apela al art. 139.1 para sostener que este extremo del procedimiento administrativo debe resultar común para todo el Estado, en la medida que es garantía de un tratamiento igual para todos los españoles.

b) En materia de Policías Locales, el bloque de la constitucionalidad atribuye a la Comunidad autónoma actividades de coordinación, mientras que el resto de la materia corresponde al Estado, a quien el art. 149.1.29 de la Constitución ha reservado la competencia exclusiva sobre seguridad pública. Estas actividades de coordinación permiten que las CCAA con competencia sobre la materia de seguridad ciudadana —como es el caso de Cataluña— puedan establecer, también, otros mecanismos de colaboración entre fuerzas de policía como, por ejemplo, aquél que permite que «los Municipios que disponen de Policía Local, puedan solicitar al Departamento de Gobernación el apoyo de la Policía Autonómica para los servicios temporales o concretos, que debido a su voluntad de especialización, no pueden ser asumidos por la respectiva Policía local». Asimismo, el alcance de la cooperación entre Municipios limítrofes entre sus policías, previa autorización de la Consejería, no supone ni la creación de un Cuerpo de Policía supramunicipal, ni tampoco legitima la actuación de actuación extraterritorial (STC 5/93).

c) Otro ejemplo de interés es el referido a los títulos competenciales que se proyectan sobre la materia radiotelevisión (art. 149.1.21). Así los aspectos de la radiodifusión conectados con las libertades y derechos fundamentales recogidos en el art. 20 CE, en los que prevalece la consideración de la radio y la televisión como medio de comunicación social, que no es sustancialmente distinto al de la

prensa, encuentran su acomodo en el art. 149.1.27; en cambio, aquellos aspectos claramente atinentes a la regulación de los extremos técnicos del soporte o instrumento del cual la radio y la televisión se sirven —las ondas radioeléctricas o electromagnéticas— quedan dentro de la materia radicomunicación y, por tanto, de la competencia estatal del art. 149.1.21 CE. Como es obvio la adscripción de una actividad a uno u otro título supone consecuencias distintas, ya que en el primer caso las competencias que se deducen son de naturaleza compartida, en las que, por tanto, puede ubicarse la legislación de desarrollo de las CCAA, mientras que en el segundo la titularidad sobre la competencia corresponde con carácter exclusivo al Estado (STC 168/93, y en el mismo sentido las SSTC 243/93 y 244/93). Ahora bien, el problema de la delimitación competencial no desaparece con el diseño de ambos contenidos; especialmente si, como veremos más adelante, prevalece una concepción expansiva de los aspectos técnicos incorporados al contenido de la competencia, de manera tal que susciten el peligro de fagocitación por el Estado de las competencias autonómicas sobre la materia.

d) Finalmente, en este esfuerzo de delimitación cabe citar también, la inclusión dentro de la competencia sobre enseñanza, desvinculada de la regulación de las condiciones básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución, la materia de perfeccionamiento del personal docente, sea o no funcionario (STC 330/93).

O la reiteración del concepto de legislación laboral —que formalmente incluye también a los reglamentos ejecutivos de carácter no organizativo— como título competencial incorporado al ámbito competencial del Estado: por legislación laboral se entiende, pues, «aquella que regula directamente la relación laboral, es decir, para recoger los términos de la Ley 7/1980, de 10 de marzo, la relación que media entre los trabajadores que presten servicios retribuidos por cuenta ajena y los empresarios en favor de los que y bajo la dirección de quienes se prestan estos servicios, con las exclusiones y excepciones que en dicha ley (art. 3.1) se indican» (STC 360/93, en las misma línea que las SSTC 35/82, 7/85 y 249/88).

Mención especial merecen las consideraciones que el Tribunal incorpora sobre los ámbitos materiales referidos a defensa de la competencia y la libertad de empresa, incorporados a la fundamentación jurídica de las diversas sentencias dictadas este año sobre la ordenación del comercio y superficies comerciales (las llamadas sentencias de horarios comerciales). Por la relevancia que contiene tanto el pronunciamiento de la mayoría del Tribunal como la línea argumental de los votos particulares, esta cuestión será tratada de forma específica en un epígrafe posterior.

## 2. A vueltas de nuevo con la forma y el ámbito material de lo básico

a) Abordar el ámbito de la legislación básica y la forma a través de la cual se manifiesta constituye, sin duda, un tema de importancia decisiva en el com-

plejo sistema de distribución de competencias establecido por la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Una primera cuestión que aquí se plantea es la de saber si la legislación de urgencia, es decir, si el Decreto-ley dictado por el Gobierno puede ser instrumento constitucionalmente adecuado para determinar el contenido básico de una materia. El Tribunal lo admite, aunque curiosamente no entra a valorar la dimensión formal del problema (SSTC 23/93 y 204/93); máxime cuando apelando a su propia doctrina recuerda (SSTC 68/88 y 182/88, entre otras) el criterio general que impele a que la determinación de la normativa básica del Estado se lleve a cabo mediante ley formal. Ciertamente, el mantenimiento de un concepto material de lo básico no impide, a radice, el uso del reglamento para los mismos fines, pero ello ya no puede ser más que en casos excepcionales. Si esto es así para el reglamento administrativo, parece obvio que también lo ha de ser respecto del Decreto-ley, cuya estructura normativa exige como presupuesto habilitante la existencia de un supuesto de extraordinaria y urgente necesidad.

La cuestión a plantear es si una norma delimitadora de las competencias, como lo son todas aquéllas que se incluyen en el ámbito de la legislación básica del Estado, puede ser instrumentada —repetimos— mediante un Decreto-ley.

El art. 86.1 establece que el Decreto-ley no podrá afectar «al régimen de las Comunidades Autónomas», lo cual quiere decir que queda reservado a las Cortes Generales la regulación de lo previsto en el art. 150 y 154 de la Constitución, y que, a su vez, el Decreto-Ley tampoco puede abordar la organización de una Comunidad Autónoma, titular única de la regulación de sus instituciones de autogobierno (art. 148.1.1 CE). Sin embargo, la cuestión no es tan taxativa en cuanto al régimen de competencias. No hay duda que el Decreto-Ley queda proscrito con respecto al instrumento natural de atribución de competencias que son los Estatutos y las leyes del art. 150; sin embargo, ciertamente, el tema no es tan claro si se trata de aquellas normas infraconstitucionales que integran la legislación básica estatal. Que tal hipótesis es posible, parece deducirse del contenido del art. 87 de la LOTC, que prevé que en el conflicto positivo la competencia controvertida haya sido atribuida por Ley o norma con este rango. Sin embargo, la justificación de la urgencia para dictar un Decreto-Ley atributivo de competencias se hace difícil aceptar. Especialmente, si lo que se pretende es la regulación in extenso de una materia competencial, o de aspectos nucleares de ésta, como parece deducirse del contenido del Decreto-Ley 12/1985, de medidas de política económica, que reguló los horarios comerciales (STC 225/93). Desde una perspectiva más aleatoria —al menos en la actualidad— pero no por ello intrascendente, se hace preciso no olvidar que el Decreto-Ley es una norma que, por propia naturaleza, excluye al Senado del debate sobre su convalidación o derogación, cuando —al menos en el plano literal de la Constitución— se trata de una cámara concebida para entender de todo lo derivado de la representación territorial de las CCAA. Esta razón excluyente avala, también, lo inadecuado que resulta el Decreto-ley para regular aspectos esenciales del régimen competencial de las CCAA.

b) Antes de adentrarnos, un año más, en la problemática que suscita la de-

terminación del ámbito de la legislación básica, una segunda cuestión de relevancia es la que se refiere a su ubicación en el sistema de distribución competencial. El tema viene motivado por el contenido de algunas sentencias de este año en las que la ley de bases estatal prevista en los diversos apartados del art. 149.1 a CE, es considerada —más o menos explícitamente— como parte integrante del llamado bloque de la constitucionalidad (SSTC 33/93; 60/93; 61/93 y 62/93). Las consecuencias de este planteamiento no ofrecen dudas: la ley básica se convierte también en parámetro para enjuiciar la correcta distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Lo cual no deja de chocar ya que de esta forma, el Tribunal Constitucional analiza la ley básica, de la cual extrae una serie de principios, y a partir de los mismos llevará a cabo el juicio de contraste con respecto a la legislación autonómica.

Este es el caso que se produce, por ejemplo, como consecuencia del desarrollo de la ley estatal 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las Cajas de Ahorro (LORCA), por parte de algunos parlamentos autonómicos. La legislación de desarrollo ha dado lugar a algunos conflictos, en los que hay que subrayar que la ley básica se configura como parámetro mediato de constitucionalidad. La vulneración de una ley básica —dice el TC, en su STC 60/93— por parte de la ley autonómica, «dimanará de la infracción por la ley autonómica del orden constitucional de distribución de competencias, si bien esa infracción será mediata o indirecta, por cuanto la mediación de la Ley dictada en ejercicio de la competencia que sobre las bases de la materia corresponde al Estado —en este caso, las bases de la ordenación del crédito y banca— permite mantener que la norma autonómica que contradice la Ley básica —material y formal— invade el ámbito de la competencia estatal, incurriendo por ello en un vicio de incompetencia vulnerador del referido orden constitucional de distribución de competencias».

De hecho, este criterio sobre la ley estatal, ofrece un carácter bastante alejado de su configuración primigenia de norma básica reguladora del contenido de una materia, para pasar, más bien, a ser una ley de diseño mucho más completo y minucioso. De esta forma es el TC quien debe determinar y definir que es lo básico a fin de ejercer, posteriormente, el juicio de constitucionalidad sobre la norma autonómica. Con lo cual, queda de nuevo puesta de relieve la dejación mantenida por el legislador estatal de su obligación de elaborar leyes de contenido verdaderamente básico, en coherencia con los continuados avisos que la jurisprudencia constitucional le ha hecho desde 1988.

c) Lógicamente, los criterios jurisprudenciales para la determinación formal y material de lo básico han sido tributarios de la jurisprudencia sentada al respecto en años anteriores. De acuerdo con la STC 203/93 y a modo de síntesis cabe retener los criterios que siguen:

1º) Corresponde a las Cortes establecer lo que debe entenderse por básico (STC 68/88).

2º) Procede exigir la condición formal que la norma básica venga incluida en ley votada en Cortes (STC 69/88), lo que, por otra parte, no excluye la posibi-

lidad excepcional de que las normas básicas vengan fijadas mediante el uso, por parte del Gobierno, de la potestad reglamentaria.

3°) Estas excepciones son, en esencia, de dos tipos. En primer lugar, y como es harto conocido, en ausencia de legislación post-constitucional sobre una materia, el Gobierno puede regular una materia básica cuando de la legislación preconstitucional pueda inferirse cuáles sean las bases de la materia en cuestión (STC 32/83), aún cuando en tal caso esa fijación de lo básico —dice el Tribunal— quedaría afectada de una cierta provisionalidad, siempre pendiente de que el legislador post-constitucional la confirmase o revocase. En segundo lugar, cabe también una regulación reglamentaria de materias básicas cuando ya se hayan dictado normas legales postconstitucionales definidoras de lo básico, si esa regulación resultara primeramente de una habilitación legal y —segunda condición— si su rango reglamentario viniera justificado por causa de materias cuya naturaleza exigiera un tratamiento para el que las normas legales resultaran inadecuadas por sus mismas características (STC 77/85).

4°) Finalmente, la licitud constitucional de la definición de las bases mediante una norma reglamentaria ha de realizarse con observancia de las garantías de certidumbre jurídica que sean necesarias para asegurar que las Comunidades Autónomas tengan posibilidad normal de conocer cuál es el marco básico al que deben someter sus competencias (STC 69/88; 182/88; 227/88; 248/88; 15/89 y 35/92).

Este es, pues, el marco, en el que se mueve la doctrina del Tribunal. No obstante, del análisis de algunas de sus sentencias dictadas este año cabe incorporar algunos elementos adicionales a este diseño general. Así, la exigencia de un criterio formal para regular el ámbito de lo básico, es sabido que impide que el reglamento defina lo que es básico, sin la concreta habilitación de una ley específicamente considerada como básica (STC 35/92).

Sin embargo, en una reciente decisión se establece que el «Gobierno no precisa de habilitación expresa alguna para cumplir con ese deber de diferenciar las normas básicas de las que no lo son, cuando tenga competencia para dictar normas con ese carácter ...» (STC 141/93), con lo cual cabe deducir que también el Ejecutivo debe especificar por sí mismo en un reglamento que es aquello a lo califica como norma básica, aunque carezca de una habilitación legislativa expresa.

La relación ley básica-ley de desarrollo ha ocupado gran parte de la actividad jurisdiccional del Tribunal. La agrupación de recursos en materia de Policías Locales, Cooperativas de Crédito y regulación de las Cajas de Ahorro ha generado una serie de sentencias en cascada, en las que el tema central es el enjuiciamiento de la adecuación de la norma autonómica a la legislación básica.

En una de las primeras sentencias sobre Policía Local (STC 49/93), el Tribunal declara la inconstitucionalidad de la Ley de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares por su contradicción con la norma básica estatal (la Ley 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado —LOFCS—).

El motivo se centra en que la Ley autonómica establece dos supuestos distintos de actuación extramunicipal de la Policía local mientras que la LOFCS únicamente prevé como excepción tasada al límite territorial de la actuación policial, el supuesto definido por una situación emergencia.

Asimismo, el Tribunal recuerda una resolución reciente sobre materia similar (STC 25/92, referida a la Ley de la Comunidad Autónoma de Murcia, de coordinación de Policías Locales) para resolver que la competencia de coordinación no comprende facultad alguna para crear o autorizar la creación de Cuerpos de Policía Local supramunicipales. Sin embargo, el Tribunal se muestra muy restrictivo al extender también su juicio desfavorable a la previsión de la ley balear de establecer la prestación de servicios mancomunados de policía local en otro municipio. De esta forma parece vetar la viabilidad de una forma de colaboración interterritorial como es el auxilio entre administraciones públicas, para el un mejor cumplimiento de los fines que les están encomendados en un Estado políticamente descentralizado (en el mismo sentido, la STC 50/93). Y esto es así, porque en resoluciones inmediatamente posteriores, matiza este inicial rechazo en base a un planteamiento del auxilio inter-administrativo más sensible a su valor instrumental en pro del interés público. Concretamente, el Tribunal considera que la LOFCS —como parámetro de delimitación competencial— no veta la posibilidad de que puedan transferirse o adscribirse temporalmente a un Cuerpo de Policía Municipal agentes, individualmente considerados, de otros Cuerpos de Policía Municipal (STC 60/92). De hecho el límite de la adscripción temporal e individualizada, no impide que un colectivo de agentes pueda prestar servicios de forma que tampoco, queda tan alejada al servicio mancomunado en otro municipio.

Con respecto a las decisiones del Tribunal en relación a la legislación autonómica sobre las Cooperativas de Crédito, se pone de manifiesto de nuevo la capacidad extensiva de la legislación estatal sobre esta materia (SSTC 134 y 239/92). Y no sólo por el amplio alcance de la regulación específica del título competencial, sino también por las posibilidades de actuación estatal en sentido horizontal, a causa de la incidencia de otros títulos competenciales, que cruzan la competencia autonómica sobre la materia. Este es el caso, por ejemplo, del conflicto planteado sobre la adecuación a la legislación básica estatal sobre ordenación del crédito (art. 149.1.11 y 13) de la competencia sobre cooperativas que detenta la Comunidad Valenciana. El conflicto positivo suscitado por el Estado ante el Tribunal plantea una contradicción entre un Decreto de la Comunidad Valenciana que contiene previsiones sobre operaciones de crédito con terceros de acuerdo con porcentajes distintos a los contemplados en la legislación básica estatal (la Ley 13/1989, de 26 de mayo, de Cooperativas de Crédito). El Tribunal declara que la competencia controvertida corresponde al Estado a partir de una concepción material de la distribución de competencias que permite una incursión de títulos horizontales (ordenación del crédito) sobre materias de competencia autonómica (cooperativas), de alcance poco controlable, si no se arbitran otros criterios de delimitación competencial más taxativos.

Otro ejemplo, en fin, de oposición entre norma básica estatal (la LORCA,

Ley 31/1985, de 2 de agosto, reguladora de las normas básicas sobre Organos Rectores en las Cajas de Ahorro) y legislación de desarrollo autonómica, es la que el Tribunal aborda también este año con respecto a la regulación de los órganos rectores de las Cajas de Ahorro. Sin apartarse de los planteamientos hermenéuticos empleados respecto a otros títulos competenciales, ni, por supuesto, de la jurisprudencia más reciente (49/88 y 239/92), el Alto Tribunal adopta un criterio más flexible a la hora de evaluar los aspectos orgánicos de una ley autonómica —en este caso, la Ley 1/90 de Extremadura, sobre órganos rectores de las Cajas de Ahorro (STC 60/93)—, mediante el empleo de criterios de racionalidad y proporcionalidad, y, por el contrario, recupera la rigidez cuando se ocupa de aquellos otros que se refieren al ejercicio de funciones de estas entidades de crédito (empleando el criterio de la literalidad).

En su conjunto, por tanto, los supuestos citados y otros de similar contenido, demuestran que el legislador estatal ha de ser muy escrupuloso en la definición de los contenidos materiales. Pero es preciso retener también que, a las alturas que se encuentra la configuración en España de un Estado descentralizado, la determinación de la bases no es tema que pueda quedar desvinculado del debate político; en este sentido, el Senado —que tras la reforma de su Reglamento parece iniciar un proceso de vida institucional más intensa— ha de adoptar una posición beligerante como foro de debate y de decisiones políticas con repercusión en el autogobierno de las CCAA.

Al margen de este aspecto metajurídico, la experiencia demuestra que el criterio material de definición competencial encuentra límites de difícil superación, salvo que la decisión o los acuerdos políticos establezcan soluciones más generosas y concretas. Por esta razón, y en aras de la seguridad y la previsibilidad, no sería descabellado pensar en la posibilidad de una reforma los diversos títulos competenciales que comprenda también criterios funcionales de distribución competencial.

## 3. Ejecución del derecho comunitario y legislación básica

En relación a la incidencia de Derecho derivado europeo sobre el sistema de distribución de competencias, el Tribunal se mantiene fiel a la doctrina anterior sobre el tema (STC 172/92).

Con este fin, ha introducido garantías al objeto de preservar los ámbitos competenciales autonómicos de su absorción por el Estado en la fase de ejecución. Concretamente, de la jurisprudencia constitucional se deriva que la ejecución del Derecho comunitario europeo corresponde a quien materialmente ostente la competencia según las reglas del Derecho interno. En este sentido, la STC 141/93 ha resuelto que «el hecho de que las directivas comunitarias sean de obligado cumplimiento por todas las autoridades, centrales y descentralizadas de los Estados miembros no significa que las normas estatales que las adaptan a nuestro ordenamiento deban ser consideradas necesariamente básicas».

Asimismo, no deja de ser relevante que se afirme en otros supuestos, que la

ordenación general de la economía no legitima que deba ser un órgano estatal el competente para la ejecución de determinados actos. Ni que tampoco la acción conjunta, la información recíproca y la maximización de la eficacia administrativa impliquen competencia alguna en favor del Estado (STC 80/93).

## 4. La ordenación del comercio y los límites de la legislación estatal

Probablemente, el conjunto de sentencias sobre ordenación del comercio interior y superficies comerciales (que versan sobre los criterios de regulación de los horarios comerciales) dictadas a lo largo de este año, constituyen el grupo de decisiones de mayor relevancia de las tomadas por el Tribunal Constitucional. Pero hay que entender que la relevancia lo es en el aspecto socio-económico del problema, en la medida en que han producido un impacto importante en la actividad comercial del país; no tanto, desde la perspectiva jurídica, donde los criterios hermenéuticos empleados no son precísamente muy novedosos. En este sentido, a renglón seguido hay que añadir que el criterio adoptado para la resolución del conflicto entre la Legislación básica estatal (el Decreto-ley 12/1985, de medidas de política económica) y las respectivas leyes de la Comunidad Valenciana (STC 225/93), Cataluña (SSTC 227/93 y 284/93), Galicia (228/93) y Aragón (264/93), no supone más novedad que la introducción, una vez más, de unos criterios de contenido muy genérico, pero que el alto Tribunal considera suficientes para habilitar la aplicación de la cláusula del art. 149.1.13ª de la Constitución (competencia exclusiva del Estado para la determinación de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica) y, como consecuencia de ello, anular las disposiciones autonómicas que establecen soluciones normativas distintas a la norma básica estatal.

Tomando como punto de referencia jurisprudencial la STC 225/93 (sobre la Ley valenciana 8/1986, de 29 de diciembre, de Ordenación del Comercio y Superficies Comerciales), el núcleo del problema acerca de la constitucionalidad de la norma autonómica se centra en lo siguiente: la ley autonómica establece en cuanto a horarios, que la apertura semanal máxima será de 70 horas, considerándose inhábiles los domingos y festivos. Por el contrario, para el citado el Decreto-ley estatal, el horario así como el número de días y horas de actividad serán de libre fijación por las empresas en todo el territorio del Estado, sin perjuicio de la competencias autonómicas sobre la materia en los términos —dice el Decreto-ley— que establezcan los respectivos Estatutos.

Lo primero que hay que apuntar es que sobre la contradicción entre ambas previsiones normativas no hay duda factible. Se plantean dos regímenes horarios: el primero, promocionado por las CCAA apuesta por una cierta intervención administrativa, y el segundo, defendido por la norma estatal, apuesta por la libertad horaria. Como tampoco parece suscitarla que las Comunidades Autónomas ejercen competencias de desarrollo y/o ejecución sobre la materia de comercio interior, lo cual no empece para que en dicho ámbito jurídico el Estado pueda ejercer competencias que le son propias (SSTC 111/83 y 77/84). El tema, pues, radica en saber si la fijación por el Estado de horarios comerciales

ostenta la condición de normas básica. Para ello, el Tribunal ha hecho un notable esfuerzo de delimitación de los contornos materiales de competencias en base a su doctrina anterior. De esta forma, niega, en primer lugar, que el supuesto de hecho que nos ocupa (la regulación de los horarios comerciales) forme parte de la legislación de defensa de la competencia (SSTC 88/86 y 71/82), cuya finalidad no es otra que aquellas prácticas que puedan afectar o dañar seriamente a un elemento tan decisivo en la economía de mercado como es la concurrencia entre empresas.

El rechazo se extiende también a la libertad de empresa, que consiste en iniciar y sostener en libertad la actividad empresarial, con plena sujeción a la normativa general sobre ordenación del mercado y de la actividad económica general.

Finalmente rechaza la conexión de la citada libertad de empresa con las condiciones básicas generales de ejercicio de los derechos y libertades (art. 149.1.1 de la Constitución), negando por ello que del art. 38 se derive necesariamente la libertad de apertura y cierre.

Rechazado este conjunto de argumentos que hubiesen ubicado la titularidad de la competencia sobre esta materia en sede estatal, el Tribunal acude, sin embargo, a un planteamiento plagado de argumentos claramente finalistas para llegar a la misma solución. Concretamente, la inconstitucionalidad de la disposición autonómica se fundamenta en razones tales como el efecto liberalizador o desregulador del Decreto-ley estatal, que entraña una verdadera reestructuración del mercado nacional de la distribución, al servicio de una mayor competitividad económica de las empresas y de las necesidades de los consumidores... También, se le atribuye carácter básico porque de no aplicarse de manera uniforme a todo el territorio del Estado, la reestructuración del mercado produciría un quebranto en su unidad.

Se trata por tanto, como con acierto pone de relieve uno de los votos particulares, de una práctica interpretativa que, en virtud de criterios finalistas y autónomos, desvinculados, por tanto, de competencias sustantivas, permiten reenviar a la competencia del Estado la titularidad de una competencia. De esta forma, una vez más, al dejar de lado cualquier consideración sobre el objeto y el contenido de la materia competencial, el espectro del título competencial del art. 149.1.13ª aparece de nuevo para absorber una competencia autonómica.

## 5. La interpretación del Derecho civil, foral o especial en función de la relación de conexión con el derecho foral vigente

A través del art. 149.1.8, la Constitución introduce una garantía de foralidad civil en favor de las Comunidades Autónomas. Esta garantía se expresa en la competencia reconocida para la conservación, modificación y desarrollo por los entes autonómicos de los derechos civiles, forales o especiales allí donde existan.

Al igual que en el pasado año, el Tribunal se ha pronunciado en tres ocasiones sobre el contenido de este título competencial: la STC 88/93 (en relación a

la Ley 3/1988, de 25 de abril, de las Cortes de Aragón, sobre equiparación de los hijos adoptivos); la STC 156/93 (sobre el texto refundido de la Compilación de Derecho Civil de las Islas Baleares, aprobado por Decreto-Legislativo 79/1990, de 6 de diciembre, del Gobierno Balear) y la STC 226/93 (sobre la Ley 11/1990, de 15 de octubre, de nueva redacción de los arts. 14 y 15 del Código Civil).

No cabe duda que la primera de las citadas es la que ofrece un mayor interés. El objeto del recurso por el que el Estado impugnó la ley aragonesa se centró en la constitucionalidad de la ordenación parcial de la institución de la adopción, que no aparecía regulada en el texto de la Compilación aragonesa preconstitucional. La cuestión planteada es la de saber si la Ley enjuiciada puede ser considerada como expresión del ejercicio de la competencia autonómica concebida para conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil de Aragón.

De entrada conviene prevenir que el Tribunal desestima el recurso del Estado y, por tanto, avala la constitucionalidad del texto legal de la Comunidad Autónoma. Sin embargo lo hace en base a un planteamiento notablemente reductivo sobre el ámbito real de la competencia autonómica. Concretamente, para el Tribunal Constitucional, «el desarrollo» del propio Derecho civil foral o especial, enuncia una competencia autonómica en la materia que no debe vincularse rígidamente al contenido actual de la Constitución u otras normas de su ordenamiento. Es decir, según el Tribunal cabe la posibilidad que las CCAA dotadas de Derecho Civil foral o especial regulen instituciones conexas con las ya reguladas en la Compilación dentro de una actualización o innovación de los contenidos de ésta y según los principios informadores peculiares de Derecho foral.

Luego, parece evidente que fuera de esta relación de conexión con lo que ya era derecho a la entrada en vigor de la Constitución, el resto de instituciones jurídico-privadas que la Comunidad Autónoma decida regular en el futuro, quedan desvinculadas del ámbito material que la Constitución designa como Derecho civil, foral o especial. Ello será así si esta relación de conexión no se llega a demostrar. Todo lo cual comprime sustancialmente las posibilidades de disponibilidad en relación a la competencia sobre el propio derecho civil. No hay que olvidar, en este sentido, que la búsqueda de una relación de conexión puede resultar harto complicada, especialmente, en los casos en los que la Compilación redactada en época pre-constitucional, no era especialmente exhaustiva. Ciertamente, con este planteamiento la potestad normativa de la Comunidad Autónoma sobre instituciones de derecho civil queda más bien reducida a la categoría de legislación especial de un derecho común estatal.

Cuando, por el contrario, del contenido de la previsión constitucional (art. 148.1.8) no se deduce más límite material a la competencia para la conservación, modificación y legislación del derecho civil, foral o especial, que el derivado del segundo inciso de este precepto constitucional («En todo caso —corresponderán a la competencia exclusiva del Estado—, las reglas relativas a la aplicación...»).

## 6. Otras cuestiones

Finalmente, y de forma sumaria cabe enumerar también algunas cuestiones que la jurisprudencia constitucional ha puesto de relieve en años anteriores y que reproduce en el presente.

— Se declara la inconstitucionalidad de disposiciones autonómicas que reproducen normas estatales (STC 147/93).

— No supone alteración del principio de igualdad el hecho de que una ley autonómica cree diferentes situaciones como consecuencia de un tratamiento jurídico distinto de los derechos y deberes, siempre que ello se derive del ejercicio de las propias competencias (SSTC 186/93 y 319/93, ambas en la misma línea interpretativa que la STC 17/90, sobre la Ley de Reforma Agraria de Andalucía).

— El territorio es un límite para el ejercicio de las competencias autonómicas (STC 329/93).

— La pretensión de falta de jurisdicción en un conflicto constitucional de competencia puede fundarse no sólo en la falta de título habilitante de quien ha realizado el acto objeto de litigio, sino también en un ejercicio de competencias ajenas de forma contraria al orden competencial establecido en el bloque de la constitucionalidad, y que revele un entendimiento del alcance de las competencias implicadas opuesto a ese sistema de distribución competencial (STC 243/93).

## 2. TRAMITACION DE CONFLICTOS DE COMPETENCIA ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Marc Carrillo*

La tramitación de los conflictos de competencia ante el Tribunal Constitucional se plantea en tres niveles procesales de contenido y significado distintos. Es obvio, que los tres manifiestan una dimensión diferente del grado de conflictividad que puede existir entre el Estado y las Comunidades Autónomas (CCAA). Así, en primer lugar, el planteamiento de nuevos conflictos constituye un índice de la diversidad que cada año alcanzan los contenciosos autonómicos y de las posibilidades de permanencia o mutabilidad que ofrece el sistema constitucional español de delimitación de competencias. Ni que decir tiene a este respecto, que tanto los planteamientos del legislador estatal como los criterios jurisprudenciales del Tribunal Constitucional juegan un papel muy importante. Las posiciones de desistimiento y allanamiento aparecen como una fase del proceso conflictual en las que, por razones de índole distinta, las partes deciden no proseguir la litis por las nulas perspectivas de futuro que ofrecen sus propios planteamientos o por la aceptación explícita de la viabilidad de los de la otra parte.

Finalmente, el incidente de suspensión es una medida cautelar cuyo Auto de mantenimiento o levantamiento de la suspensión puede llegar a predeterminar el resultado final del procedimiento.

En relación al año anterior, el total del número de actos de tramitación de conflictos (es decir, inicio de nuevos conflictos; desistimientos-allanamientos e incidentes de suspensión) ha sido notablemente superior: 71, en 1993, por 44 en 1992. Asimismo, la distribución parcial también refleja en gran parte esta superioridad: 38 nuevos conflictos (por 27 en 1992); 24 desistimientos-allanamientos (por 17 en 1992) y 9 incidentes de suspensión (por 10 en 1992). A este respecto, no es descabellado apuntar que una de las causas del aumento registrado en las actuaciones de desistimiento-allanamiento, sea explicable como consecuencia el nuevo ritmo de trabajo que opera en el Alto Tribunal.

Con respecto al inicio de nuevos conflictos durante el año 1993, conviene resaltar que de los ya citados 38, los que se han tramitado como recurso de inconstitucionalidad son mayoría (21), le siguen los conflictos positivos de competencia (11) y finalmente, las cuestiones de inconstitucionalidad (6). Con lo cual, es el legislador estatal y también el autonómico quienes en mayor número de ocasiones son cuestionados; y es la ley (o en su caso las normas con este rango) como primer instrumento de concreción de la titularidad competencial, la norma que genera prima facie el conflicto. Aparentemente, son los respectivos

legisladores estatal y autonómico —y no tanto los respectivos ejecutivos— quienes con mayor y aparente facilidad encuentran problemas a la hora de interpretar el bloque de la constitucionalidad para concretar la delimitación de sus ámbitos competenciales frente a los que están atribuidos a la otra administración. Asimismo, y tal como se ha puesto de relieve en el capítulo dedicado a la valoración de la juriprudencia del TC, el procedimiento de la cuestión de inconstitucionaldad —a pesar de su atipicidad en éste ámbito— continúa utilizándose indirectamente a los efectos de la delimitación competencial.

En el ámbito de los nuevos conflictos planteados durante este año hay que destacar el protagonismo de las CCAA. De los 32 iniciados en 1993, ya sea mediante el recurso de inconstitucionalidad o a través del conflicto de competencias, en 24 ocasiones la iniciativa ha correspondido a órganos de las CCAA. Y dentro de este grupo, al igual que en años anteriores, Cataluña (en 12 ocasiones) acapara la condición procesal de Comunidad Autónoma más beligerante ante el TC; le siguen: Canarias (5); Comunidad Valenciana (2); y solamente en una ocasión: Cantabria, Castilla y León, Islas Baleares, País Vasco y Galicia.

En cuanto a los actos de desistimiento o allanamiento, el aumento registrado no deja de ser ilustrativo de una cierta tendencia al acuerdo antes de que el TC aborde las cuestiones de que definen el fondo del conflicto planteado. No obstante, de los 25 casos registrados, únicamente en 3 se ha producido allanamiento, y todos ellos a iniciativa del Gobierno central; con lo cual la vía en la que el significado del acuerdo entre dos partes es más tangible, queda todavía en un discreto segundo plano. Por su parte, el desistimiemto de uno de los litigantes se ha producido en 10 ocasiones y, finalmente, en 12 ha sido el Tribunal quien ha declarado terminado el proceso.

Especial significado registran las actuaciones sobre los incidentes de suspensión. De los 9 Autos registrados este año, únicamente 2 mantienen la suspensión, mientras que en el resto la decisión consiste en levantarla. Salvo en un caso, en el que tiene sólo efectos parciales, en el resto el levantamiento de la suspensión afecta a todos los preceptos que habían sido objeto de impugnación.

Pero, más allá del dato estadístico, el contenido de estas actuaciones conviene ponerlo en relación con el fallo de las posteriores sentencias del TC. Y es aquí, donde se puede constatar —para el período 1992-1993— una tendencia eventualmente previsible pero desde luego no siempre segura: y es que el contenido del Auto por el que se levanta la suspensión decidida en la fase de admisión del recurso, se confirme posteriormente en la sentencia. Es decir, que dicho Auto se pueda convertir, de hecho, en un avance de lo que finalmente resolverá el Alto Tribunal. Y ciertamente, así, se ha podido confirmar en tres casos de 1992, confirmados por sentencia en 1993:

1) El Auto de 17 de marzo de 1992, por el que acordó levantar la suspensión de determinados preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/91, de 10 de julio, de las Policías Locales, y la STC 85/93, que ha desestimado en su integridad el recurso;

2) El Auto de 21 de julio de 1992, por el que se acordó levantar la suspensión de la Disposición Transitoria 1ª, nº 2, de la Ley de Cantabria 8/1991, de 28 de noviembre, de modificación de la Ley 1/1990, por la que se regulan los órganos rectores de las Cajas de Ahorros con sede social en la Comunidad Autónoma, y la STC 60/93, que declaró la plena constitucionalidad de la Ley.

3) El Auto de 20 de octubre de 1992, por el que se decide mantener la suspensión de determinados artículos y el levantamiento de la de otros correspondientes a la Ley de Galicia 3/1992, de 23 de marzo, de coordinación de las Policías Locales, y la STC 86/93, que finalmente desestimó el recurso en su totalidad.

Finalmente, del análisis de estos tres tipos de actuaciones conflictuales cabe constatar una reiteración de materias competenciales que adquieren un cierto protagonismo como objeto de controversia. Así, por ejemplo, en el inicio de nuevos conflictos sobresalen: pesca, en sus diversas modalidades; ganadería; tributos del Estado y legislación civil. En las actuaciones de desistimiento y allanamiento, las materias vinculadas a pesca y ganadería vuelven a aparecer, así como tambien la de cooperativas y tributos del Estado; a las que hay que añadir otras nuevas como ordenación del territorio o banca.

Por último, en los incidentes de suspensión en los que se ratifica la medida cautelar, destaca: función pública. Y en los que se levanta la suspensión de los preceptos impugnados: tributos de Comunidad Autónoma, y —de nuevo— pesca y legislación civil.

# 3. LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

*Marc Carrillo*

Durante el período comprendido entre junio de 1992 y junio de 1993, han sido censadas 86 sentencias del Tribunal Supremo (TS) en las que son abordadas cuestiones de competencia y también de legalidad referidas al autogobierno de las Comunidades Autónomas (CCAA). Del total, aproximadamente un 65% son resoluciones producto de la iniciativa procesal de órganos públicos adscritos a cualquiera de las tres administraciones territoriales (central, autonómica o local); el resto corresponde a recursos planteados por particulares o bien a procedimientos contencioso-administrativos en los que aquéllos han sido parte, pero en los que indirectamente también son tratadas cuestiones que afectan al ámbito competencial de las CCAA.

A modo de dato estadístico, una vez más los recursos contra actuaciones de las CCAA han sido los más numerosos, pues en el período estudiado el TS se ha pronunciado en 47 ocasiones; asimismo, los entes autonómicos han sido parte procesal 55 veces; en 26, las sentencias afectan a actuaciones del Estado; y, finalmente, el TS se ha pronuciado en 13 ocasiones sobre actuaciones de Corporaciones Locales.

## 1. Recursos contra actuaciones del Estado

Como en periodos anteriores, en el que nos ocupa cabe constatar, una vez más, que la vía contencioso-administrativa no ha sido la sede procesal más propicia para que las CCAA demanden tutela jurisdiccional sobre su ámbito de autogobierno. Los Consejos de Gobierno autonómicos son muy renuentes a acudir a la jurisdicción ordinaria. Es obvio, pues, que el procedimiento constitucional del conflicto positivo de competencias ante el Tribunal Constitucional continua siendo el marco natural para dilucidar las diferencias competenciales entre el Estado y las CCAA, cuando éstas tienen su origen en una disposición sin rango de ley.

Sin embargo, en esta ocasión, de las sentencias censadas cabe deducir que los pronunciamientos habidos presentan un mayor significado en cuanto a la delimitación de competencias entre el Estado y las CCAA. Así lo demuestran las referidas a ayudas industriales, la protección de los consumidores; la participación de las CCAA en el Fondo de Compensación Interterritorial; la cooficialidad de lenguas, o la fijación de precios como manifestación de la política general económica.

A este grupo de resoluciones del TS hay que añadir otra que si bien no plantea especiales consideraciones acerca de la titularidad competencial, sí que apunta alguna reflexión de interés sobre el concepto de acto político en relación a la autorización de una convocatoria de referéndum de agregación de un municipio al territorio de otra Comunidad Autónoma. En el resto, el carácter individual del objeto de la demanda (presentada por un particular) hace que las consecuencias de orden competencial sean de escasa o nula relevancia.

A) En relación a los beneficios o ayudas obtenidos en materia de actividad industrial, el TS considera, a partir del estudio del Decreto de transferencia de competencias a la Comunidad Autónoma de Galicia, que a ésta le corresponden las funciones de gestión y tramitación de expedientes de solicitud de ayudas, quedando la resolución en manos del Consejo de Ministros (R. 6086/92). Se trata de una competencia de ejecución de la legislación estatal sobre industria que se ejerce de forma compartida, por prescripción establecida en el bloque de la constitucionalidad; y nunca a través del Decreto de traspaso de la competencia que, como ha señalado reiteradamente la jurisprudencia constitucional (SSTC 87/87, 86/89 y 229/92), carece de la condición de instrumento o soporte de atribución de contenido competencial.

B) En segundo lugar, el TS estima un recurso presentado por un particular y anula el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se le impuso a aquél una sanción por infraccción cometida sobre los requisitos establecidos en relación a los alimentos, en su especialidad de quesos (R. 10508/92). El TS establece que para resolver la litis planteada conviene delimitar los ámbitos materiales posibles que inciden sobre el caso, considerando que las actuaciones reseñadas son enmarcables en la disciplina de mercado, denominación ésta ya superada y sustituida por la de protección al consumidor, que como tal queda englobada en el marco competencial definido, en este caso, por el Estatuto de Autonomía del País Vasco (art. 10.28); y no sobre la producción agroalimentaria, ámbito en el que el Estado mantendría su capacidad. Rechaza, por tanto, que la cuestión planteada pueda ser resuelta aplicando los criterios de distribución interna de atribuciones entre los órganos del Estado.

En la misma línea interpretativa, y también en un supuesto similar (R. 19/93) el TS considera que la potestad sancionadora sobre la materia corresponde íntegramente a la Comunidad Autónoma, excepción hecha de aquellas sanciones que por razón de su cuantía, deba adoptar el Consejo de Ministros; pero siempre, en base a la tramitación del procedimiento y la propuesta de resolución realizados por la CA.

El TS se ha pronunciado sobre casos similares en numerosas ocasiones durante este período. En todos ellos lo que se dilucida es la protección de los consumidores a través la actividad de policía de la administración mediante el ejercicio de la potestad sancionatoria de forma mancomunada por parte de la Administración autonómica y central (R.706/93; R. 720/93; R.1617/93, R.1682/93).

C) En una tercera y relevante sentencia, el TS avala parcialmente que por

dos Acuerdos del Consejo de Ministros se proceda a una reducción de diversos créditos de los Presupuestos Generales del Estado para 1989 que afectan a la dotación del Fondo de Compensación Interterritorial (R. 8639/92). Ambos operan una reducción de la dotación del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), como consecuencia de la promulgación del Decreto-Ley 3/1989, de 31 de marco, de Medidas Sociales.

Sin duda, el aspecto más significativo de la decisión del TS es el argumento expuesto frente a la representación procesal de la Generalidad de Cataluña cuando alega que el Gobierno no puede incidir en las dotaciones de FCI, dado que art. 158 de la Constitución establece una explícita reserva de ley al respecto.

El TS, en un planteamiento de contenido deslegalizador considera que dicha reserva ya ha quedado cubierta mediante la Ley 7/1984, reguladora del FCI, que no excluye la intervención del Gobierno, de acuerdo con una serie de criterios y límites fijados por las Cortes. Por su parte, el TS rechaza que ello suponga someter al FCI a las oscilaciones más o menos coyunturales de la política presupuestaria del Gobierno, ya que la Ley 7/1984 tiene fijado un mínimo de 30% de inversión pública para cada ejercicio.

Finalmente, y esta vez en un sentido distinto, el TS también anula uno de los dos Acuerdos gubernamentales (transferencia de créditos en virtud del art. 67.2 de la Ley General Presupuestaria, LGP), porque se trata de un instrumento ciertamente excepcional y, como tal, sometido a requisitos muy estrictos, entre los que se encuentra la existencia de dotaciones presupuestarias que no se hayan utilizado en las diversas secciones del Presupuesto. Sin embargo, en este caso, y a causa de la propia naturaleza del Acuerdo entre la Administración central y Cataluña, no concurre esa utilización de los créditos. Todo lo cual lleva a la imposibilidad de aplicar el citado precepto de la LGP a las dotaciones del FCI.

En el mismo orden es preciso destacar la posición sostenida por el TS en relación a los Acuerdos del Consejo de Ministros de 28 de abril y 26 de mayo de 1989, de fijación de los ingresos de la Comunidad Valenciana correspondientes al FCI, participación en los ingresos del Estado y asignación al INSALUD (R.1129/92). En cuanto a la afectación de los recursos procedentes del FCI, el TS resuelve el recurso reiterando la doctrina contenida en la STS de 6 de noviembre de 1992 (R. 8639), sobre los mismos Acuerdos ahora impugnados. Ahora bien, en lo que concierne a la participación en los ingresos del Estado, el TS estima el recurso, pues dicha participación no puede libremente alterarse por el Estado pues es el producto del procedimiento previsto por el art. 13 y la D.T. de la LOFCA. Esta ley establece una lista de causas tasadas para la alteración del porcentaje de participación, y en las mismas no se encuentra el supuesto objeto del recurso.

D) En relación al principio de cooficialidad de lenguas en aquellas CCAA en las que se hablen dos idiomas de los reconocidos por la Constitución, el TS dicta una importante sentencia (R. 47/93) en la que anula la negativa de la Dirección General de Registros a incluir la inscripción «i» entre los dos apellidos del recurrente. Esta forma de inscripción registral es consecuencia del respeto a

una de la lenguas del Estado y del consiguiente régimen de cooficialidad, así como del ejercicio del principio de cooficialidad reconocido por la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Por el contrario, la competencia exclusiva del Estado sobre la ordenación de los Registros permite negar al TS que la transcripción del asiento registral sea en catalán; no así su certificación, que podrá expedirse en modelo bilingüe.

Este mismo planteamiento se reproduce para recordar la obligación constitucional de protección y respeto a las distintas lenguas oficiales en los medios de comunicación públicos. En este caso, se trataba del recurso de un particular por la vulneración del principio de igualdad por la desconexión de la programación nacional de Canal 2 de TV en Cataluña, provocando —en su opinión— que los ciudadanos de esta Comunidad Autónoma no tengan opción efectiva a la visión integra y en idioma castellano de los programas que emiten las cadenas estatales del TVE, en la misma forma que se ofrece a las demás CCAA de España (R. 992/93). El TS plantea el tema desde la necesaria conjunción de dos principios complementarios y que configuran el Estado de las autonomías: el principio de autonomía política y el principio de unidad. Para ello apela al criterio interpretativo de proporcionalidad —no exento, por otra parte, del riesgo del subjetivismo del intérprete— a fin de evitar discriminaciones desproporcionadas a la situación real. Es decir, habida cuenta de la situación de hecho diferente que crea la existencia de una lengua distinta de la común estatal, el TS asume la necesidad de aportar soluciones jurídicas también distintas, que se amolden al pluralismo lingüístico.

E) Merece especial mención tambien la utilización de títulos competenciales en sentido horizontal para retener la titularidad de la competencia bajo responsabilidad del Estado. Así, por ejemplo, la Orden Ministerial de 1 de agosto de 1986, de modificación de los precios de venta al público de diversos productos petrolíferos en las Islas Canarias. El TS desestima la demanda por incompetencia del Ministro y, anteriormente, del propio Consejo de Ministros para dictar dicha Orden, pues la atribución a la Comunidad Autónoma de la competencia en materia de Comercio Interior deja a salvo la política general de precios, dentro de la cual debe enmarcarse la Orden recurrida, en la medida que en razón de la excepcionalidad del régimen económico canario, es exigible la adopción de criterios acordes con los intereses generales (R. 3758/93). Al igual que en otros muchos supuestos de la jurisprudencia constitucional, el TS cae en la tentación de construir su argumentación sólo en base a razonamientos finalistas, para en definitiva revertir la competencia controvertida al Estado.

F) En la última cuestión que hemos enumerado del listado de temas de relevancia se incluye un Acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de abril de 1988, de denegación de la celebración de un referéndum municipal en Villaverde de Trucios (Cantabria) sobre su incorporación a la Comunidad Autónoma del País Vasco (R. 457/93). Las cuestiones de legalidad ordinaria ofrecen en este caso especial interés como antesala del conflicto competencial.

Así, por ejemplo, la falta de legitimidad de la Comunidad Autónoma del País Vasco para actuar en este proceso alegada por el Abogado del Estado, queda re-

chazada en virtud del interés legítimo que asiste a la Diputació Foral de Vizcaya, como eventual receptora en su territorio del municipio susceptible de serle agregado. Parece lógico que así sea, evitando el reduccionismo del concepto de interés directo tan poco operativo para instrumentar los intereses competenciales de los entes descentralizados.

En otro orden de temas a abordar, la representación estatal argumenta que este caso no es revisable por la Jurisdicción contencioso-administrativa por tratarse de un acto político. A este respecto resulta de sumo interés la posición sostenida por el TS para rechazar dicha pretensión. En primer lugar, no le ofrece dudas la existencia de los actos políticos tras la promulgación de la CE; pero ello no es sinónimo de ausencia de control jurisdiccional, pues todo acto de la Administración posee una vertiente reglada susceptible de control, sin perjuicio de que su decisión de fondo sea incontrolable. Con ello, el TS se desvincula de la vieja separación entre actos administrativos y actos políticos fundamentada en la existencia o no de control y se adapta a las previsiones de amplio alcance del art. 106 del texto fundamental, al incluir como objeto de control por los Tribunales, no sólo la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, sino tambien su sometimiento a los fines que la justifican.

En relación al fondo de la cuestión, es decir, la denegación por el Consejo de Ministros de la celebración de un referéndum municipal en Villaverde Trucios, el TS rechaza la pretensión de instrumentar el proceso en base al procedimiento contemplado en el Estatuto del País Vasco, en el que no es preciso el doble procedimiento de segregación y agregación. Por tanto, el TS desestima en este aspecto el recurso de la Comunidad Autónoma del País Vasco, confirmando la motivación del Acuerdo del Consejo de Ministros, ya que toda Comunidad autónoma, independientemente del contenido de su Estatuto, es una entidad territorial, y por lo tanto el territorio es un elemento esencial en ella; en consecuencia, una alteración en el territorio implica una modificación del ordenamiento estatutario específico, y no puede acordarse sin la voluntad de un ente afectado con autonomía política, como es la Comunidad Autónoma, en este caso, la de Cantabria.

Finalmente, sobre la decisión del Gobierno de autorizar o no el referéndum, una vez concurra el momento procesal oportuno, es una cuestión incontrolable por los tribunales, en el que la decisión gubernamental prevalece sobre cuestiones de otro orden. Aquí es, por tanto, donde se manifiesta el acto político en su dimensión más propia, puesto que la Ley de Modalidades de Referéndum se limita a exigir la autorización del Gobierno, pero nada dice sobre los criterios que éste deba seguir para ello.

G) Finalmente se pueden incluir algunas cuestiones puntuales que merecen atención:

— Los Decretos de traspasos de funciones del INSALUD del Estado a una Comunidad Autónoma —en este caso, la Comunidad Valenciana— en los que se encuentran hospitales afectados por inundaciones recientes y anteriores, no habilitan para que los gastos generados y sufragados por la Comunidad Autó-

noma destinataria le sean devueltos, en su condición de ente que se subroga en la obligaciones de la Administración central (R. 1724/92).

— El TS no observa contradicción en un Decreto —el 571/1990, de 27 de abril— por el que se dictan normas sobre la estructura periférica de gestión de los servicios sanitarios gestionados por el INSALUD, y las competencias de la Comunidad Autónoma sobre la materia. De acuerdo con lo que establece la Ley General de Sanidad, se considera como propio de la normativa básica del Estado regular la organización periférica, en este caso, el INSALUD, con que cuenta el Estado para el ejercicio de las competencias que no han asumido las CCAA, o cuyos medios materiales no han sido aún traspasados. El TS considera con criterio lógico, que en estas circunstancias, los mecanismos de colaboración establecidos en la Ley básica estatal (Disp. Tran. 3ª y 4ª), como medida provisional, no pueden ser instrumento de presión sobre el Estado. Es decir, no es posible obligar al Estado a celebrar Convenios o Acuerdos que no contengan los indispensables requisitos y condiciones para un buen funcionamiento del servicio. Por otra parte, parece evidente que los diversos modos de colaboración interadministrativa no pueden ser entendidos como un paliativo de las competencias todavía no asumidas (R. 1772/93).

## 2. Recursos contra actuaciones de las Corporaciones Locales

Las sentencias que aquí aparecen reseñadas se refieren a actuaciones de entidades locales que suscitan problemas competenciales en relación a las CCAA.

A) En una primera, el TS recuerda la naturaleza bifronte de la administración local (R. 2112/93). Frente a la impugnación por parte de la Comunidad Autónoma de Extremadura del nombramiento de un funcionario acordado por el Ayuntamiento de Ahigal (Cáceres), en la que se plantean respectivamente vicios de legalidad por el recurrido y falta de legitimación por el recurrente, el TS estima el recurso, afirmando la nulidad del Acuerdo municipal. Asimismo, desestima la argumentación municipal fundamentada en la falta de legitimación de la Comunidad Autónoma, recordando al respecto que de acuerdo con lo previsto por la LBRL existe un doble procedimiento de impugnación de los Acuerdos tomados por las administraciones locales: uno corresponde a las CCAA y el otro al Estado, destinando la vía prevista en el art. 66 a las actuaciones en las que se impute extralimitación competencial, y a la vía del art. 165 cualquier infracción del ordenamiento jurídico. No hay duda, pues, que de esta forma, el TS recoge la doctrina constitucional sobre el régimen jurídico bifronte de la autonomía local (STC 84/1982).

B) En una segunda sentencia, el TS utiliza el ámbito territorial de un municipio como punto de referencia para la decisión jurisdiccional. La finalidad no es otra que avalar la constitucionalidad de un precepto que prevé como urbanos los servicios de transporte que transcurran íntegramente en un área territorial superior a la de un municipio. Area que ha sido establecida por el Consejo de la Entidad Metropolitana del Transporte.

Sobre este particular, la Generalidad de Cataluña impugnó un Acuerdo del Consejo Metropolitano del Transporte en base al Decreto de 28/4/1988, por el que el establecimiento de servicios nuevos de competencia municipal que afecten a los tránsitos prestados por los actuales concesionarios de la Generalidad debería contar con la previa aprobación por la Generalidad.

El TS desestimó el recurso puesto que el Decreto no hizo otra cosa que desarrollar la Ley catalana de 4/4/1987, que en su contenido estableció las competencias de la Entidad Metropolitana del transporte distinguiendo entre servicios urbanos e interurbanos. Respecto de éstos últimos precisaba que su gestión por la Entidad requiere el requisito previo de la aprobación de la Generalidad, siempre que se produzca afectación al tránsito de los concesionarios de la Generalidad; y sin que ello pueda ser contrario al principio de la autonomía local consagrado por la Constitución (R. 6477/92).

C) En un tercer nivel, podemos agrupar algunas sentencias de contenido diverso pero que tienen en común contemplar casos acerca de la vulneración de aspectos referidos a la legalidad ordinaria. Como consecuencia de ello, en ocasiones queda lesionado el principio de la autonomía local. Por ejemplo, como consecuencia de actos de otras administraciones públicas, como es el caso del Acuerdo del Consejo Insular de Menorca de suspensión del Acuerdo de la Alcaldía de Mercadal (Menorca), por el que se concedió una licencia de construcción cuando el Ayuntamiento citado había actuado de acuerdo con la previsión del art. 186 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 (R.7592/92).

O, cuando el vicio de legalidad comporta ignorar la delimitación de competencias entre la administración autonómica y los entes locales. Por ejemplo, cuando el TS ha de confirmar una sentencia de instancia que anula la concesión de una licencia de construcción de nave industrial por el Ayuntamiento de Alcudia, por haber obviado el trámite preceptivo de solicitud de previa autorización a la Comisión Provincial de Urbanismo de la Comunidad Autónoma; requisito éste que es preciso para la instalación de edificaciones de utilidad pública o social sobre suelo no urbanizable (R. 6368/93).

La invasión competencial entre instituciones locales y autonómicas ha tenido especial relevancia en la materia urbanística. Es el caso de la anulación del Acuerdo de la Diputación Foral de Guipúzcoa, que aprobó definitivamente las Normas Complementarias de Planeamiento de Oñati. Estudiado el Decreto Foral 44/1985, de 5 de marzo, de traspasos en materia de urbanismo al Territorio Histórico, el TS considera al respecto que las Normas Subsidiarias de Planeamiento tienen carácter originario, no exigiendo la existencia previa de otro Plan a desarrollar, por lo que no pueden caer en la competencia del Territorio Histórico, sino que deben mantenerse en manos de las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma (R. 5422/93).

O también, cuando el Ayuntamiento de Madrid, acuerda la aprobación definitiva del Plan Especial de Reforma Interior de Vallecas Norte. En este supuesto, la delimitación competencial establecida por la legislación vigente determina que la competencia municipal para la aprobación de Planes Especiales

corresponde a los municipios tan sólo cuanto éstos sean mayores de 50.000 habitantes y además, en la medida en que desarrollen y se ajusten al Plan General; por el contrario, cuando esto no ocurra, es decir, cuando el Plan Especial impugnado configura de forma cualitativamente distinta a la existente una extensa e importante zona de suelo urbano —dice el TS—, entonces, la competencia de aprobación definitiva corresponderá a la Comunidad Autónoma (R. 5023/93).

D) Por último, en relación a la naturaleza y efectos de los Decretos Forales, mediante los cuales se traspasan servicios de los Territorios Históricos a las Instituciones Comunes del País Vasco, el TS adopta un criterio parecido al empleado por la jurisprudencia constitucional en relación a los decretos de transferencia entre el Estado y las CCAA: los Decretos Forales no innovan el ordenamiento jurídico, limitándose a consignar los Acuerdos de la Comisión de Traspasos correspondiente creada por ley.

### 3. Recursos contra actuaciones de la Comunidades Autónomas

1) Sobre cuestiones referidas a titularidad competencial.

A) Un primer y numeroso grupo de sentencias aborda el contenido material de las competencias sobre comercio interior y defensa del consumidor. A modo de ejemplo, y entre las muchas que ha habido durante este período puede destacarse la STS de 23/XI/1992 (R. 9325/92), que confirma una Resolución sancionatoria de la Dirección General de Comercio Interior y Consumo del Departamento de Comercio, Consumo y Turismo de la Generalidad de Cataluña, por la que se imponía una sanción de 600.000 ptas al particular por venta de pan sin envasar. El TS considera que en nngún caso el Decreto 241/1982 de la Generalidad, de 22 de julio, por el que se establecen normas sobre comercialización y venta de pan, contiene preceptos irrazonables o desproporcionados, que pongan en peligro principios constitucionales (unidad económica del mercado, solidaridad y libre circulación de personas y bienes) ni competencias estatales sobre las bases de la actividad económica general (art. 149.1.13ª CE). (En el mismo sentido, entre otras: R. 5383/92)

B) La adecuación a la legislación básica del Estado en materia de retribución económica de funcionarios —Ley 30/1984— obliga a: 1) no establecer diferencias entre ellos por razón de la administración de procedencia; 2) a la integración plena de los funcionarios transferidos en la función pública de la Comunidad Autónoma a la que se adscriban (este es el caso de la Exposición de Motivos de la Ley 10/1985, de 31 de julio, sobre Función Pública de la Comunidad Valenciana). Las retribuciones han de ser de igual cuantía para cada grupo en que se clasifiquen las categorías de funcionarios en cada administración (R. 10260/92).

C) En otro orden de cosas, merece especial mención la posición de la jurisprudencia en relación a las competencias de las administraciones autonómica y local sobre las materias de urbanismo y medio ambiente. Y, con respecto a las mismas, la posible concurrencia de la competencia estatal sobre puertos de in-

terés general. A este respecto, el TS se adecua a la doctrina constitucional sobre concurrencia de diversas competencias sobre un mismo territorio (STC de 3 de julio de 1984) y reconoce lo siguiente: la competencia de la Comunidad Autónoma y el Municipio —en este caso Las Islas Baleares e Ibiza— para incluir en el Plan General de Ordenación Urbana la prohibición de otorgar de licencias hasta la aprobación del Plan.

No hay duda, pues, que la materia urbanismo es un título competencial que corresponde a la Comunidad Autónoma y ello no ha de perturbar las competencias estatales en materia de puertos, que deben desarrollarse dentro del respeto a la legislación urbanística, que impone la existencia de un Plan Especial en la zona —a realizar en un plazo perentorio— y permite la suspensión de licencias hasta su elaboración.

Igual razonamiento en materia de Medio Ambiente es válido para la exigencia del Estudio del Impacto Ambiental (R. 7000/92).

D) La competencia de las CCAA en materia de urbanismo no obsta para que sobre la misma se entrecrucen competencias básicas que son de competencia exclusiva del Estado y que matizan la libre disponibilidad de su titular. Este es el planteamiento que mueve a la Abogacía del Estado a impugnar el Acuerdo de la Comisión de Urbanismo de Tarragona, de aprobación del Plan Parcial del Sector del Temple, en Tortosa; la razón estriba en que para la elaboración del citado Acuerdo, se prescindió del informe vinculante que debía haberse solicitado a la Administración estatal a causa de la afectación del dominio público marítimo-terrestre, tal como lo impone el RD 3301/1981, de 18 de diciembre, de traspasos a la CA de Cataluña en materia de ordenación del litoral. Es decir, que la específica zona del territorio donde se proyecta la competencia urbanística —zona de litoral— genera una situación de concurrencia competencial, que se manifiesta a través del informe vinculante que debía haberse hecho (R. 1608/93).

E) El TS reconoce de nuevo la posibilidad de que la Comunidad Autónoma introduzca directamente modificaciones en el momento de la aprobación definitiva de un Plan de Urbanismo y dentro de ciertos límites a fin de salvaguardar la autonomía local.

Evidentemente, no se trata de una novedad jurisprudencial, pero en la medida en que el TS la reitera de nuevo, su importancia es indudable como mecanismo de aseguramiento de los títulos competenciales en presencia. Con la aprobación parcial se instrumenta de la mejor manera posible el respeto a la distribución competencial entre la Comunidad Autónoma y el municipio, la legalidad urbanística y la autonomía local, pues permite la entrada en vigor de aquellas decisiones municipales acordes a derecho, sin mayores dilaciones (R. 5312/92).

Con ello se trata de proteger también el interés público y la efectividad del Plan, a fin de que con una rápida aprobación se eviten actividades urbanísticas previas a la aprobación y contrarias al futuro Plan, ya que el mecanismo de la suspensión de licencias es, en esencia, limitado temporalmente.

Finalmente, en este orden de la competencia material sobre el urbanismo, el TS aborda tambien una distinción competencial de relevancia aunque no siempre fácil de distinguir: la formulación del expediente de remodelación de un Plan Parcial de Urbanismo corresponde a la administración de la Comunidad Autónoma. Sin embargo, si se procede a una modificación puntual del Plan General del Municipio, la Comunidad Autónoma se habrá extralimitado en sus atribuciones (R. 4521/93).

F) El TS ha tenido tambien durante este período oportunidad de perfilar los criterios que con finalidad cautelar han de seguirse para suspender la ejecución del Acuerdo de una Comisión Provincial de Urbanismo sobre modificación del Plan General para una localidad. Para ello recuerda su tradicional renuencia a decretar suspensiones de actos que vienen a representar la aprobación de una disposición de carácter general; sin embargo, son posibles dos excepciones:

1º - en los supuestos de afectación a una zona de dominio público.

2º - en los casos en los que pueda deducirse una colisión de competencias entre el Estado y las CCAA (R.5065/92).

G) En el conflicto que enfrenta al Ayuntamiento de Betxí y a la Comunidad Valenciana acerca del ejercicio de sus competencias respectivas en materia de política de precios, la controversia se centra en la consideración de la tarifas del suministro municipal de agua como tasa (criterio del Ayuntamiento) o como precio (criterio de la Comunidad Autónoma). Por su parte, el TS (R. 393/93) considera en principio que se trata de un ingreso de derecho público sometido al régimen de las tasas; pero asimismo, afirma que en el mismo concurren también elementos esenciales del precio (contraprestación pecuniaria por la adquisición o por el uso de un bien o servicio), por lo que ha de quedar sometido a las normas reguladoras de precios. La conclusión es, pues, que la doble naturaleza que concurre en las tarifas examinadas, compatible entre sí, determina una situación de concurrencia de competencias, instrumentada a través de la necesaria aprobación por parte de la Comunidad Autónoma.

H) La concesión de licencias para la construcción de viviendas no se articula a través de un esquema de concurrencia de competencias. En este sentido, no puede admitirse que un informe desfavorable de la Comunidad Autónoma vete el otorgamiento de una licencia municipal de edificación, puesto que en este caso no estamos en presencia de una competencia compartida sino exclusiva de los Ayuntamientos (R. 5146/92).

I) Resulta de nuevo de interés analizar el significado de los Decretos de tranferencia de competencias entre el Estado y las CCAA a fin de recordar que en estos Decretos la Comunidad Autónoma receptora de la competencia no puede inhibirse de la obligaciones contraídas anteriormente por la antigua administración, y, por tanto, se subrogará en los derechos y obligaciones derivados de los contratos (R. 965/93).

J) A propósito de la aplicabilidad o no del Impuesto especial de la Comunidad Canaria, dada la realización del consumo de combustibles en el mar, y la

dificultad de delimitar los límites territoriales marítimos de la Comunidad Autónoma, el TS se propone la definición del territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias a partir de su concepción archipielágica, no aplicable en el Derecho Internacional, pero sí por el Derecho interno, aplicando sobre los límites terrestres así señalados, la longitud de 200 millas para determinar el mar de la Comunidad Autónoma.

K) La autonomía institucional de las CCAA encuentra sus límites en el bloque de delimitación competencial definido por la Constitución y los Estatutos. En este sentido, la potestad autoorganizatoria de las CCAA no permite una auto-atribución de competencias que invada otros ámbitos de actuación reconocidos por la legislación vigente. Con esta argumentación el TS estima parcialmente un recurso de los Colegios Oficiales de Farmacéuticos de Aragón, contra el Decreto de la Diputación General de esta Comunidad Autónoma que atribuye a los servicios de veterinaria de la Comunidad autónoma la inspección, vigilancia y control de los almacenes y locales de venta de productos zoosanitarios (R. 4439/93).

2) Sobre cuestiones de legalidad.

A) Como en ocasiones anteriores, la falta de Dictamen del Consejo de Estado es causa de nulidad de una disposición autonómica. Así lo reitera el TS (R. 6514/92) refiriéndose en concreto a la necesidad del mismo respecto de los reglamentos autonómicos dictados en ejecución de leyes del Estado, y aún cuando la legislación básica sobre la materia en cuestión corresponda al Estado y el desarrollo y ejecución a la Comunidad Autónoma. No obstante, este planteamiento se ha de atemperar a la doctrina del TC sobre las funciones de los órganos consultivos de las CCAA allí donde los haya (STC 204/92), de tal forma que la intervención de éstos ha de impedir la actuación simultánea del supremo órgano consultivo del Gobierno (véase, en el mismo sentido, R. 5919/92).

Ciertamente, la ausencia de Dictamen no siempre producirá los efectos señalados en el caso anterior. Si el vicio de procedimiento alegado se refiere a una Orden que no anula un acto anterior, y cuyo contenido es un simple requerimiento a un Colegio Profesional para que adapte sus Estatutos al contenido de una sentencia judicial, la falta de Dictamen no será motivo de nulidad del acto (R.8855/92). Ni tampoco lo será cuando el Decreto impugnado venga a desarrollar una Ley de la misma Comunidad Autónoma (7063/92); o cuando se trate de un Reglamento no ejecutivo, de carácter organizativo, alcanzando a regular las relaciones con los particulares sólo en cuanto instrumento necesario para la integración en la organización administrativa (R. 3610/93).

Desde un punto de vista funcional, el TS niega la condición de órgano consultivo análogo al Consejo de Estado a cualquier otro órgano adscrito a la Administración activa aunque esté llevando a cabo funciones consultivas. Este es el caso de la Viceconsejería de Justicia y Desarrollo Legislativo del Gobierno vasco, a la que se le atribuye el carácter de Centro Superior Consultivo de la Administración común del País Vasco R. 342/92).

B) En relación a las materias competenciales de ordenación del litoral y pesca del marisco, el TS estima la impugnación del Estado, cuando en la Orden de una Comunidad Autónoma por la que se autoriza un establecimiento marisquero no se haya obtenido la previa concesión de la Administración competente y el informe de los Servicios de Costas del Estado, tal como preceptua la Ley de Costas. Todo ello pone de relieve el carácter compartido de las competencias sobre la materia (R.9797/92).

C) Un caso semejante es el que suscita una Orden de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Diputación Regional de Cantabria, por la que se otorgó autorización administrativa para la instalación, explotación y funcionamiento de parques de cultivo de moluscos. Esta Orden fue impugnada por el Abogado del Estado por la carencia de licencia de ocupación de dominio público en la zona marítimo terrestre, que es de competencia exclusiva del Estado. El TS asume los criterios establecidos en la STC 148/91, de 4 de julio, a propósito de la Ley de Costas y afirma la existencia y validez del requisito del informe previo previsto en el art. 112 de la Ley de Costas. En consecuencia, no habiéndose obtenido la correspondiente concesión estatal, el TS, de acuerdo con lo preceptuado por la Disp. Adicional 5ª de la Ley de Costas, demora la eficacia de la autorización otorgada por la Orden impugnada hasta la obtención de la concesión estatal (R. 71/92).

# V. LA COMUNIDAD EUROPEA: NORMAS COMUNITARIAS, ESTATALES Y AUTONOMICAS

# 1. ACTIVIDAD DE LA COMUNIDAD EUROPEA

*David Tornos*

El 1 de noviembre de 1993 se producía, finalmente, la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, cerrándose el paréntesis en que se hallaba inmersa la construcción europea desde hacía más de un año, tras la crisis económica y política abierta por el resultado negativo del referéndum danés del 2 de junio de 1992.

A finales de 1993 puede decirse, por lo tanto, que la construcción europea retoma su andadura. Máxime al haberse avanzado en el establecimiento de las bases que permitirán el desarrollo del Tratado de la Unión Europea (TUE). Desde el establecimiento de mecanismos de control del buen funcionamiento del mercado interior o la reorganización de las políticas estructurales y la creación de un instrumento financiero de cohesión (aún a título provisional) hasta el debate en profundidad de la situación económica y social de la Comunidad plasmado en el «Libro Blanco sobre la Competitividad, Crecimiento y Empleo», o la preparación de la egunda fase de la Unión Económica y Monetaria. Pasando por el cierre de algunos aspectos político-institucionales como la fijación de las sedes de determinados organismos y servicios, conseguida en el Consejo Europeo de Bruselas del mes de octubre, o la decisión sobre el lugar que ocuparán en las instituciones de la Unión los nuevos países que se adhieran a la misma (en principio, el 1 de enero de 1995), adoptada por el Consejo Europeo de Bruselas del mes de diciembre, posponiendo la inicialmente prevista reforma institucional.

A los que deben añadirse la solución de algunos aspectos de carácter internacional, con una clara incidencia sobre el futuro de la Comunidad, como los relativos al Espacio Económico Europeo, vigente a partir del 1 de enero de 1994, y la finalización de las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT.

En 1993, al igual que lo señalábamos para el año anterior, han seguido teniendo un papel preponderante las reuniones del Consejo Europeo. Ante un papel más pasivo de la Comisión, que ha aceptado convertirse en el «chivo expiatorio» de los males comunitarios, a conciencia, con el objetivo prioritario de lograr la entrada en vigor del Tratado de Maastricht a la mayor brevedad posible.

Desde el punto de vista autonómico destacan dos aspectos de especial relevancia: la reforma de los Fondos estructurales para el período comprendido entre 1994 y 1999 y la creación del Instrumento Financiero de Cohesión, paso previo a la constitución del Fondo previsto en el artículo 130 D del TUE; y el proceso de constitución y designación de los miembros del futuro Comité de Regiones, de especial difusión en nuestro país, dada la Presidencia de los dos máxi-

mos «lobbies» —regionalistas y municipales— que operarán en el seno del mismo, la Asamblea de Regiones de Europa (ARE) y el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE).

Por último, debemos señalar que si el año se iniciaba con la polémica suscitada por el «Informe sobre la actividad exterior de las CCAA», presentado por el entonces Ministro para las Administraciones Públicas ante la Comisión Delegada de Política Autonómica, se cierra con la polémica suscitada por el Informe del Gobierno Vasco sobre la participación del País Vasco en las Instituciones comunitarias. Debate de mayor calado que el primero y que replantea el papel de las CCAA en la fase ascendente de la elaboración de la normativa comunitaria. Tema que, como hemos reiterado en este Informe, permanece abierto, siendo insuficiente, al menos en su actual funcionamiento, la solución que aporta la Conferencia Sectorial para Asuntos Europeos. Debate al que se suma la polémica sobre la representación de las Regiones o CCAA en el Consejo de Ministros de la Unión, a raíz de la entrada en vigor del TUE y, en concreto, de la redacción de los artículos 146 Tratado CE, 27 Tratado CECA y 116 Tratado EURATOM, y de recientes experiencias de representantes de Gobiernos regionales belgas durante el mandato de su país en la Presidencia del Consejo. Y al que, por último, se añaden, en la perspectiva de las próximas elecciones europeas, solicitudes de replanteamiento de la definición de la cirscunscripción electoral para las mismas.

## 1. Tratado de la Unión Europea

El Tratado de la Unión Europea entró en vigor el 1 de noviembre de 1993, en cumplimiento del artículo R del mismo, que estipulaba la entrada en vigor del Tratado «el primer día del mes siguiente al depósito del instrumento de ratificación del último Estado signatario que cumpla dicha formalidad». En este caso, la República Federal de Alemania, que depositó los instrumentos de ratificación el 12 de octubre, tras la Sentencia del Tribunal Constitucional alemán declarando el TUE compatible con la Constitución.

El proceso de ratificación del Tratado superó uno de sus principales escollos tras la aprobación del TUE por referéndum en Dinamarca, el 18 de mayo (56'7% de votos a favor y 43'3% en contra). Por su parte, el Reino Unido depositaba los instrumentos de ratificación el 2 de agosto de 1993, tras la aprobación del Tratado por la Cámara de los Comunes, el 20 de mayo (292 votos a favor, 112 votos en contra) y por la Cámara de los Lores, el 20 de junio de 1993 (141 votos a favor, 29 votos en contra).

## 2. Aspectos institucionales

1993 ha supuesto la entrada en funcionamiento de una nueva Comisión Europea, cuya composición ya reflejamos en el Informe anterior, y que tendrá un mandato de dos años, a fin de acomodar el mismo al del Parlamento Europeo.

En relación al Parlamento Europeo, mediante Decisión del 1 de febrero, el Consejo aplicó las Conclusiones del Consejo Europeo de Edimburgo relativas al número de escaños el Parlamento (567 escaños) y al reparto de los mismos entre los Estados (64 en el caso de España). Disposiciones que serán de aplicación en las próximas elecciones al Parlamento Europeo, a celebrar en el mes de junio de 1994.

En relación a este último aspecto, el Consejo aprobó el 6 de diciembre la Directiva 93/109/CEE por la que se establecieron las modalidades según las cuales los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales podrán ejercer en éste el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo.

### 3. Comité de Regiones

A lo largo de 1993 hemos asistido a la designación y comunicación al Consejo por parte de los Estados de sus representantes en el futuro Comité de Regiones, cuya constitución previó el Consejo Europeo de Bruselas, del mes de diciembre, para el día 15 de enero y que no se producirá hasta dos meses después de dicha fecha. Es decir, el 15 de marzo de 1994 en Estrasburgo, en la sede del Parlamento Europeo.

El proceso de designación de los 189 representantes del Comité se ha enmarcado en el debate abierto entre la ARE y el CMRE en el intento de lograr, por parte de esta segunda entidad, una paridad en la composición del mismo entre representantes regionales y municipales.

El debate sobre la composición y funciones del Comité de Regiones se centra en diversos aspectos. Por un lado, se critica su forzada cohabitación con el Comité Económico y Social, y lo reducido de su presupuesto. En cuanto a su composición, el debate entre ARE y CMRE se centra en la cohabitación entre Regiones y Municipios. La composición final del Comité muestra una clara paridad de fuerzas, 99 representantes regionales y 90 municipales.

Por otra parte, los Presidentes de ambas entidades han alcanzado el acuerdo de posponer a 1996 (fecha prevista de la convocatoria de la próxima Conferencia intergubernamental para revisar el Tratado de Maastricht) dicho debate, e intentar lograr la separación en dos cámaras de las Regiones y los Municipios. Asimismo, han debido dejar para entonces el debate sobre las funciones del Comité y lograr, entonces, una ampliación de sus competencias.

Como antecendente del debate citado, la Conferencia Permanente de Poderes locales y Regiones de Europa (CPLRE), que agrupa a municipios y regiones de 26 Estados europeos y actúa como órgano asesor del Consejo de Europa, decidió el 16 de marzo de 1993 reformar sus Estatutos para solventar la tensión entre municipios y regiones, dividiéndose en dos cámaras, una de los poderes regionales y otra para los locales. Reforma que fue promovida por el CMRE, en aplicación de un acuerdo alcanzado con la ARE en diciembre de 1991 y que

podría servir de modelo para la composición del Comité de Regiones a partir de 1996.

El debate sobre la composición, además de la polémica entre ARE y CMRE, se planteó ante los representantes elegidos por algún Estado miembro (por ejemplo, Grecia) que designó a funcionarios y no cargos elegidos democráticamente a nivel regional o local. Lo que motivó la reacción en contra de la ARE y del CMRE, así como una Resolución del Parlamento Europeo, y una enmienda del Partido Laboralista en el Reino Unido tendente a asegurar la representatividad de los componentes de la delegación británica.

## 4. Reforma de los Fondos Estructurales para el período 1994-1999

El Consejo de Ministros de Asuntos Generales de la Comunidad Europea aprobó por unanimidad, en su reunión del pasado día 20 de julio, los seis nuevos Reglamentos de los Fondos Estructurales (Reglamento Marco y de Coordinación; Reglamentos específicos del FEDER, FSE y FEOGA-Orientación; y el Reglamento del nuevo Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca — IFOP).

El paquete financiero aprobado en el Consejo de Edimburgo en diciembre del año pasado asignaba a los Fondos estructurales una dotación de 141.471 millones de Ecus para el período 1994-199. Cuantía a la que deben añadirse los 15.150 millones de Ecus previstos para el Fondo de Cohesión (ver cuadros).

La Comisión Europea decidió el 21 de octubre el reparto indicativo de los recursos de los Fondos estructurales entre los Estados miembros que cuentan con regiones objetivo 1.

Las asignaciones se sitúan en los límites de las bandas expresadas a precios de 1992, incluyendo las cuantías del Objetivo 1, así como las del Fondo de Cohesión para el período 1993-1999. La banda para España se cifra entre 36.500 y 38.500 millones de Ecus. Además, la Comisión estableció, respetando las bandas, las cuantías en base a las cuales negociará con cada Estado miembro los Marcos Comunitarios de Apoyo del Objetivo 1. El importe del MCA para España será de 26.300 millones de Ecus, a precios de 1994, para el período 1994-1999. Esta cuantía no corresponde a la totalidad de los recursos cubiertos por la banda al no figurar los recursos de los Fondos estructurales para 1993, ni las iniciativas comunitarias y el Fondo de Cohesión, que se gestionan aparte.

Fondos estructurales (millones de ECUS)

| | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| F.E. | 20.135 | 21.480 | 22.740 | 240.260 | 25.690 | 27.400 | 141.471 |
| Reg. 1 | 13.220 | 14.300 | 15.330 | 16.396 | 17.820 | 19.280 | 96.346 |

Fondos de Cohesión (millones de ECUS)

| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| F.Coh. | 1.500 | 1.750 | 2.000 | 2.250 | 2.500 | 2.550 | 2.600 | 15.150 |

## 5. Reglamentos marco y de coordinación (Reglamento (CEE) nº 2081 y 2082/93)

### *A) Objetivos prioritarios*

En relación a los cinco objetivos prioritarios introducidos en la anterior reforma de 1988, se mantienen inalterados los objetivos 1 (desarrollo de las regiones más atrasadas), 2 (reconversión de las regiones en declive industrial) y 5b (desarrollo de las zonas rurales).

El nuevo objetivo 3 englobará las funciones de los anteriores objetivos 3 (lucha contra el paro de larga duración) y 4 (inserción profesional de los jóvenes), incluyendo, a su vez, acciones tendentes a facilitar la inserción de las personas expuestas a la exclusión social.

El nuevo objetivo 4 tenderá a facilitar la adaptación de los trabajadores a las mutaciones industriales y a la evolución de los sistemas de producción.

El objetivo 5a, junto a su actual función de modernización de las estructuras agrarias, se dedicará a la modernización y reestructuración de la pesca. Para lo cual se creará el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP).

### *B) Período de actuación*

El período de funcionamiento de los nuevos Fondos será de seis años (hasta 1999), a fin de que coincida con la programación financiera adoptada en Edimburgo.

Para el objetivo 2, debido a la rapidez de los cambios en los problemas de reconversión industrial. se prevén dos fases de tres años, con la posibilidad de modificar las zonas elegibles al término de la primera fase. En cuanto al objetivo 4 se prevé que los Marcos Comunitarios de Apoyo (MCA) se aprueben por períodos de tres años.

*C) Regiones elegibles*

Las condiciones de elegibilidad de las regiones se mantienen inalterables para el objetivo 1, si bien se incluyen nuevas zonas. En el caso español, la principal novedad es la inclusión de Cantabria. Además, para confirmar la plena integración de las regiones periféricas, se menciona de forma explícita en los Reglamentos a las Islas Canarias, junto a Madeira y Azores.

Para las regiones objetivo 2 y 5b, los procedimientos elegidos prevén una estrecha concertación de la Comisión Europea con los Estados. No pudiendo aquélla introducir ninguna región en la lista sin el previo acuerdo del Estado concernido y debiéndose respetar las prioridades políticas nacionales de ordenación del territorio.

*D) Principio de adicionalidad*

El principio de adicionalidad se creó para evitar que los Estados miembros utilicen los Fondos estructurales para evitar las ayudas nacionales. En él se decía que el aumento de los créditos de los Fondos debería ir acompañado del aumento equivalente de los del Estado correspondiente.

Debido a las dificultades para hacer cumplir este principio, en los Reglamentos se precisa más este criterio. Así, se dice que los Estados miembros deberán mantener sus intervenciones públicas, al menos al mismo nivel que durante el período de la programación precedente, teniendo en cuenta las condiciones macroeconómicas del país y su programa de convergencia.

*E) Nivel de intervención de los fondos estructurales*

En general, se han mantenido las tasas de intervención de los fondos estipulados en 1988. Es decir, una cofinanciación máxima del 75% del coste total del proyecto para las regiones objetivo 1, y del 50% para las regiones objetivo 2 y 5b. Representando al menos el 50% de los gastos públicos ocasionados por el proyecto en las regiones del objetivo 1 y del 25% para los objetivos 2 y 5b.

De forma excepcional, para las regiones de los países denominados «de la cohesión» (España, Portugal, Grecia e Irlanda) la participación comunitaria podría elevarse al 80% y al 85% para las regiones ultraperiféricas.

*F) Gestión financiera*

A fin de acelerar los circuitos financieros la nueva Reglamentación fija unas reglas generales en relación a los plazos de pago. Estipulando un período de dos meses para el pago por la Comisión tras la recepción de una demanda admisible procedente de un Estado miembro. Y de tres meses, desde la recepción de los créditos por el Estado miembro, para que el dinero llegue al beneficiario final.

*G) Procedimiento de programación*

En la Reglamentación vigente hasta 1993, para los Objetivos 1, 2, 3, 4 y 5b el proceso de decisión tenía tres fases:

— El plan de desarrollo, elaborado por el Estado miembro.

— El Marco Comunitario de Apoyo (MCA), establecido por la Comisión de acuerdo con el Estado miembro y las regiones interesadas. Este contiene los ejes prioritarios de acción, los medios financieros y las formas de intervención.

— Los programas operativos (PO) y otras formas de intervención (subvenciones globales, grandes proyectos, regímenes de ayudas) presentados por el Estado miembro y adoptados por la Comisión.

La nueva Reglamentación pretende reducir el procedimiento a dos fases mediante la presentación simultánea de los planes de desarrollo y los proyecto de programas, con lo cual habrá una negociación y una adopción común para los MCA y los PO.

Este nuevo procedimiento se aplicará siempre a los objetivos 2 y 5, mientras que, para el resto de los objetivos, la misma Comisión duda de que sea materialmente posible presentar a la vez el plan y los proyectos.

*H) Partenariado*

En la Reglamentación vigente, al lado de la programación, concentración y la adicionalidad, el partenariado constituye uno de los principios innovadores de la reforma de 1988.

Este principio implica una concertación estrecha entre la Comisión y todas las autoridades competentes a nivel nacional, regional y local designadas por cada Estado miembro, en todas las fases de la programación.

En la nueva Reglamentación se pretende reforzar el partenariado, extendiendo la concertación a los interlocutores económicos y sociales designados por cada Estado miembro.

Son los Estados miembros los que designan quienes serán los interlocutores, sin dar unos criterios objetivos para su designación y sin fijar las formas en que intervendrán.

*I) Seguimiento y evaluación*

En base al principio de subsidiariedad, se ha reforzado el papel de los Comités de Seguimiento. Los cuales podrán, dentro del límite global de fondos asignados, adaptar sobre la marcha los planes financieros de los MCA y los PO.

Se prevé que sean los Estados miembros los que asuman la responsabilidad principal de la evaluación.

Los Estados deberán integrar tanto en los planes de desarrollo como en las demandas de ayuda los objetivos específicos, si es posible cuantificados, así como una evaluación ex-ante de las acciones propuestas.

*J) Iniciativas comunitarias*

Por último, en relación a las iniciativas comunitarias (es decir, las acciones directas que promueven la Comisión, ejecutadas en concertación con los Estados y Regiones, en complemento de las medidas incluidas en los Marcos Comunitarios de Apoyo) se propone consagrar a las mismas el 9% de la dotación global de los Fondos. Proponiéndose que una proporción limitada de los recursos sea destinada a acciones a título de los objetivos 1, 2 y 5b, pero fuera de las regiones elegibles en base a tales objetivos.

La Comisión Europea presentó a finales de junio un Libro Verde en el que señalaban cinco iniciativas prioritarias a las que destinar los 14.000 millones de Ecus previstos para el período 1994-1999: la cooperación transfronteriza internacional e interregional (en la que se podrán realizar concursos únicos para varios Estados cuando se trate de acciones transnacionales en el marco del programa INTERREG), el desarrollo rural, las regiones periféricas, el empleo y desarrollo de recursos humanos y la gestión del cambio estructural.

## 6. Reglamentos específicos

*Fondo Europeo de Desarrollo Regional (Reglamento (CEE) nº 2083/93)*

Ha habido pocas modificaciones con respecto al Reglamento de 1988.

En el presente Reglamento se contienen nuevos elementos para el campo de intervención del FEDER:

— Las intervenciones en los sectores de educación y sanidad en las regiones objetivo 1.

— Las inversiones en infraestructura que contribuyan al desarrollo de las redes transeuropeas (de transporte, energía y telecomunicaciones) en las regiones objetivo 1.

— A nivel de toda la Comunidad, las acciones en el terreno de la investigación y del desarrollo tecnológico.

Con objeto de dar una mayor capacidad de respuesta a los Fondos, se prevé que las iniciativas comunitarias puedan llevarse a cabo también a través de subvenciones globales.

En aplicación del principio de subsidiariedad, se amplían las competencias del Comité de Seguimiento, que ahora examinará la información de los proyectos que se presenten dentro de un programa operativo cofinanciado por el FEDER.

*Fondo Social Europeo (Reglamento (CEE) nº 2084/93)*

El nuevo Reglamento del FSE va a suponer cambios sustanciales, que obedecen a dos objetivos principales. El primero, refleja la nueva definición de los objetivos 3 y 4. El segundo, es hacer que el funcionamiento del FSE se base más en opciones de carácter político de los Estados miembros que en la aplicación automática de los criterios de legibilidad.

Debajo de este planteamiento hay dos líneas directrices. La primera favorecer un mayor acercamiento a las necesidades reales del mercado laboral. La segunda intenta hacer que la legislación sea más flexible para poder concentrar el apoyo comunitario en las acciones más eficaces.

La principal modificación del texto es el nuevo artículo 1, que redefine completamente el campo de intervención del FSE. En el primer párrafo de este artículo, se definen las acciones del objetivo 3, pero sin dar criterios de elegibilidad estrictos sobre a quiénes se considera amenazados de paro de larga duración o jóvenes. Asimismo se incluyen las acciones en favor de las personas amenazadas de la exclusión social y la promoción de la igualdad de trato del hombre y la mujer en el mercado laboral.

En el segundo párrafo del artículo 1, se desarrollan las orientaciones del FSE en las regiones objetivo 1, 2 y 5b, presentado dos novedades importantes:

— Inclusión de las acciones para la mejora de la educación en las regiones objetivo 1, y

— del refuerzo del potencial humano en materia de I+D en las regiones objetivo 1, 2 y 5b.

En el nuevo artículo 3, se simplifican las condiciones para acceder a la financiación.

Además, prevé que los importes de ayudas al empleo no serán determinados por la Comunidad sino, como ocurre con la formación, en función de mecanismos previstos por los Estados.

*Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (Reglamento (CEE) nº 2085/93)*

El FEOGA-Orientación financia en solitario acciones del objetivo 5a y contribuye, junto con el FEDER y el FSE, a la financiación de los objetivos 1 y 5b.

En relación al objetivo 5a, acciones hasta ahora financiadas por el FEOGA-Orientación (medio ambiente agrario, forestal de tierras agrícolas, jubilación anticipada) estarán, a cargo del FEOGA-Garantía desde la entrada en vigor de este reglamento.

En este mismo sentido, ciertas acciones estructurales en el sector de la pesca pasarán a ser financiadas por el IFOP.

Con respecto a los objetivos 1 y 5b, el artículo 5 prevé algunas acciones financiadas por el FEOGA-Orientación como la promoción de productos locales, el desarrollo de infraestruturas rurales, renovación de pueblos, prevención de catástrofes naturales en las regiones ultraperiféricas, revalorización de los bosques, etc.

*Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (Reglamento (CEE) nº 2080/93)*

El IFOP financiará las acciones estructurales referentes a la pesca y la acuicultura:

— renovación y modernización de la flota pesquera

— desarrollo y racionalización de la acuicultura

— mejora de las zonas costeras

— equipamiento de los puertos pesqueros

— transformación y comercialización de los productos de la pesca y la acuicultura.

El IFOP integrará los dos reglamentos que hasta ahora regían el sector: 4028/86 y 4042/89.

Este instrumento financiará acciones en toda la Comunidad, con una modulación de las tasas de intervención fundada en criterios geográficos.

## 7. Fondo de cohesión

Ante el retraso sufrido en la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, el Consejo Europeo celebrado en Edimburgo, el 11 y 12 de diciembre de 1992, acordó la creación de un instrumento provisional, basado en el artículo 235 del Tratado CEE, que , con las mismas dotaciones del Fondo de Cohesión pudieran empezar a proporcionar las ayudas previstas hasta la entrada en vigor del Fondo definitivo.

La plasmación de dicho acuerdo es el Reglamento (CEE) nº 729/93 del Consejo, de 30 de marzo de 1993, por el que se establece un instrumento financiero de cohesión, con una dotación financiera similar a la prevista para el Fondo de Cohesión (1500 millones de Ecus en 1993 y 1750 millones de Ecus en 1994), y siguiendo los mismos criterios establecidos para el mismo.

En el Anexo, establece la asignación indicativa de los recursos totales del instrumento financiero entre los Estados miembros beneficiarios (para España del 52 al 58% del total).

Dicho Reglamento permanecerá vigente hasta la entrada en vigor del Reglamento que establezca el Fondo de Cohesión y, a más tardar, hasta el 1 de abril

de 1994. En caso de que en tal fecha no haya entrado en vigor tal Reglamento, el Consejo, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, deberá adoptar una decisión sobre la prórroga del instrumento financiero.

## 8. Informe anual sobre los Fondos Estructurales

La Comisión Europea elaboró el «Cuarto Informe Anual sobre la aplicación de la Reforma de los Fondos Estructurales», relativo a 1992 (COM(93) 530 final) en el mes de octubre, en aplicación del artículo 16 del Reglamento (CEE) nº 2052/88.

Al igual que en años anteriores, la Comisión analiza la utilización de los recursos presupuestarios de cada Fondo, presentando un balance concreto de sus actividades, y analizando la aplicación de los principios de la reforma (con especial referencia a los mecanismos de evaluación, al principio de adicionalidad y al partenariado).

Del Informe se desprende que en 1992 se comprometieron más de 17.000 millones de Ecus, lo que representa un 99% de las cuantías previstas para dicho año.

## 9. Mercado Interior

El 1 de enero de 1993 se cumplió la fecha tope establecida para la culminación del mercado interior europeo.

En el mes de mayo la Comisión Europea realizó un primer balance oficial del funcionamiento del mismo mostrando unos resultados globales satisfactorios. Constatando la práctica eliminación de los controles en las fronteras para las mercancías, los capitales y los servicios. Así como los controles aduaneros sobre las personas.

Quedando pendiente el capítulo relativo a los controles policiales sobre las personas. Aspecto en el que tampoco ha podido ser de aplicación a lo largo del año el «Convenio de Schengen» debido a la falta de funcionamiento del sistema informático de intercambio de información (SIS).

La inserción de las disposiciones comunitarias en los ordenamientos jurídicos nacionales progresa satisfactoriamente, según la Comisión Europea, a pesar de algunos retrasos por países o sectores. España, finalizado 1993, había incorporado el 90'2% de las Directivas Comunitarias en su ordenamiento nacional.

Por su parte, la Comisión Europea ha elaborado un plan global para que el mercado interior funcione eficazmente.

Dicho Plan de gestión del Mercado Interior se basa principalmente en la cooperación entre la misma Comisión y los Estados miembros.

El objetivo es establecer un sistema de gestión informal, pero eficaz. Es decir, no se trata de crear nuevas estructuras de naturaleza burocrática, sino unos

métodos de cooperación regulares. De esta forma, la Comisión ha procedido a la identificación de unos puntos de contacto entre Administraciones en los diversos ámbitos a los que afecta el mercado interior para poder combatir rápidamente cualquier problema que resulte del control de la aplicación de las normas comunitarias.

El Plan de la Comisión, presentado al Consejo y al Parlamento Europeo el 2 de junio de 1993, se compone de una Comunicación titulada «Reforzar la eficacia del Mercado Interior»; acompañada de un documento de trabajo titulado «Por un Programa estratégico sobre el Mercado Interior» (Documento COM(93) 256 final). Y se inspira en el conocido «Informe Sutherland» relativo al funcionamiento del Mercado Interior después de 1992.

Desde el punto legislativo, a lo largo de 1993, se han producido importantes avances en los sectores en que el retraso era más acusado. Destacando la aprobación de disposiciones en materia de contratación pública, propiedad intelectual, transporte, y productos farmacéuticos.

### *A) Contratación pública*

En materia de contratación pública destaca la adopción de cuatro nuevas Directivas: dos relativas a los contratos de obras (Directiva 93/4/CEE y 93/37/CEE), una a los contratos de suministros (Directiva 93/36/CEE) y una relativa a las denominados «sectores excluidos» (Directiva 93/38/CEE).

Las Directivas 93/36/CEE y 93/37/CEE realizan una codificación constitutiva de las diferentes Directivas sobre las condiciones de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de suministros y de obras respectivamente, derogando las mismas. La Directiva 93/4/CEE adapta a la evolución de las necesidades técnicas las características de los anuncios y los datos estadísticos exigidos en la Directiva 71/305/CEE, así como la nomenclatura utilizada para clasificar las obras.

Y, por último, la Directiva 93/38/CEE amplía el ámbito de aplicación de la Directiva 90/531/CEE relativa a los sectores del agua, energía, transporte y telecomunicaciones, a las compras de servicios en estos mismos sectores.

### *B) Propiedad intelectual*

El Consejo de Ministros de la Unión Europea aprobó finalmente en el mes de diciembre el Reglamento sobre la Marca Comunitaria, cuya negociación había quedado paralizada debido al conflicto relativo a las lenguas de trabajo de la Oficina de Armonización del Mercado Interior, que es el organismo encargado de registrar y gestionar las marcas comunitarias así como los diseños y modelos industriales.

En la reunión del Consejo Europeo, que tuvo lugar el 29 de octubre en Bru-

selas, se asignó la sede de dicha Ofician a Alicante, pero quedó sin solucionarse la cuestión relativa a los idiomas de trabajo.

Finalmente se ha decidido que la Agencia de Marcas tendrá cinco lenguas oficiales: español, inglés, alemán, francés e italiano. Las otras cuatro lenguas comunitarias, aunque no serán utilizadas por la Agencia, contarán con un estatuto especial: podrán ser utilizadas para el registro de marcas, y su traducción correrá a cargo de la Agencia y no de quien presente la petición. En el caso de una demanda, en cambio, deberá introducirse en una de las cinco lenguas de la Agencia y la traducción correrá a cargo del demandante.

Se han adoptado, asimismo, dos Directivas relativas a los derechos de autos y derechos afines sobre obras artísticas y literarias, a que se refiere el artículo 2 del Convenio de Berna (Directiva 93/98/CEE) y sobre derechos de actor y afines en el ámbito de la radiodifusión vía satélite y de la distribución por cable (Directiva 93/83/CEE), que completa la Directiva 89/552/CEE sobre la «Televisión sin fronteras».

### *C) Transportes*

En materia de transportes dos disposiciones aprobadas por el Consejo de Economía y Hacienda del 25 de octubre han supuesto la transposición jurídica del acuerdo político alcanzado por el Consejo del mes de junio sobre la fiscalidad del transporte (Directiva 93/89/CEE relativa a la aplicación por los Estados miembros de impuestos sobre determinados vehículos utilizados para el transporte de mercancías por carretera, así como sobre peajes y derechos de utilización percibidos por la utilización de infraestructuras) y sobre el cabotaje en el transporte de mercancías por carretera (Reglamento (CEE) nº 3118/93 por el que se establece el régimen definitivo de admisión de los transportistas no residentes a los transportes interiores de mercancías por carretera en un Estado miembro).

### *D) Productos farmacéuticos*

En el mes de junio se aprobaron tres Directivas (93/39/CEE, 93/40/CEE y 93/41/CEE) que completan la armonización técnica del sector farmacéutico y marcan la realización total del mercado único de los medicamentos. Estas Directivas, cuyo fin es garantizar la libre circulación de medicamentos entre los Estados miembros, establecen un procedimiento descentralizado, basado en el principio de reconocimiento mutuo de las autorizaciones nacionales, lo que permite ampliar la autorización de comercialización extendida por un Estado miembro a otros Estados miembros.

Las Directivas establecen, asimismo, procedimientos de cooperación y de coordinación administrativa en materia, principalmente, de farmacovigilancia para supervisar los efectos secundarios de los medicamentos.

En el mes de julio de aprobó el Reglamento nº 2309/93, por el que se establecen procedimientos comunitarios para la autorización y supervisión de medicamentos de uso humano y veterinario y por el que se crea la Agencia Europea para la Evaluación de Medicamentos. Este Reglamento completa las tres Directivas citadas de armonización técnica de los sectores de medicamentos, medicamentos veterinarios y medicamentos de alta tecnología, a la vez que constituye el último pilar del nuevo sistema de libre circulación de medicamentos dentro del mercado único. Establece un nuevo procedimiento centralizado que culmina en una autorización comunitaria para los medicamentos más innovadores válida en todos los Estados miembros. Y crea la Agencia Europea de Evaluación de Medicamentos, que proporcionará el apoyo logístico adecuado para el buen funcionamiento de los nuevos procedimientos y que englobará a los actuales comités de especialidades farmacéuticas y de medicamentos veterinarios.

## 10. Medio ambiente

La política medioambiental sigue siendo uno de los ámbitos de mayor producción legislativa.

En primer lugar, debe destacarse la aprobación definitiva del «Quinto Programa comunitario de política y de acción en materia de medio ambiente y de desarrollo duradero» por parte del Consejo mediante Resolución del 1 de febrero de 1993.

En junio, se aprobó el Reglamento (CEE) nº 1836/93 por el que se establece un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales, al que pueden adherirse de forma voluntaria las empresas del sector industrial y que requerirá de las Administraciones la designación de un organismo competente y el establecimiento de mecanismos para la acreditación de inspectores y verificadores de auditorías y declaraciones ambientales de las empresas.

En materia de residuos, destaca la aprobación, a final de año, de la Directiva relativa a envases y residuos de envases. Así como de la Directiva 93/86/CEE de la Comisión, por la que se adapta el progreso técnico de la Directiva 91/157/CEE relativa a las pilas y acumuladores, que establece las modalidades de mercado previstas en el artículo 4 de esta última. El Reglamento (CEE) nº 259/93 relativo a la vigilancia y control de los traslados de residuos, tanto dentro de la Comunidad como a la entrada y salida de la misma. Y la Decisión 93/98/CEE por la que se aprueba en nombre de la Comunidad Económica Europea el Convenio para el control de la eliminación y el transporte transfronterizo de residuos peligrosos, aprobado en Bruselas el 22 de marzo de 1989.

Deben destacarse, asimismo, cuatro decisiones relativas a la eco-etiqueta relativas a los derechos de solicitud de concesión y uso de la misma (Decisión 93/326/CEE), a los criterios para su concesión a las lavadoras (Decisión 93/430/CEE) y a los lavaplatos (Decisión 93/431/CEE) y del contrato tipo sobre la condición de utilización de la etiqueta ecológica, que se celebrará entre el organismo competente y cada uno de los solicitantes (Decisión 93/517/CEE).

En relación a Convenios Internacionales, además del ya citado Convenio de Basilea, la Comunidad se ha adherido al Protocolo del Convenio de Ginebra sobre la contaminación transfronteriza a larga distancia de 1979, relativo a la lucha contra las emisiones de óxidos de nitrógeno o sus flujos transfronterizos (Decisión 93/361/CEE), y ha aprobado el Convenio sobre la diversidad biológica firmado en Río de Janeiro en junio de 1992 (Decisión 93/626/CEE).

En el ámbito institucional, mediante Decisión de la Comisión de 7 de diciembre (93/701/CEE) se ha procedido a la creación de un Comité Consultivo ante la Comisión, denominado Foro Consultivo General en materia de Medio Ambiente, que está compuesto por personalidades del mundo empresarial, autoridades regionales y locales, asociaciones profesionales, sindicales, organismos de protección y defensa del Medio Ambiente.

Por último, debe destacarse la aprobación por parte de la Comisión, el 17 de marzo, de un Libro Verde relativo a la responsabilidad por daños al Medio Ambiente.

## 11. Política de competencia

La Comisión Europea, a raíz de la Sentencia del TJCE de 16 de junio de 1993 con respecto a la Comunicación sobre las empresas públicas del sector manufacturero, ha modificado la Directiva 80/723/CEE relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas (Directiva 93/84/CEE). Al mismo tiempo, y debido al contenido de dicha sentencia, ha modificado su Comunicación 91/273/CEE, sobre la aplicación de los artículos 92 y 93 del Tratado CEE y del artículo 5 de la Directiva 80/723/CEE a las empresas públicas del sector manufacturero.

Por otra parte, siguiente la tónica señalada en el Informe relativo a 1992 de incremento del control comunitario sobre las ayudas públicas, la Comisión Europea ha emitido un conjunto de Decisiones relativas a ayudas de Administraciones españolas de las que cabe destacar la Decisión 93/337/CEE, de 10 de marzo de 1993, por la que se declaran incompatibles con el mercado común en base al apartado 1 del artículo 92 del Tratado CEE, habida cuenta de que se conceden en forma contraria al artículo 52 del mismo Tratado, las ayudas fiscales a la inversión en el País Vasco, establecidas por las Normas Forales 28/1988 de Alava, 8/1988 de Vizcaya y 6/1988 de Guipúzcoa y por los Decretos 205/1988 y 227/1988 del Gobierno Vasco, en lo que respecta al impuesto de sociedades y al IRPF. Conminando al Estado español a modificar el citado sistema fiscal a más tardar el 31 de diciembre de 1993.

También destacan las Decisiones 93/145/CEE y 93/146/CEE por las que autorizan las intervenciones financieras en favor de la industria del carbón en 1991, 1992 y 1993.

## 12. Protección de los consumidores

La Comisión Europea ha aprobado el segundo Plan Trienal (1993-1995) en materia de política de los consumidores que persigue un doble objetivo: poner el mercado al servicio de los consumidores y mejorar la valoración de sus intereses en la definición de las diferentes políticas comunitarias. Para lograr dichos objetivos, el plan destaca las medidas siguientes:

1°) Consolidar el acervo comunitario: se trata de asegurar que los textos legislativos ya adoptados por el Consejo sean efectivamente transpuestos y aplicados en los Estados miembros.

2°) Reforzar la información al consumidor: la Comisión publicará una guía general de los consumidores en el gran mercado así como guías dedicadas a sectores particulares.

3°) Aumentar y ampliar la concertación con el Consejo consultivo de consumidores.

4°) Favorecer el acceso a la justicia y la solución de litigios: se elaborará un Libro Verde sobre el acceso de los consumidores a la justicia en caso de litigios transfronterizos.

5°) Adaptar los servicios financieros a las necesidades de los consumidores: se concederá especial atención a las cuestiones vinculadas a la utilización de tarjetas de crédito, a la transparencia de la oferta en el mercado del crédito hipotecario y a los pagos transfronterizos.

En el mes de abril se aprobó la Directiva 93/13/CEE del Consejo sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores.

En el mes de noviembre la Comisión Europea presentó un Libro Verde sobre las garantías de los bienes de consumo y los servicios postventa. Y el Consejo, de acuerdo con la Directiva relativa a la seguridad general de los productos, adoptó el 25 de octubre una Decisión que obliga a todos los Estados miembros a notificar a la Comisión cualquier proyecto de medida reglamentaria, legal o administrativa destinada a restringir o imponer condiciones específicas a la comercialización o utilización, en su territorio, de un producto debido a su falta de conformidad con la normativa comunitaria o nacional que les sea aplicable y al riesgo que puede presentar para la salud o la seguridad de los consumidores. Este sistema, que tiene por finalidad el establecimiento de un instrumento comunitario de intercambios de informaciones sobre determinados productos que puedan poner en peligro la seguridad o la salud de los consumidores, abarcará a todos los productos destinados a los consumidores, excepto a los productos destinados exclusivamente a uso profesional, y se aplicará siempre que no exista una normativa comunitaria específica.

En el contexto de las medidas relativas a la información de los consumidores, la Comisión europea ha adoptado dos Comunicaciones relativas al empleo de las lenguas en el etiquetado de los productos en general y en la comercialización de productos alimenticios en particular.

La primera Comunicación, de carácter general, se refiere a la utilización de las lenguas para la información de los consumidores en la Comunidad. Es continuación de la resolución del Consejo de 2 de marzo de 1993 relativa a las futuras medidas de etiquetado de productos de interés del consumidor. La segunda Comunicación se refiere a la utilización de las lenguas para la comercialización de los productos alimentarios. Es continuación de la sentencia «Peeters» del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 18 de Junio de 1991, y explica el estado actual del Derecho Comunitario. Está destinada a servir de guía para los ciudadanos en relación con sus derechos, y para las administraciones, en cuanto a sus obligaciones.

Según la Comisión, la información de los consumidores acerca de las cualidades y características de los productos y servicios comercializados resulta esencial para el funcionamiento del mercado interior, ya que aporta los elementos necesarios para que los consumidores puedan realizar una autentica opción.

De las dos Comunicaciones se desprende que los Estados miembros pueden exigir la utilización de su(s) lengua(s) oficial(es) para las menciones de deban figurar obligatoriamente en el etiquetado de los productos alimenticios destinados a ser vendidos en el Estado al consumidor final, con la condición que esta exigencia no excluya la utilización eventual de otras lenguas o el recurso de otras medidas para la información del comprador. Esto tampoco excluye el recurso a términos de origen extranjero fácilmente comprensibles, debido, por ejemplo a su uso corriente. En particular, está claro que los Estados miembros deben admitir el uso simultáneo de varias lenguas en el etiquetado de un producto. La Comunicación general hace hincapié en el etiquetado multilingüe, que debería ser objeto de incentivos.

## 13. Energía: Programa Altener

El Consejo de las Comunidades Europeas ha adoptado una Decisión (93/500/CEE) relativa al fomento de las energía renovables en la Comunidad. Esta iniciativa, que se incluye en el marco del programa ALTENER (acciones específicas en favor de una mayor penetración de las energías renovables) tendrá una duración de cinco años. El importe de los recursos financieros comunitarios estimados necesarios para su aplicación es de 40 millones de ecus para el período 1993-1997.

El programa financiará cuatro categorías de acciones en el ámbito de las energías renovables:

1. estudios de evaluaciones técnicas destinadas a definir normas a especificaciones técnicas;

2. medidas de apoyo a las iniciativas de los Estados miembros para ampliar o crear infraestructuras en el ámbito de las energías renovables;

3. medidas que fomenten la creación de una red de información destinadas a promover una mejor coordinación entre las actividades nacionales, comunita-

rias e internacionales mediante el establecimiento de los medios de intercambio apropiados y que permitan evaluar el efecto de las diferentes acciones contempladas en el programa; y

4. estudios, evaluaciones y otras acciones adecuadas que tengan por objeto evaluar la viabilidad técnica y las ventajas económicas y medioambientales de explotar industrialmente la biomasa con fines energéticos, en particular la producción de calor y electricidad.

## 14. Política agraria común

De la siempre abundantísima normativa en materia agrícola destaca el Reglamento (CEE) nº 404/93, de 13 de febrero, por el que se establece la organización común de mercados en el sector del plátano. Reglamento aplicable a partir del 1 de julio de 1993 y en el que se estipulan las normas de calidad y comercialización para los plátanos (a excepción de los plátanos hortaliza); las reglas relativas a las organizaciones de productores; el régimen de ayudas comunitarias y las normas relativas al régimen de intercambios con terceros países.

Destacan, asimismo, un conjunto de Decisiones de la Comisión por las que se autorizan programas españoles de ayuda a la renta agraria de agricultores de diversas Comunidades: Castilla y León (Decisión 93/207/CEE). Extremadura (Decisiones 93/221/CEE y 93/338/CEE), Castilla-La Mancha (Decisión 93/222/CEE) y Andalucía (Decisión 93/223/CEE).

## 15. Canarias

El Consejo aprobó el 8 de marzo el Reglamento nº 564/93 por el que se prorroga la percepción del «arbitrio insular-tarifa especial» de las Islas Canarias hasta el 31 de diciembre del año 2.000 a la introducción de determinados productos sensibles (enumerados en el Anexo del citado Reglamento) procedentes de otras partes de la Comunidad.

Por otra parte, a lo largo del año la Comisión ha elaborado un importante número de Reglamentos introduciendo modificaciones en los planes de abastecimiento para dicha Comunidad de un conjunto de productos agrícolas y ganaderos.

## 2. ACTIVIDAD NORMATIVA DEL ESTADO

*David Tornos*

De las actividades del Estado en 1993, al igual que en el ámbito comunitario, destacan las derivadas de la nueva reforma de los Fondos estructurales y de la composición del Comité de Regiones.

En relación a los Fondos estructurales, durante el primer trimestre del año se elaboró el Plan de Desarrollo Regional para las regiones del objetivo nº 1 (con la inclusión de Cantabria) para el período comprendido entre 1994 y 1999.

Las inversiones previstas de la Administración Central y del conjunto de Administraciones autonómicas se cifran en 12.073.029 millones de pesetas. A los que deben añadirse 1.741.460,4 millones de pesetas correspondientes a las inversiones y gastos de las empresas públicas susceptibles de cofinanciación por los Fondos estructurales europeos.

Las inversiones previstas por Comunidades, en millones de pesetas, son las siguientes:

Andalucía (3.096.519), Asturias (807.399), Canarias (942.385), Cantabria (322.227, Castilla-La Mancha (1.374.116), Castilla-León (1.962.171), Comunidad Valenciana (1.695.895), Extremadura (894.099), Galicia (1.996.272), Murcia (642.875), Ceuta (29.406) y Melilla (41.120).

La cofinanciación prevista por parte de los Fondos asciende a 10.996.311 millones de pesetas del FEDER, 1.432.687 del Fondo Social Europeo y 1.385.491 del FEOGA (Sección Orientación).

El Plan de Desarrollo Regional cuenta, por primera vez, con un Anexo que recoge una primera evaluación de los resultados de las acciones que han sido cofinanciadas con fondos estructurales durante el período de programación precedente (1989-1993). Dicho Anexo se acompaña en cumplimiento de lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 8 del nuevo Reglamento (CEE) nº 2081/93, que modifica el anterior Reglamento (CEE) nº 2052/88.

El Plan de Desarrollo Regional, tras el informe favorable del Comité de Inversiones Públicas, fue remitido al Consejo Económico y Social, en el marco del principio de partenariado.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social elaboró, en el mes de octubre, el Plan del Objetivo 3 para España fuera de las Regiones del Objetivo 1 para el período de 1994 a 1999, en virtud del artículo 5 del nuevo Reglamento (CEE) nº 2082/93.

Dicho Plan afecta a las Comunidades de Aragón, Baleares, Cataluña, Madrid, Navarra, País Vasco y La Rioja. El Conjunto de medidas planificadas por las Administraciones que se incluyen en los ejes prioritarios señalados en el Plan alcanza un volumen global de 544.539 millones de pesetas, estimando que beneficiará a 3.089.632 personas.

El Gobierno español presentó en el mes de octubre a la Comisión Europea la propuesta de Regiones y zonas españolas que aspiran a incluir en el Objetivo 2.

España ha propuesto la inclusión de la totalidad de las provincias de Alava, Barcelona, Guipúzcua, Vizcaya y Zaragoza.

También plantea la inclusión de Gerona, Navarra, La Rioja y Tarragona, salvo las zonas beneficiarias del Objetivo 5b, correspondientes a territorios rurales.

Como ya sucedió en el período 1989-1993, España ha propuesto a la Comisión la inclusión en el Objetivo 2 de núcleos urbanos con una tasa de paro superior en el 50% a la media comunitaria y donde se haya registrado una importante disminución del empleo industrial.

La novedad de la propuesta española respecto a las anteriores perspectivas financieras es la de incluir en el Objetivo 2 zonas donde se hayan registrado en los últimos tres años y exista el riesgo de que se produzcan en los próximos tres, pérdidas de puestos de trabajo en sectores industriales determinantes para su desarrollo.

Por otra parte, a lo largo del año se ha suscitado el debate sobre el nombramiento de los 21 representantes españoles en el Comité de Regiones.

Finalmente, el 28 de octubre la Representación permanente de España ante la Comunidad notificó al Consejo de Ministros de la CE la propuesta del Gobierno español, consistente en la adjudicación de 17 representantes a las Comunidades Autónomas y de 4 a los Municipios. Decisión adoptada siguiendo la Recomendación aprobada días antes por el Senado, basada, a su vez, en la fórmula defendida por la Conferencia Sectorial para Asuntos Europeos.

Desde el punto de vista legislativo, al igual que en los Informes de años anteriores, debe destacarse el gran número de normas estatales que realizan la incorporación de disposiciones comunitarias al ordenamiento jurídico interno.

Asimismo, una gran parte de las mismas suponen la incorporación al derecho interno de Directivas contenidas en el Libro Blanco para la culminación del Mercado Interior. Siendo, desde el punto de vista material, de una gran diversidad: normas que suponen la supresión de controles veterinarios y fitosanitarios; relativas a productos industriales, alimenticios y farmacéuticos; sobre aspectos financieros y de propiedad intelectual; fiscalidad o libre circulación de personas. Fuera del ámbito de las normas relacionadas con el mercado interior se sitúan las consabidas disposiciones relativas a la política agraria y pesquera común, que regulan, en su mayoría, un procedimiento de obtención de ayudas.

En el sector farmacéutico se ha adoptado un conjunto importante de dispo-

siciones (8 Reales Decretos: 1564/92, 83/1993, 478/1993, 479/1993, 561/1993, 634/1993, 767/1993 y 898/1993) que en su mayor parte desarrollan la Ley del Medicamento y suponen la incorporación del contenido de las Directivas comunitarias al respecto.

En el ámbito de la libertad de establecimiento y libre prestación de servicios, se ha adoptado, asimismo, el RD 1595/92, que modifica el RD 1667/1983 relativo al reconocimiento de diplomas, certificados y otros títulos de Farmacia.

Asimismo, la Ley 17/1993 estipula las normas relativas al acceso de determinados sectores de la función pública de los nacionales de los demás Estados miembros de la Unión Europea.

Otro bloque a destacar desde el punto de vista cuantitativo es el relativo a las normas veterinarias (RD 1430/1992 sobre controles veterinarios y de identidad de animales procedentes de países terceros; RD 147/1993 sobre condiciones sanitarias de producción y comercialización de carnes frescas; RD 679/1993 relativo a animales vivos de la especie bovina y porcina; RD 680/1993 relativo a la peste equina; RD 1988/1993 relativo a la enfermedad de Newcastle y la Orden de 19 de noviembre de 1993 sobre productos indeseables en alimentación animal) y fitosanitarias (RD 2017/1993 relativo a organismos nocivos para los vegetales o productos vegetales).

Siguiendo en el ámbito de las normas del mercado interior destacan las disposiciones relativas a productos alimenticios (RD 380/93 sobre alimentos ultra congelados; Ley 27/1993 sobre alcoholes; RD 538/93 sobre aceites vegetales y el RD 1396/1993 relativo a denominaciones de origen de productos agroalimentarios) y productos industriales (RD 1630/92 relativo a productos de la construcción y el RD 560/1993 relativo a disposiciones en materia de normalización y homologación).

En el ámbito fiscal y financiero destacan las Leyes 11/1993 y 12/1993 de adaptación del Concierto Económico con la Comunidad del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra a la Ley de Impuesto sobre el Valor Añadido y a la Ley de Impuestos Especiales; el RD 1571/1993 relativo a la reglamentación de la matrícula turística y el Real Decreto-Ley 7/1993 de medidas urgentes de adaptación y modificación del IVA, del Impuesto Especial sobre determinados Medios de Transporte, del Impuesto General Indirecto Canario, del Arbitrio sobre la Producción e Importación en las Islas Canarias y de la Tarifa Especial del Arbitrio Insular a la entrada de mercancías; el RD 84/1993 por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 13/1989 de Cooperativas de Crédito y la Ley 19/1993 sobre medidas de prevención del blanqueo de capitales.

## 3. ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

*David Tornos*

En 1993 vuelve a constatarse un aumento en el número de disposiciones adoptadas por las Comunidades Autónomas en aplicación de normativa comunitaria. En cuanto al contenido de las mismas se mantiene la tónica de años anteriores: diversificación material, pero concentración en un determinado número de ámbitos (política agrícola común, fondos estructurales, medio ambiente y fiscalidad).

Desde el punto de vista institucional, destaca la creación en el País Vasco de la Comisión Interdepartamental de Acción Exterior (Decreto 13/1993) y en Castilla-León de la Comisión para Asuntos Comunitarios (Decreto 16/1993). En Asturias se crea la Comisión Delegada del Consejo para Asuntos Comunitarios (Decreto 16/1993). Asimismo, se crea la Comisión Delegada del Consejo de Gobierno de Asturias para Asuntos Económicos (Decreto 71/93), entre cuyas atribuciones figura la realización de la concertación regional y el estudio de proyectos de obras e inversiones susceptibles de acogerse a líneas de financiación de la Comunidad Europea. En las Islas Baleares debe destacarse el Decreto 40/1993 que atribuye a la Consejería de Agricultura y Pesca la relaciones de la Comunidad con la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo y con la Dirección General correspondiente de la Comisión Europea respecto a las acciones de formación incluidas en los Programas Operativos para las zonas del objetivo 5b. Así como el Decreto 102/1993 por el que se elige a la Consejería de Economía y Hacienda como interlocutor de la Unidad Administrativa del Fondo Social Europeo y de las distintas Unidades de coordinación nacional de las iniciativas europeas, para los objetivos 3, 4 y 5b. Y le atribuye, asimismo, las competencias de gestión y ejecución de tales programas.

Como en años anteriores, la mayoría de las disposiciones se refieren a materias relacionadas con la política agrícola común (agricultura, ganadería y viticultura), a la que debe añadirse alguna disposición en materia pesquera (normalmente de la Comunidad de Galicia al igual que en el presente año que destaca la Ley 9/1993, de Cofradías de Pescadores), o con los Fondos Estructurales. Con lo que la mayor parte de disposiciones contienen referencia a un proceso subvencional.

En materia agrícola encontramos un grupo de disposiciones que se dictan de conformidad con el Reglamento (CEE) 2080/92 del Consejo, de 30 de junio, por el que se establece un régimen comunitario de ayudas a las medidas forestales en la agricultura y con el Real Decreto 378/1993, de 12 de marzo, de adaptación a España de dicho régimen de ayudas: Andalucía (Dec. 73/93), La Rioja

(Dec. 30/1993), Extremadura (Dec. 95/1993), Baleares (Dec. 98/1993) y Galicia (Dec. 250/1993).

En la Comunidad de Extremadura destacan, asimismo, dos disposiciones: el Decreto 96/1993 y el Decreto 97/1993 por los que se establece un régimen de ayudas a las rentas agrarias en las comarcas de Plasencia, Coria, Don Benito, Puebla de Alcocer, Castuera, Trujillo y Logrosán. Regímenes de ayuda que fueron autorizados por la Comisión Europea mediante sus Decisiones 93/338/CEE y 93/221/CEE en el mes de marzo.

En el sector de la ganadería destaca la adopción en el País Vasco y Canarias de una disposición relativa a los métodos electrónicos de identificación animal, en base a la Directiva 92/102/CEE (País Vasco: Orden, de 5 de mayo de 1993, del Consejo de Agricultura y Pesca; Canarias: Decreto 292/1992, de 10 de noviembre, por el que se crea el Registro de Extensiones Ganaderas). En Cantabria, la adopción de la Orden de 25 de marzo de 1993 sobre normas de control sanitario y desarrollo de las compañías de saneamiento de las cabañas bovina, ovina y caprina. Y en Cataluña, el Decreto 188/1993 sobre los controles veterinarios y zootécnicos de determinados animales vivos y productos, en base a la Directiva 90/425/CEE y el Real Decreto 1316/1992.

En materia de Fondos estructurales, además de las disposiciones de carácter institucional señaladas en el caso de Baleares, destaca la adopción de un conjunto de disposiciones por parte de la Comunidad de Castilla-León (Orden de 30 de marzo, de la Consejería de Economía y Hacienda, relativa a la elección, seguimiento, certificación y control de los gastos cofinanciados por los Fondos estructurales Europeos; Decreto 72/1993 relativo a medidas para combatir el paro de larga duración y lograr la inserción socioprofesional de los jóvenes y otros colectivos con especiales dificultades; la Ley 7/1993 de concesión de un suplemento de crédito para financiar actuaciones incluidas en el programa de Fomento del empleo; y en relación al FEDER, la Ley 3/1993 y la Ley 6/1993 por las que se establece un crédito extraordinario para conceder una subvención a la Mancomunidad del Valle del Tiétan y constituir un fondo de aseguramiento para trabajadores de la Empresa NICAS, S. A.). En Navarra, en relación al FEOGA, el Decreto 301/1993, por el que se regula el régimen comunitario de ayudas anticipadas en el sector agrario. Y en Aragón, tres disposiciones relativas al Fondo Social Europeo: la Ley 16/1993, el Decreto 44/1993 sobre Fomento del Empleo y el Decreto 45/1993, por el que se aprueban los programas de actuación incluidos en el Plan de Formación de la Comunidad para 1993.

Al igual que en el año anterior, un conjunto de disposiciones se refieren a materia medioambiental. Destacando la adopción en Cataluña de la Ley 6/1993 reguladora de los residuos, basada en las Directivas 91/156/CEE y 91/689/CEE. En Madrid, la Ley 10/1993 sobre vertidos líquidos industriales al sistema integral de saneamiento, en el marco de la Directiva 91/271/CEE. En Castilla-León, la Ley 5/1993 de Actividades Clasificadoras y la Orden, de 26 de noviembre de 1993, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación de las Ponencias Técnicas Provinciales de Evaluación de Impacto Ambiental. Y en Cantabria, la Ley

8/1993 del Plan de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos, en aplicación de las Directivas 89/369/CEE, 84/429/CEE y 91/156/CEE.

Por último, en materia fiscal, destacar el Decreto 86/1993 de la Comunidad de Navarra, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre el Valor Añadido, que desarrolla el contenido de la Ley Foral 19/1992, en el marco de la Sexta Directiva comunitaria en materia de IVA, y las modificaciones introducidas por la Directiva 91/680/CEE.

# VI. ALGUNOS ASPECTOS ESPECIFICOS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

# 1. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

*Tomàs Font i LLovet*

## 1. Proceso de desarrollo y adecuación de la organización administrativa autonómica a la Ley estatal 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común

De manera simultánea o paralela y, a veces, confusa, las Comunidades Autónomas han empezado a desarrollar dos operaciones que no siempre son coincidentes en su contenido. Por un lado, se encuentra lo que es «adecuación de procedimientos», según los términos de la disposición adicional tercera de la Ley 30/1992, con las peculiaridades derivadas de la singular deslegalización que en ella se establece; por otro lado, está lo que es adaptación de la legislación autonómica a las nuevas «bases del régimen jurídico» en cuanto a organización y régimen jurídico de la Administración, lo cual puede incluir además el desarrollo reglamentario de su contenido.

La actuación de las Comunidades Autónomas en todo el proceso derivado de la nueva Ley ha resultado muy dispersa y heterogénea, como no podía ser de otra manera, habida cuenta de la dinámica «descodificadora» en que se inscribe la propia Ley, pero en su conjunto evidencia que ha habido una enorme atención por parte de los Gobiernos autonómicos para actuar prestamente en la «regularización» de sus Administraciones públicas, estimulados evidentemente por el perentorio plazo de los seis meses contemplado en la Ley y luego modificado por el Decreto-Ley 14/1993, de 4 de agosto. El papel de las consejerías competentes en materia de Administración pública y de los servicios jurídicos de las diversas Comunidades Autónomas ha resultado decisivo, y se ha reflejado incluso en numerosas instrucciones y circulares que han circulado, efectivamente, dentro y fuera de la correspondiente Administración ofreciendo criterios interpretativos de la entrada en vigor, efectos, recursos, etc, de la Ley 30/1992, y que en no pocas ocasiones han sembrado cierto desasosiego al intérprete de la interpretación.

Dando por descontado el interés que revisten tanto las técnicas normativas utilizadas cuanto los resultados obtenidos en los procesos de desarrollo y adecuación a la Ley estatal, debe aludirse en este momento sólo a aquello que afecta a los aspectos organizativos de la Administración autonómica. En este sentido, se ha procedido a señalar los órganos cuyas resoluciones agotan la vía administrativa, lo cual ha requerido en algunos casos realizar modificaciones o precisiones legislativas. Además, la desaparación del recurso de reposición ha deja-

do al descubierto un fenómeno sobre el que no se había llamado suficiente la atención: se trata del elevado grado de concentración de las competencias resolutorias en los órganos centrales y superiores de las Administraciones públicas autonómicas. Más bien había sido valorado en alguna oportunidad como una buena medida para destacar la necesaria simplificación de las estructuras administrativas autonómicas, al restar apariencia externa a la organización burocrática y reservar a los órganos superiores la expresión de la voluntad de la Administración de la Comunidad Autónoma.

A la desaparición del recurso de reposición debe añadirse la prohibición de delegación de las competencias sancionadoras establecida en el art. 127.2 LRJPAC. Así pues, la eventualidad de que gran parte de las resoluciones administrativas pudieran quedar sujetas directamente al recurso contencioso-administrativo sin dar a la Administración la posibilidad de una última intervención, ha hecho que las Comunidades Autónomas hayan empezado a reflexionar sobre su propia concepción jerarquizada y sobre la conveniencia de desconcentrar algunas de sus competencias en órganos inferiores o en los órganos territoriales, para facilitar el mantenimiento de un recurso administrativo, el ordinario, de caracter jerárquico; o bien manteniendo recursos de súplica, quizá subsistentes, para permitir que pueda seguir concentrada la decisión final sobre determinados procedimientos.

Contemporáneamente se abordan otras cuestiones como la regulación de los registros y archivos administrativos, cuestiones de procedimiento, etc. Puede señalarse, así, la Ley Madrid 7/1993, de 22 de junio, que entre otras cosas procede a deslegalizar toda la materia de procedimiento administrativo; la Ley Aragón 3/1993, de 15 de marzo, con un fuerte impulso desconcentrador; el Decreto Andalucía 90/1993, de 13 de julio; los Decretos Extremadura 92 y 93 /1993, de 20 de julio, en materia de archivos y registros, acceso a documentos, expedición de copias y certificafos, etc.; el Decreto Galicia 70/1993, de 10 de marzo, por el que se determinan los órganos competentes para la imposición de sanciones en materia de transportes por carretera; en La Rioja, tres Resoluciones de la Consejería de Presidencia y de Administraciones públicas de 25 de junio de 1993, sobre acceso a archivos y registros administrativos, órganos colegiados regionales, y aspectos de procedimiento y recursos.

Muchas de las anteriores normas han dado pie a ulteriores desarrollos y complementos con otros decretos y resoluciones, que por otro lado han coincidido también con lo que más estrictamente sería la adecuación de procedimientos, esto es, el señalamiento de los plazos en los que cada Administración está obligada a resolver según el tipo de procedimiento, y los efectos estimatorios o desestimatorios que produce la falta de resolución expresa. En algunas Comunidades Autónomas se ha procedido preferentemente por tipos de procedimiento, abordando una regulación completa de cada uno (Madrid); mientras que en otras Comunidades Autónomas el proceso se lleva a cabo tomando como punto de referencia los procedimientos que se desarrollan en cada una de las Consejerías o Departamentos de la Administración autonómica (Andalucía). Como se decía, el resultado está siendo muy heterogéneo y diversificado, lo que contrasta con

la afanosa búsqueda del «código perdido» que ha caracterizado a buena parte de la elaboración jurídico-administrativa de los últimos tiempos, y que acaso deba abandonarse definitivamente.

## 2. Los órganos consultivos superiores de las Comunidades Autónomas

La Sentencia del Tribunal Constitucional 204/1992, de 26 de noviembre, lejos de dejar zanjada la cuestión de la intervención del Consejo de Estado en relación con las Comunidades Autónomas, dejó abierta una serie de incógnitas cuya resolución ha empezado a generar algunos movimientos durante el año 1993. En tanto el tema afecta directamente a la organización administrativa de las Comunidades Autónomas en su vertiente consultiva, reseñamos aquí el tema. Recuérdese que el Tribunal Constitucional acabó por poner a las Comunidades Autónomas en la disyuntiva de, o bien someterse al dictamen del Consejo de Estado en todas aquellas ocasiones en que la normativa estatal considerara tal trámite como perteneciente a las «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común»; o bien crear un órgano consultivo propio, equivalente al Consejo de Estado en cuanto a objetividad, independencia y competencia. Ya la Ley 30/1992, también de 26 de noviembre, establecía varios supuestos de intervención preceptiva del Consejo de Estado o del órgano equivalente de las Comunidades Autónomas.

Pues bien, durante el año 1993, como decía, se han producido algunas novedades. Una de ellas ha sido la sorprendente jurisprudencia del Tribunal Supremo, que en este último período ha añadido mayor complejidad a la ya introducida por la citada STC 204/1992. Así, por una parte, se limita enormemente la capacidad de autoorganización de las Comunidades Autónomas al interpretar, por vía de jurisprudencia ordinaria, los requisitos exigibles a los órganos consultivos autonómicos. La STS de 16 de enero de 1993, en recurso de revisión, aplicando ya la STC 204/1992, entra a valorar la objetividad e independencia de la Viceconsejería de Justicia y Desarrollo legislativo del País Vasco para concluir que no se ha probado que sea equiparable a la del Consejo de Estado, al que no puede, por tanto, sustituir en la emisión del preceptivo dictamen; aún reconociendo el Tribunal Supremo que la propia Comunidad Autónoma atribuye a aquel órgano el caracter de Centro Superior consultivo de la Administración común del País Vasco y no poniendo en duda la cualificación o competencia técnica del mismo, que por lo demás está suficientemente acreditada.

Frente a esta decisión, otra Sentencia del Tribunal Supremo viene a caer en el extremo contrario. La STS de 2 de noviembre de 1993, ante la falta de dictamen del Consejo de Estado, no se cuida de acreditar la competencia técnica, ni la objetividad e independencia, de los órganos autonómicos que informan un proyecto de reglamento de Cantabria, ni saca las consecuencias que de su falta se derivarían. Admite el Tribunal Supremo que los órganos que han intervenido no son verdaderos órganos consultivos —el Secretario General Técnico de la Consejería, el Director Jurídico Regional—, pero considera el proyecto suficientemente informado «porque exigir que siempre y en todo caso, las diecisiete au-

tonomías creen órganos consultivos, para atribuirles funciones que puede desempeñar otro ya existente, equivale a un innecesario derroche económico, cuyas consecuencias padecerán todos los españoles, a quien corresponde la financiación autonómica (...) Aparte de que difícilmente alcanzarían tales órganos consultivos el alto nivel jurídico que tiene acreditado el Consejo de Estado». No vale la pena, pues, según esta chocante sentencia, que las Comunidades Autónomas establezcan sus propios órganos consultivos; pero no para concluir de ello que debe mantenerse la exigencia de la intervención del Consejo de Estado, —que es lo que derivaría de la doctrina de la STC 204/1992, a la que ni siquiera se cita— sino para acabar señalando el propio Tribunal Supremo que «si la actuación de los órganos de la Comunidad Autónoma merece la censura de los ciudadanos, al no observar en ella las suficientes garantías, tiene ocasión de repudiarla, cuando sean llamados a su renovación o permanencia». Huelgan mayores comentarios. Pero lo cierto es que ante soluciones simplistas y extremas caben también otras apreciaciones más matizadas, que con conocimiento más cuidado de las diversas realidades valoren en su aspecto sustantivo cual es el significado de la función consultiva en cada uno de los procedimientos en que se inserta, de manera que se ajuste a cada caso la solución respecto del tipo de órgano que debe realizar esa función, teniendo en cuenta las amplias facultades de autoorganización de que gozan las Comunidades Autónomas.

Precisamente durante 1993 dos Comunidades Autónomas han creado su órgano consultivo superior. Se trata de las Islas Baleares, a través de la Ley 5/1993, de 15 de junio, del Consejo Consultivo de las Islas Baleares, desarrollada por el Decreto 118/93, de 14 de octubre, que aprueba el Reglamento orgánico del Consejo, y de Andalucía, por medio de la Ley 8/1993, de 19 de octubre, de creación del Consejo Consultivo de Andalucía. Hasta este momento, únicamente la Comisión Jurídica Asesora, en Cataluña, y el Consejo Consultivo de Canarias venían cubriendo en sus respectivos ámbitos la exigencia formal de un órgano consultivo colegiado y diferenciado que hiciese las veces del Consejo de Estado —el Consejo Consultivo de Cataluña cumple funciones distintas, de garantía estatutaria, que también son compartidas con el Consejo Consultivo de Canarias—, si bien en otras Comunidades Autónomas las funciones de asesoramiento y consulta se prestan igualmente por medio de su correspondiente organización propia.

Los efectos de la STC 204/1992, acrecentados por la Ley 30/1992, se manifiestan ahora en haber propiciado la maduración de proyectos largamente trabajados y en haber empujado a las Comunidades Autónomas a ser realistas y a diseñar el tipo de órgano que más se ajusta a sus necesidades. A grandes rasgos, la opción adoptada tanto en Baleares como en Andalucía puede calificarse de operativa, esto es, se ha optado por un órgano relativamente reducido y con una composición que permite su efectivo funcionamiento e integración en el sistema institucional autonómico sin provocar graves distorsiones. En cierto forma, el «modelo» global que se ha seguido más de cerca es el que ofrece la Comisión Jurídica Asesora de la Generalidad de Cataluña, según su regulación por Decreto Legislativo 1/1991, de 25 de marzo, puesto que se ha descartado la opción de un órgano consultivo de extracción política — en el sentido de nombramien-

to de sus miembros a propuesta del Parlamento, con quorums reforzados, y Gobierno autonómicos— como sucede con los Consejos Consultivos de Cataluña y de Canarias, pero en cada caso se han incluido sus singularidades.

Como rasgos comunes a los Consejos Consultivos de Baleares y de Andalucía pueden señalarse las siguientes características. En primer lugar, en cuanto a la composición, el Consejo balear está compuesto por siete miembros electivos, designados por el Gobierno, y el Consejo andaluz cuenta entre ocho y doce miembros electivos, designados por el gobierno también, y cinco miembros natos. Ello significa que se ha optado por no prever la existencia de consejeros permanentes, lo cual señala una diferencia de estos órganos respecto del Consejo de Estado. En ambos supuestos, los consejeros electivos lo son por cuatro años —plazo más razonable que los dos años previstos para la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña— y su nombramiento es renovable por períodos sucesivos. El tipo de composición indicado impone la gratuidad del cargo, admitiéndose sólo compensaciones por dietas, asistencias, etc., pero también el que dicho cargo sea compatible, por lo general, con actividades privadas o con la función pública universitaria, no así con el desempeño de otros cargos y funciones públicas, aunque también hay algunas excepciones que permiten incorporar al consejo respectivo una presencia de la Administración correspondiente, a la manera de lo que sucede con algunos miembros natos del Consejo de Estado. En Baleares, los consejeros electivos deben ser juristas de reconocido prestigio con una experiencia superior a diez años, condición que en Andalucía se exige para el Presidente del Consejo, mientras que los demás consejeros electivos deben ser profesionales o científicos que se hayan distinguido en el campo del Derecho.

Como se verá, este tipo de composición es acorde con la situación de las Comunidades Autónomas, a las que probablemente no les estaría permitido establecer un organismo muy numeroso y con miembros permanentes, tanto por razones de gasto público como por las eventuales dificultades en poder cubrir todos los puestos permanentemente. Posiblemente, la independencia y la objetividad con que deben desarrollar sus funciones estos órganos requerirá mayores cuidados que si se contara con un nutrido núcleo de consejeros permanentes, de modo que el reconocimiento institucional de los nuevos Consejos deberá acreditarse con el absoluto respeto a su independencia por parte del gobierno respectivo: en este respeto está una de las claves del prestigio y de la consolidación de los Gobiernos y de las Administraciones públicas de las Comunidades Autónomas como instituciones sometidas a derecho y a sus propios frenos y contrapesos, prestigio que por ahora todavía debe ser demostrado ante el Tribunal Supremo en más de una ocasión, como se ha señalado antes.

En cuanto a la organización, el Consejo de Baleares actua siempre en pleno, mientras que el de Andalucía lo hace en pleno y en comisión permanente, aunque al pleno le corresponden sólo las competencias para dictaminar los proyectos de reforma del Estatuto y los anteproyectos de leyes. La experiencia de los antecedentes de órganos consultivos autonómicos avala el acierto de hacer recaer el peso en un órgano de número reducido: cinco miembros el Consejo consultivo de Canarias, nueve miembros en la comisión permanente de la Comisión

Jurídica Asesora de Cataluña, siete miembros el Consejo Consultivo de Baleares, nueve miembros la comisión permanente del Consejo Consultivo de Andalucía. Ahora bien, la coherencia de funcionamiento que puede aportar un órgano de estas características requiere de unos medios personales adecuados, y tal es una de las claves que aporta el cuerpo de letrados a la calidad de la función del Consejo de Estado. La legislación autonómica sobre función pública en general, y la relativa a los órganos consultivos superiores en particular, no ha sido en este extremo nada decidida. Si el tema de los cuerpos jurídicos o de letrados autonómicos es una de las grandes cuestiones pendientes en la línea del perfeccionamiento de la actividad administrativa autonómica desde el punto de vista de su legalidad, ésta es una ocasión para dar el primer paso. Pero únicamente la Ley del Consejo de Andalucía contiene unas mínimas previsiones sobre los puestos de trabajo de Letrado que deberán adscribirse al Consejo.

Por lo que respecta a las competencias de los Consejos consultivos, puede decirse que existe una tendencia a reunir las funciones de asesoramiento de rango político-estatutario con las de carácter más estrictamente administrativo, un poco según el modelo del Consejo Consultivo de Canarias. Así, el tradicional núcleo de competencias en materia de gobierno y administración incluye el dictamen de los proyectos de reglamentos, transacciones, anulación de oficio de actos administrativos, responsabilidad patrimonial, contratos administrativos, modificación de zonas verdes, alteración de términos municipales, conflictos de atribuciones entre consejerías, etc., dictámenes de caracter preceptivo y que en Cataluña corresponden a la Comisión Jurídica Asesora. Junto a ello, las materias jurídico-estatutarias, por darles una denominación, comprenden los proyectos de reforma del Estatuto, anteproyectos de ley, recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia y convenios o acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas. Ahora bien, este grupo de materias es de dictamen preceptivo en el caso del Consejo de Andalucía, mientras que son de consulta facultativa en el supuesto de Baleares. Este último, por otra parte, atiende a las peculiaridades derivadas de la organización insular, como el Consejo de Canarias.

Una visión de conjunto del sistema de órganos consultivos en las Comunidades Autónomas que los tienen establecidos con caracter específico y diferenciado permite resumir así las situación, aun a riesgo de simplificar mucho:

— *Cataluña*: dos órganos: Consejo Consultivo, de naturaleza estatutaria y extracción política —en el sentido más arriba señalado— para las consultas jurídico-estatutarias, a petición del gobierno o del parlamento; Comisión Jurídica Asesora, con miembros técnicos electivos, para las consultas de gobierno y administración —materias administrativas—, a petición del gobierno o de sus miembros.

— *Canarias*: un único órgano, Consejo Consultivo, de naturaleza estatutaria y extracción política, para las materias jurídico-estatutarias; y también para las administrativas.

— *Baleares*: un único órgano, Consejo Consultivo, no estatutario, con miem-

bros técnicos electivos, para las materias de gobierno y administración; y también, facultativamente, para las jurídico-estatutarias.

— *Andalucía*: un único órgano, Consejo Consultivo, no estatutario, con miembros técnicos electivos y también miembros natos, tanto para las materias jurídico-estatutarias como para las administrativas.

La diversidad de opciones que ofrece el panorama de los órganos consultivos autonómicos formalizados como tales es bien indicativo de cómo la potestad de autoorganziación de las Comunidades Autónomas es capaz de encontrar la solución conveniente en cada caso, sin necesidad de encajarse rígidamente en un único patrón o modelo organizativo. Y no están ahí resumidos todos los imaginables en el marco razonable del sistema autonómico. Tanto el asesoramiento jurídico-estatutario, que puede aliviar muchos conflictos de otra naturaleza, como el superior asesoramiento en materias de gobierno y administración, son funciones necesarias para un equilibrado ejercicio de las potestades autonómicas. Pero su específica organización y forma de ejercicio ha de permitir expresar las diversas opciones políticas de cada Comunidad Autónoma en la articulación de sus instituciones de autogobierno. Esto es lo que acaso no ha sido aún comprendido del todo por la jurisprudencia.

### 3. Reestructuraciones organizativas más o menos generales a consecuencia de los cambios o remodelaciones de Gobierno. El fortalecimiento organizativo de la Presidencia

En 1993 han tenido lugar importantes cambios en la composición de los ejecutivos autonómicos fruto de procesos electorales o de crisis políticas de diversa naturaleza y ello se ha traducido necesariamente en la estructura de los gobiernos y en la organización administrativa.

El rasgo común que más debe destacarse entre las modificaciones estructurales de mayor entidad es el reforzamiento organizativo de la Presidencia de la Comunidad Autónoma, lo que redunda inmediatamente en su fortalecimiento institucional y político. Como se verá, los medios son diversos en cada caso, y normalmente están en relación con el orígen del conflicto que ha motivado la reorganización gubernamental y con las peculiaridades del sistema político-institucional de cada Comunidad Autónoma. Se señalan a continuación los datos más significativos.

En *Galicia*, después de las elecciones se han producido ciertas reorganizaciones que han utilizado la técnica de adscribir orgánicamente determinados órganos a la Consejería de Presidencia y Administración Pública, pero señalando que se trata de centros directivos que están bajo la dependencia funcional inmediata y directa de la Presidencia de la Xunta (Decreto 290/1993, de 11 de diciembre).

En la *Región de Murcia*, la profunda remodelación de toda la estructura del Consejo de Gobierno operada a consecuencia de la crisis institucional se refleja

especialmente en la creación de la Vicepresidencia de la Comunidad Autónoma, con amplias funciones ejecutivas entre las que destaca la coordinación del proceso de transferencias, y que significa también un afianzamiento orgánico de la posición de la Presidencia de la Comunidad con la que configura administrativamente un bloque estructural. Además, la remodelación ha implicado la disminución numérica de las Consejerías, lo cual, desde el punto de vista organizativo, hace sobresalir aún más a la Presidencia (Decretos 3/1993, de 3 de mayo y 12/1993, de 14 de mayo).

También en *Extremadura* la remodelación del Consejo de Gobierno ha traído consigo un fortalecimiento de la Presidencia, al asumir competencias de relaciones institucionales antes atribuídas a una Consejería, y la configuración de la Vicepresidencia como órgano encargado de coordinar el proceso de transferencias que derive de la Ley orgánica 9/1992.

Por su parte, las reformas de la Administración regional llevadas a cabo en *Castilla-La Mancha* incluyen la reorganización de la Presidencia de la Comunidad Autónoma, la cual ha pasado a incorporar en su propio seno la anterior Consejería de Presidencia, que desaparece como tal Consejería; y de la Presidencia va a depender ahora un Consejero Portavoz del Gobierno (Decreto 103/1993, de 31 de agosto), con lo que se viene a destacar la centralidad y la jerarquía que rodean a la Presidencia.

Una situación parecida se ha consolidado en *Cataluña*, aunque a través de una solución orgánica diferente: se mantiene la existencia de una Consejería o Departamento de la Presidencia, pero su titular es el propio Presidente de la Generalidad. El Decreto 152/1993, de 1 de junio, que reestructura el Departamento de la Presidencia, contempla un complejo entramado organizativo en el que destaca la Secretaria general de la Presidencia, órgano que en la realidad viene a ejercer las competencias que deberían corresponder al Consejero de la Presidencia si existiera como tal; con la particularidad de que el Secretario general ejerce tales competencias por delegación del Presidente de la Generalidad y no como propias (Resolución de 10 de marzo de 1993), lo que lleva como consecuencia una menor relevancia externa de dicho órgano y una mayor apariencia de la Presidencia como estructura global. A ello debe añadirse la integración en la Presidencia de organismos horizontales de coordinación de una cierta relevancia e incluso novedad: así, el Comité Director para la Organización de la Administración y la Comisión de Coordinación Interdepartamental, con el objetivo de impulsar la modernización administrativa (Decreto 173/1993, de 12 de julio), y el Consejo Territorial, del que forman parte los Delegados del Gobierno de la Generalidad en las cuatro provincias catalanas (Decreto 152/1993, de 1 de junio).

También en otras Comunidades Autónomas se manifiesta este fenómeno del reforzamiento de la Presidencia. Así lo produce, en *Canarias*, la recuperación o recreación del Consejo Asesor del Presidente en materia de Política Económica y Social, que tiene lugar después de que la Ley 1/1992, de 27 de abril hubiera diseñado un nuevo modelo institucional de Consejo Económico y Social; en *Asturias*, la supresión de la Vicepresidencia —cuyo titular había sido propugnado,

sin éxito, para ocupar la Presidencia— y el relanzamiento de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos; etc.

## 4. Tendencias organizativas generales

En 1993 se inicia en muchas Comunidades Autónomas el proceso de asunción de las competencias transferidas en virtud de la Ley Orgánica 9/92. La estructura administrativa de las Comunidades Autónomas empieza a adptarse a este proceso, aunque durante este año no provoca grandes innovaciones organizativas. Se han operado las primeras transferencias, y se prepara la organización para recibir próximamente algunas de cierto relieve entre las que destaca la Educación, que hace adoptar cierta medidas en Castilla y León, en Extremadura, etc. Lo que más destaca es el rango o importancia orgánica que las Comunidades Autónomas asignan al proceso, lo que se traduce, por ejemplo, en las previsiones específicas de la Vicepresidencia de la Comunidad con funciones de coordinar el proceso de transferencias, como sucede en Murcia, Extremadura, etc.

El análisis de la normativa organizativa producida en 1993 ofrece la impresión general de que hay una tendencia hacia la reducción del gasto público, la simplificación de las estructuras, o al menos, de moderación en el ritmo de su crecimiento que se había seguido hasta ahora (así se explicita en varias reorganizaciones generales como Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana). Como un buen ejemplo, se detecta un menor recurso a la creación de organismos autónomos o entidades de derecho público, que ha ido «in crescendo» hasta el último año; aún así, en Cataluña se crean dos organismos autónomos —ya van treinta y uno—, la Biblioteca de Cataluña y el Instituto para el Desarrollo de las Comarcas del Ebro —de discutible inserción, por sus funciones, en el sistema de Administración territorial por más que es sus órganos directivos exista participación de los entes locales—; así como el Centro de Telecomunicaciones de la Generalidad de Cataluña, entidad de derecho público sometida al ordenamiento privado que se suma a las dieciseis ya existentes, después de la transformación de la naturaleza de la Junta de Residuos; en Aragón, se crean el Instituto de la Mujer y el Consejo aragonés del Deporte y en Madrid, el Instituto de la Vivienda y el Consejo de la Mujer; en Baleares, la empresa pública Gestión Sanitaria de Mallorca. Por su parte, en la Comunidad Valenciana, la Ley de Presupuestos para 1994 suprime siete entidades autónomas de caracter administrativo.

Por otra parte, se detecta un cierto grado de interés por la actualización de la organización administrativa autonómica, una voluntad de aprovechar la ola provocada por la legislación estatal de régimen jurídico de las Administraciones públicas. Aragón, en la línea de facilitar y agilizar los trámites burocráticos a los que deben enfrentarse los ciudadanos, ha creado la Gerencia de Servicios de ventanilla única (Decreto 198/1993), con lo que se suma a otras experiencias ya en marcha como las Oficinas de Gestión Unificada de la Generalidad de Cataluña. Castilla-La Mancha aprueba un Plan de Modernización de la Administración de

la Junta de Comunidades, que se refleja ya en algunas disposiciones sobre registros, comunicaciones, silencio positivo, etc. En Canarias se crea la Comisión Interdepartamental para la reforma administrativa (Decreto 30/1993, de 5 de marzo), cuya prioridad es adaptar la estructura organizativa a los principos de eficacia, eficiencia y economía. En Cataluña se da mayor impulso a esta materia, con la ubicación en la Presidencia de la Generalidad del Comité Director para la Organización de la Administración, antes integrada en el Departamento de Gobernación, y la creación de la Comisión de Coordinación Interdepartamental, con la finalidad de impulsar y coordinar la política de modernización administrativa, «orientada a conseguir una cultura de la responsabilidad en el ejercicio de las funciones que los órganos tienen encomendadas, de austeridad en el uso de los recursos y de mejora en la calidad de la prestación de los servicios».

Asimismo, sigue la tendencia, ya comentada el año pasado, en el sentido de dar respuesta organizativa a exigencias actuales de las Comunidades Autónomas. Concretamente, la creación de Consejerías o Departamentos de Medio Ambiente (Aragón, Comunidad Valenciana y Murcia), aún con las dificultades de delimitación competencial con otros departamentos que ello siempre ha provocado y que da lugar a consejerías mixtas pero que incluyen la denominación medioambiental: p. ej., Agricultura y Medio Ambiente (Decreto Castilla-La Mancha 123/1993); y, por otro lado, también se sigue con la creación de organismos encargados de las relaciones europeas, o bien con la asignación de tal competencia a un órgano relevante, p. ej., la Vicepresidencia de la Comunidad Autónoma (Extremadura)

Igualmente, continua la creación de órganos de participación y de consulta, como el Consejo Andaluz de la Salud, el Consejo Económico y Social de Murcia —con funciones también de composición de intereses—, el Comité Económico y Social de la Comunidad Valenciana, el Consejo de Participación de Medio Ambiente y el Consejo Forestal en la misma Comunidad Valenciana, el Consejo Castellano-leonés de Comercio, de la Mujer en Madrid, etc. Cabe añadir ahora la creación de nuevos órganos de control, como se refleja en la creación en Castilla-La Mancha de la Sindicatura de Cuentas por Ley 5/1993, de 27 de diciembre, aún sin estar exigida por el Estatuto.

# 2. LA ADMINISTRACION LOCAL EN LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

*Tomàs Font i LLovet*

## 1. La «rebelión de la cenicienta»

El año 1993 ha marcado el inicio de una nueva etapa en la evolución del cuadro general de la organización territorial del Estado, que comprende no sólo a las Comunidades Autónomas sino también al complejo sistema de la Administración local. Una consideración abstracta realizada desde los parámetros de la lógica institucional obligaría a pensar que la articulación entre todos los niveles de la organización territorial requiere de un proceso general que debe hacerse de manera conjunta, simultánea y global; pero la realidad histórica reciente ha demostrado que en la evolución política de nuestro sistema constitucional se ha debido intervenir de forma sucesiva, primero en el nivel autonómico y posteriormente en el escalón local. La primera mitad de la década de los años ochenta pone de manifiesto que la aprobación de todos los Estatutos de Autonomía fue una condición necesaria para abordar siquiera la reforma del régimen local básico, lo que no podía ser de otra forma, por lo demás, habida cuenta de las responsabilidades que a las Comunidades Autónomas debían corresponderles precisamente en relación con la respectiva Administración local.

En el momento actual parece como si el pacto autonómico que culmina en la Ley Orgánica 9/1992 de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas del 143 CE, así como la conclusión del acuerdo sobre la cesión del 15% del IRPF a las Comunidades Autónomas hubieran colmado la paciencia de los ayuntamientos que desde hace tiempo vienen poniendo de manifiesto las insuficiencias competenciales y, sobre todo, financieras que están padeciendo. El blanco de las reclamaciones en este último y crucial aspecto de la financiación es el Estado, mientras que las demandas de mayores competencias se dirigen también a las Comunidades Autónomas, que se han convertido en las organizaciones más directamente competidoras del espacio local. En 1993 empieza a cuajar la expresión «ha llegado la hora de ocuparse de los Ayuntamientos», pero no necesariamente entendida como algo contradictorio con el desarrollo del sistema autonómico, sino como un elemento más sin el cual siempre quedará incompleta la estructuración general de la organización territorial del Estado.

La «rebelión» del mundo local encuentra su máxima expresión en la Asamblea extaordinaria de la Federación Española de Municipios y Provincias celebrada los primeros días de noviembre de 1993 en La Coruña. A ella se llega con la losa de una deuda municipal acumulada de 2,2 billones de pesetas, lo que sustenta la exigencia de una reforma de la Ley de Haciendas Locales, la generali-

zación de los fondos autonómicos de cooperación local, la adopción de mecanismos de aligeramiento de los costes financieros, etc. La reacción de la Administración del Estado, a través del nuevo Ministro de Administraciones Públicas, Jerónimo Saavedra, a parte de otras medidas, incluye la oferta de un gran pacto municipal en el que debe contarse con la oposición, que gobierna varias Comunidades Autónomas y está ampliamente extendida en el gobierno de municipios y diputaciones. Pero las reclamaciones municipalistas comprenden también, más allá de la cuestión financiera, una vertiente de exigencia de un reconocimiento institucional de la realidad local, casi de dignificación de su papel en el conjunto del sistema político-administrativo. Así, por ejemplo, se ha reclamado a lo largo del año el reconocimiento de una importante representación local en el Comité de las Regiones creado por el Tratado de la Unión Europea, que finalmente se ha concretado en cuatro representantes locales junto a los diecisiete autonómicos. O, también, se ha empezado a relacionar la exigencia de mayor descentralización de las Comunidades Autónomas en favor de los entes locales con el momento en aquéllas van a recibir nuevas competencias en virtud de la Ley Orgánica 9/1992.

Junto a lo anterior, debe señalarse que el movimiento municipalista que se expresa con fuerza en este período encuentra una específica manifestación en el denominado «Grupo G-7», esto es, el lobby de las siete grandes ciudades españolas —Barcelona, Bilbao, Madrid, Málaga, Sevilla, Valencia y Zaragoza— que ha empezado a funcionar de manera más estable. Naturalmente, la dimensión cualitativamente singular de la problemática de las grandes ciudades las coloca en directa competencia con la respectiva Comunidad Autónoma, algunas de cuyas competencias en muchas ocasiones son ejercidas de facto por las grandes ciudades, las cuales reclaman su atribución, reconocimiento legal y correspondiente financiación. La consideración de un eventual régimen especial para las grandes ciudades puede incluirse en el pacto municipal antes aludido, pero queda claro que también aquí habrá que contar con la intervención de las Comunidades Autónomas.

## 2. Legislación autonómica en materia de régimen local

En 1993 han sido aprobadas tres leyes que abordan desde una perspectiva general la regulación de aspectos fundamentales de la estructura territorial de la Administración local respectiva: la Ley de Andalucía 7/1993, de 27 de julio, reguladora de la demarcación municipal de Andalucía; la Ley de Aragón 10/1993, de 4 de noviembre, de Comarcalización de Aragón; y la Ley de La Rioja 3/1993, de 22 de septiembre, de Régimen Local. A ellas añadiremos luego la consideración de la Ley de las Islas Baleares 8/1993, de 1 de diciembre, de atribución de competencias a los Consejos Insulares en materia de régimen local. Aparte de regulaciones específicas propias, el rasgo común a las tres normas señaladas radica en el planteamiento de medidas para superar los déficits que derivan del inframunicipalismo y en el establecimiento de medidas para frenar la tendencia al incremento de la fragmentación municipal que se extiende por todas las Comunidades Autónomas. Las técnicas adoptadas son diversas y responden, entre

otros extremos, a las circunstancias específicas de la planta municipal existente en cada Comunidad Autónoma.

La Ley andaluza fija determinados límites geográficos y demográficos para que proceda la segregación de un núcleo respecto del municipio, al tiempo que prevé el establecimiento de unos niveles o standarts mínimos de prestación de los servicios públicos cuya consecución va a facilitar, además, la constitución de las diversas figuras asociativas y de cooperación que se regulan (mancomunidades, consorcios, convenios, etc, etc). Por su parte, la ley riojana opta por una solución extrema, consistente en reservar a la ley, incluso con quórum reforzado en algún caso, la adopción de las medidas relativas a todo tipo de alteraciones de términos municipales. Esta opción, como es evidente, tiene un marcado sentido restrictivo respecto del fenómeno segregacionista, al mismo tiempo que significa una disminución de las posibilidades de control jurisdiccional sobre este tipo de decisiones, aunque parece que estaría amparada por el art. 17.1, f) del Estatuto de Autonomía. Tanto la ley andaluza como la riojana prevén, además, una política de fomento de las tendencias asociativas o agregadoras en el ámbito municipal, aunque es de notar que ninguna de dichas leyes entra a considerar la figura de la comarca en este contexto de superación de deficits municipales, a pesar de estar prevista dicha institución comarcal en los Estatutos de Autonomía respectivos.

En contraste, en parte, con lo anterior, la Ley de Comarcalización de Aragón lleva a cabo una regulación general de la institución comarcal como Administración local territorial, aunque su efectiva implantación y concreción se hace depender de un ordenado proceso de delimitación y de creación, que debe hacerse mediante ley autonómica. Se sigue, en parte, el modelo de comarcalización no generalizada inmediatamente que figura, por ejemplo, en el Principado de Asturias, descartándose la solución catalana de organización comarcal necesaria y simultánea de todo el territorio. En cualquier caso, con esta ley se trata también de confirmar el nivel supramunicipal de actuación local, ya experimentado positivamente por vía del fomento de las mancomunidades, y suplir las deficiencias prestacionales de un nivel municipal debilitado —los pequeños municipios—, sin hacerle perder, no obstante, su valor democrático-representativo.

Una vez más se manifiesta en estas leyes cómo el sistema autonómico permite una diversidad de opciones en la estructuración de la Administración local acorde con las realidades diversas de cada Comunidad Autónoma: piénsese, por ejemplo, que en Aragón y en La Rioja, el 70% de los municipios no llegan a los 500 habitantes, mientras que en Andalucía sólo el 10% de sus municipios están en este nivel de población. Es claro que el municipio no puede significar o no se le puede exigir lo mismo en Andalucía que en Aragón, como también es claro que la comarca puede tener una función más clara en una Comunidad y no en otra.

### 3. La diversidad institucional del nivel intermedio

Confirmación de cuanto se acaba de decir en el epígrafe anterior nos la pro-

porciona la Ley de las Islas Baleares 8/1993, de 1 de diciembre, de atribución de competencias a los Consejos Insulares en materia de régimen local, que se sitúa dentro de una más vasta operación descentralizadora en favor de los Consejos Insulares (Ley 9/1993, de 1 de diciembre: información turística; Ley 12/1993, de 20 de diciembre: servicios sociales y asistencia social; Ley 13/1993, de 20 de diciembre: inspección técnica de vehículos). En efecto, la citada Ley 8/1993 atribuye a los Consejos Insulares como propias las competencias administrativas que ejercía la Comunidad Autónoma en intervención o tutela sobre los municipios: desde las autorizaciones para enajenación de patrimonio hasta la aprobación de los expedientes de municipalización de servicios con monopolio, desde el nombramiento de comisiones gestoras hasta la autorización para la concertación de préstamos y avales. Y entre todo ello, la aprobación de los expedientes de alteración de términos municipales en todas sus vertientes de incorporación, segregación y fusión de municipios.

Se produce, pues, según la Ley balear, una fuerte interiorización del régimen local por parte de los Consejos Insulares. Pues bien, resulta claro que, respecto de los Consejos Insulares, debe recordarse su peculiar configuración institucional a la vez como entidades locales y como instituciones propias de la Comunidad Autónoma, que están compuestas por los diputados insulares en el Parlamento autonómico: sin duda ello permite entender mejor que tengan atribuídas las mismas competencias sobre la estructura municipal que, por ejemplo, en La Rioja, están confiadas al legislador autonómico uniprovincial. Se trata, en definitiva, de insertar la definición del régimen estructural municipal en el ámbito político inmediatamente superior, otorgándole la máxima relevancia en este nivel.

A propósito de las instituciones insulares, entendidas también como «instituciones propias de la Comunidad autónoma», surge una vez más el tema de la singularidad institucional de determinados entes supramunicipales, singularidad que determina precisamente que la estructura general del gobierno local no pueda considerarse homogénea en todo el territorio del Estado. Así se pone de manifiesto también en las Islas Canarias, donde durante el año 1993 se consolida por diversos medios —incluida la previsión de mecanismos de financiación extraordinarios— la consideración especial de los Cabildos, que asumen el caracter de Administración ordinaria de la Comunidad Autónoma en la respectiva isla. Incluso en los trabajos parlamentarios preparatorios de la reforma del Estatuto se ha propuesto introducir la calificación de los cabildos como instituciones propias de la Comunidad Autónoma, a través de los cuales ésta ejerce sus poderes, igual que el Parlamento, el Gobierno y el Presidente.

Asimismo debe recordarse la peculiar naturaleza de los Territorios Históricos en el País Vasco: la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de junio de 1993 (Aranzadi 4497) ofrece la oportunidad de volver a insistir en que las Diputaciones Forales son instituciones propias de los Territorios Históricos sobre cuya organización éstos tienen competencias exclusivas, no siendo de aplicación la legislación de régimen local —como la propia LBRL admite— respecto a cues-

tiones tales como la calificación de determinados cargos directivos como de naturaleza política y no funcionarial.

## 4. La legislación sectorial autonómica y las competencias locales

Además de las leyes generales comentadas, cabe también reseñar aquí que las leyes sectoriales de las Comunidades Autónomas siguen incidiendo en el ámbito competencial de los entes locales, incidencia que no es siempre favorable a una mayor intervención local en los asuntos de su interés.

El equilibrio entre las exigencias competenciales y la efectiva capacidad de intervención de los municipios es realmente difícil. Así, por ejemplo, la Ley de Castilla y León 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas, establece, por una parte, el silencio positivo en materia de licencias municipales de actividades, lo cual implica poner en un compromiso a muchos ayuntamientos, pero luego, las potestades de inspección y de sanción se configuran como concurrentes entre los ayuntamientos y la propia Comunidad Autónoma. En la Comunidad Valenciana, por su parte, atendiendo a la capacidad de gestión de diversos municipios, se procede, igual que en años anteriores, a delegar singularmente competencias autonómicas en materia de actividades clasificadas, aunque la Comunidad Autónoma se reserva la potestad de inspección; y es que, efectivamente, la atención a las condiciones singulares de cada situación permite actuar de forma diversificada y más ajustada para el eficaz ejercicio de las competencias.

Como operaciones más generales de distribución competencial, pueden destacarse, en primer lugar, las ya citadas leyes de las Islas Baleares 8, 9, 12 y 13/1993, de transferencia de competencias a los Consejos Insulares en varios sectores materiales (régimen local, servicios sociales, turismo, inspección técnica de vehículos), que en su conjunto representan un paso significativo en la consolidación de las instituciones insulares.

En un sentido opuesto, se transfieren competencias de las diputaciones provinciales hacia la Comunidad Autónoma en virtud de las Leyes de Aragón del Deporte —Ley 4/1993, de 16 de marzo— y de Carreteras —Ley 6/1993, de 5 de abril. Asimismo, igual proceso de centralización tiene lugar a través de las Leyes de Cataluña del sistema bibliotecario —Ley 4/1993, de 18 de marzo—, de Carreteras —Ley 7/1993, de 30 de septiembre—, de transferencia de las competencias de las diputaciones provinciales a la Generalidad de Cataluña en materia de juventud —Ley 11/1993, de 22 de octubre—; si bien debe señalarse la previsión en algunos casos de que las competencias transferidas a la Generalidad podrán luego ser delegadas a los consejos comarcales, como se ha hecho, por ejemplo, en materia de instalaciones juveniles. Sobre los consejos comarcales, por cierto, debe indicarse que no acaban de «despegar» después de seis años de funcionamiento, y a ello no es extraño el dato de que hasta ahora se han ido nutriendo en su mayor parte de competencias delegadas en lugar de competencias propias. La citada Ley del sistema bibliotecario, como en años anteriores la legislación sobre museos, entre otras, sí que otorga ya determinadas competencias propias a las comarcas.

## 5. Delimitación jurisprudencial de las relaciones entre Comunidades Autónomas y Administración local

En 1993 se han dictado varias sentencias que de una manera u otra inciden sobre las relaciones entre las Comunidades Autónomas y los entes locales, aunque se refieren a cuestiones diversas.

En primer lugar, debe señalarse la STC 33/1993, de 1 de febrero, que resuelve un recurso de inconstitucionalidad y un conflicto de competencia acumulados relativos a la ley catalana 6/1989, de 25 de mayo y el correspondiente decreto de desarrollo 190/1989, de 1 de agosto, en la medida en que para la designación de los representantes de las corporaciones locales en las Cajas de Ahorros de las que son fundadoras se exige el voto favorable de los dos tercios del número de hecho de los miembros de la corporación, quórum reforzado que no está contemplado para esta cuestión en la Ley de Bases de Régimen Local. El Tribunal Constitucional entiende que es básico el régimen de mayorías establecido por la legislación estatal, el cual tiene caracter exclusivo y cerrado, de modo que las Comunidades Autónomas no pueden añadir otros supuestos distintos de acuerdos locales que requieran quórums reforzados, puesto que ello significaría introducir un régimen de democracia local fundado en el consenso y no en las mayorías, que es el modelo establecido por el legislador básico. Como consecuencia de esta sentencia, Cataluña ha dictado la Ley 13/1993, de 25 de noviembre, adecuando la anterior ley de Cajas de Ahorros impugnada a la doctrina constitucional; y lo mismo ha hecho la Comunidad Valenciana, que había regulado la cuestión en términos similares, y ha debido dictar la Ley 2/1993, de 6 de octubre, para modificar su Ley de Cajas de Ahorro 1/1990, de 22 de febrero.

En segundo lugar, deben reseñarse el conjunto de Sentencias del Tribunal Constitucional que se han pronunciado sobre las Leyes de Coordinación de Policías Locales dictadas por varias Comunidades Autónomas: STC 25/1993, de 21 de enero: Murcia; STC 49/1993, de 11 de febrero, Islas Baleares; STC 50/1993, de 11 de febrero, Principado de Asturias; STC 51/1993, de 11 de febrero, Extremadura; STC 81/1993, de 8 de marzo, Andalucía; 82/1993, de 8 de marzo, Comunidad Valenciana; 85/1993, de 8 de marzo, Cataluña; 86/1993, de 8 de marzo, Galicia. Del conjunto de pronunciamientos que, con matices distintos y sobre normas no siempre coincidentes, realizan las citadas sentencias, interesa destacar aquí la conclusión de que las Comunidades Autónomas, al ostentar únicamente competencias de coordinación sobre las policías locales, no pueden alterar la regulación contenida en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; lo cual implica que las Comunidades Autónomas no pueden crear cuerpos de policía supramunicipal, como tampoco regular la eventual prestación en común del servicio de policía local por varios municipios, esto es, la mancomunización del servicio.

La interpretación conjunta y sistemática de la LOFCS —delimitadora de competencias— y la Ley de Bases de Régimen Local que se desarrolla en las citadas sentencias constitucionales conduce a una conclusión ciertamente restric-

tiva, que no favorece para nada la consolidación de las Comunidades Autónomas en su papel de institución más próxima a las estructuras locales y por ello la mejor capacitada para conocer las necesidades de organizar los servicios locales a un nivel superior al municipio, en la línea ya comentada en otro lugar de superar las deficiencias prestacionales que derivan en muchos casos del inframunicipalismo y de la debilidad económica de los entes de base. El caracter bifronte del régimen local consagrado por una ya afirmada jurisprudencia constitucional se vuelve aquí, una vez más, en contra de los propio intereses locales, que están demandando mayor eficacia y calidad en la prestación de los servicios.

A pesar de ello, el Tribunal Constitucional admite otras técnicas de relación en materia de policías locales que pueden resultar de interés para la organización eficaz y coordinada de este servicio. Así, se permite la celebración de convenios de colaboración intermunicipal, la utilización por parte de la Comunidad Autónoma de la policía local para ejercer las funciones de policía autonómica —utilización de los servicios locales para el ejercicio de competencias autónomicas propias—, la transferencia o adscripción temporal de agentes a otra corporación local, etc.

En tercer lugar, debe señalarse la STC 331/1993, de 12 de noviembre, que resuelve el recurso interpuesto contra determinados preceptos de la Ley catalana 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña. De los varios extremos que en dicha sentencia se abordan, destaca, por un lado, la negación a la Comunidad Autónoma de la posibilidad de redistribuir entre las entidades locales, con criterios propios, los fondos estatales comprendidos en la participación de las entidades locales en los ingresos estatales y en las subvenciones estatales incondicionadas, con lo que se confirma la limitación de la interiorización de la financiación local por parte de las Comunidades Autónomas que ya había señalado el Tribunal Constitucional en ocsasiones anteriores. Por otro lado, en cambio, se interpreta de forma amplia la capacidad de coordinación de la Comunidad Autónoma sobre las entidades locales, en el sentido de flexibilizar la reserva de ley contenida en el art. 59 LBRL para la creación de instrumentos de coordinación, entendiendo que dicha reserva se cumple con la disposición de la Ley autonómica que atribuye al Gobierno la fijación de los criterios de coordinación. En fin, se considera básico el plazo de quince días que establece la LBRL para que las Comunidades Autónomas efectúen el requerimiento potestativo previo a la impugnación de los acuerdos de los entes locales, plazo que la ley catalana había prolongado a dos meses.

En relación con la coordinación autonómica de la actuación de los entes locales puede señalarse la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de abril de 1993 (Aranzadi 2673), que anula, en consonancia con anterior doctrina, el Decreto de la Generalidad de Cataluña aprobatorio del Plan Unico de Obras y Servicios de 1986, en el extremo en que fija con cargo a la Diputación provincial de Barcelona actuaciones por valor muy superior al consignado por dicha corporación en su presupuesto. La competencia autonómica de coordinación, recuerda el Tribunal Supremo, no puede desconocer que el principio de autonomía local exige una potestad presupuestaria propia.

# 3. LOS PRESUPUESTOS Y LA NORMATIVA PRESUPUESTARIA Y FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

*Xavier Padrós i Castillon*
*Montserrat Bassols i Santamaría*

## Introducción

La inclusión de algunos cambios en la estructura y en el contenido de este apartado del Informe en relación con los elaborados en años anteriores obliga a efectuar unas consideraciones preliminares a modo de introducción.

En la primera parte de este estudio, y después de efectuar algunos comentarios sobre aspectos generales y sobre la parte dispositiva de las leyes de presupuestos de las Comunidades Autónomas para 1993, se analizan las magnitudes presupuestarias incluidas en dichas leyes: estado de ingresos, estado de gastos y, por vez primera en estos Informes, cuenta financiera. Esta parte se completa con la incorporación, también por vez primera, de una referencia a la liquidación de los presupuestos autonómicos (en este caso a la liquidación de los presupuestos de 1991, por ser éstos los últimos sobre los que se dispone de información procedente de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales), con la finalidad de proporcionar algunos datos relevantes para el contraste de las previsiones presupuestarias con los resultados de un ejercicio concreto.

En la segunda parte, y en la línea de Informes anteriores, se hace mención a las leyes de crédito extraordinario y de suplemento de crédito del ejercicio y se comentan las leyes tributarias y las demás leyes de carácter presupuestario o con incidencia financiera aprobadas a lo largo de 1993, para concluir con una síntesis de los principales ámbitos en los que se han aprobado normas reglamentarias de índole presupuestaria o financiera.

## 1. Los Presupuestos de las Comunidades Autónomas

### *A) Aspectos generales y parte dispositiva de las leyes de presupuestos*

Las leyes de presupuestos de las Comunidades Autónomas para el ejercicio de 1993 han sido aprobadas en su mayoría con anterioridad al 1 de enero de 1993.

Concretamente, a lo largo del mes de diciembre de 1992 se aprobaron las le-

yes correspondientes a doce Comunidades Autónomas. La aprobación de las cinco restantes se produjo a lo largo del segundo trimestre de 1993: se trata de las leyes correspondientes a las Comunidades de La Rioja, Aragón, Asturias, Navarra y Cantabria.

No obstante, con relación a esta última Comunidad hay que hacer un par de consideraciones complementarias. La primera es que, con anterioridad a la Ley de presupuestos para 1993 y mediante Ley 3/1993, de 10 de marzo, se aprobaron los Presupuestos correspondientes a 1992; ejercicio en el que se mantuvo prorrogada la Ley correspondiente al año 1991. La segunda es que la Ley 5/1993, de 6 de mayo, de Presupuestos Generales de la Diputación Regional de Cantabria para 1993 ha sido objeto posteriormente de importantes modificaciones mediante la Ley 9/1993, de 28 de diciembre. Dicha ley parte de los últimos informes elaborados por el Tribunal de Cuentas sobre la gestión presupuestaria en Cantabria que indican una peligrosa y reiterada desviación de los gastos en relación a los créditos aprobados para cada ejercicio. Frente al abuso de las transferencias entre partidas y al enorme endeudamiento adquirido en buena parte a través de compromisos no autorizados por la Asamblea Regional, la Ley establece el control de dicha Asamblea sobre las transferencias entre partidas y sobre los créditos plurianuales y prórrogas que pudieran desvirtuar el espíritu de los presupuestos y en tal sentido procede a la modificación de determinados preceptos de la ley de presupuestos, así como a la suspensión y derogación de otros (el detalle de todas estas modificaciones puede seguirse en la ficha correspondiente).

En relación con aspectos comentados en informes anteriores, hay que recordar una vez más que las Comunidades de La Rioja y de Castilla-La Mancha siguen careciendo de una ley general de hacienda. Por otra parte, debe señalarse que la ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Cataluña para 1993 incluye una autorización al Gobierno para elaborar el texto refundido de la Ley de Finanzas Públicas de Cataluña, aunque la delegación no se ha hecho efectiva a lo largo del ejercicio.

En lo referente a la parte dispositiva, y aunque con una estructura similar a la de las leyes de pasados ejercicios, las leyes de presupuestos de las Comunidades Autónomas para 1993 han experimentado ciertos cambios en relación con los contenidos. En este sentido, puede aventurarse que la sentencia del Tribunal Constitucional 76/1992, de 14 de mayo (comentada monográficamente en el Informe correspondiente al año 1992) ha empezado a surtir sus efectos. Una simple lectura de las disposiciones adicionales de las leyes, donde tradicionalmente solían incorporarse preceptos de la más variada naturaleza, corrobora la anterior afirmación puesto que, además de una evidente reducción del número de disposiciones, ha desaparecido una buena parte de preceptos sin vinculación alguna con los estados de ingresos y gastos.

No obstante, se mantienen todavía algunas normas de carácter meramente procedimental (en particular, en materia de contratación administrativa), así como determinadas normas sobre función pública (destacando en este ámbito la creación de un cuerpo de letrados en la Ley de Cantabria) y una serie de dis-

posiciones que modifican materialmente el ordenamiento jurídico (aspecto en el cual destaca nuevamente la Ley de Navarra).

Por lo demás, y en lo referente a los contenidos típicos de las leyes de presupuestos, cabe destacar la incidencia en todas ellas del Programa de convergencia para la Unión Económica y Monetaria Europea y del Acuerdo de 20 de enero de 1992, sobre financiación de las Comunidades Autónomas. Dicha incidencia se traduce en la adopción de una serie de medidas de contención del gasto que afectan, entre otros aspectos, a los créditos de personal (que no sufren variación respecto a las retribuciones correspondientes al año 1992, sin perjuicio de la aplicación de las correspondientes cláusulas de revisión salarial) y a las operaciones financieras autorizadas, en las que se observa una reducción del endeudamiento neto. En la misma línea de contención del gasto hay que resaltar que algunas Comunidades han suspendido para el año 1993 la aprobación de las ofertas públicas de empleo y la convocatoria de pruebas selectivas para el ingreso de nuevo personal y también la inclusión de determinadas disposiciones tendentes a la racionalización del aparato administrativo autonómico, autorizando la refundición de organismos autónomos y de entidades de derecho público y en algún caso (Cataluña) suprimiendo directamente una empresa pública, si bien es cierto también que a través de las leyes de presupuestos se ha autorizado la creación de cuatro nuevas empresas públicas (concretamente, en las leyes de Andalucía, Asturias, Islas Baleares y Murcia).

Finalmente, y en el apartado de las normas tributarias incluidas en las leyes de presupuestos, la práctica totalidad de Comunidades Autónomas ha establecido la elevación de los tipos de cuantía fija de las tasas y algunas Comunidades han procedido a la fijación de nuevos tipos impositivos (Canarias, respecto del impuesto especial sobre combustibles derivados del petróleo; Cataluña, respecto del incremento de tarifa y canon de saneamiento y respecto del canon de infraestructuras; la Comunidad Valenciana y Navarra, respecto del canon de saneamiento) o a la modificación de normas tributarias anteriores (Navarra, respecto de determinados tributos locales y de los impuestos sobre sociedades y sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados; determinadas Comunidades Autónomas respecto de sus tasas y Galicia, en concreto, en lo referente a la prórroga de la entrada en vigor del recargo sobre la tasa que grava el juego en los casinos).

### *B) Comentario general de las magnitudes presupuestarias*

Para el año 1993 las Comunidades Autónomas prevén unos presupuestos de 6,6 billones de pesetas, un 8,1% más que la previsión del año 1992. Tanto el volumen previsto como el incremento en relación con el año anterior son relativamente distintos entre las diferentes Comunidades.

El volumen de presupuesto depende, por una parte, del nivel de competencias de la Comunidad y, por otra, de las necesidades de gasto y de las propias decisiones del gobierno autonómico. Así, el grupo de Comunidades Autónomas

de régimen común con mayor nivel competencial absorbe 4,4 billones de pesetas (un 68% del total de Comunidades). Si a dicha cifra se añade la de los presupuestos de las Comunidades de régimen foral, que tienen el mismo nivel de competencias, la suma alcanza los 5,4 billones (un 81% del total). Las demás Comunidades, uniprovinciales y pluriprovinciales, tienen una previsión de 1,3 billones de pesetas (es decir, el 19% restante).

Por lo que se refiere al porcentaje de incremento de los presupuestos en relación con el año anterior, se observan también muchas diferencias entre Comunidades.

En los extremos, la Comunidad Autónoma del País Vasco es la que presenta una tasa de crecimiento más elevada (del 14,9%), mientras que la Comunidad Autónoma de Aragón presenta una disminución de su presupuesto del 8,9%.

Las Comunidades de régimen común con mayor nivel de competencias tienen unas tasas de crecimiento similares, que oscilan entre el 7,4% de Andalucía y el 8,4% de Cataluña. Dentro del grupo de las Comunidades uniprovinciales se producen tasas muy distintas: desde el 10,7% de la Comunidad de Asturias al 1,3% de la Comunidad de La Rioja. Finalmente, cabe destacar la Comunidad de Navarra, donde se prevé un importe casi igual al del año anterior, ya que el incremento resultante es del 0,7%.

Dentro de cada grupo de Comunidades se pueden establecer también comparaciones en términos de pesetas por habitante, ya que la población es un índice comúnmente aceptado para este tipo de análisis. En este sentido, y con carácter general, se observa que las Comunidades con mayor nivel de competencias tienen unos presupuestos por habitante que doblan el importe previsto para las Comunidades con competencias comunes. En particular, las Comunidades de régimen foral, y especialmente la Comunidad de Navarra, presentan unos presupuestos por habitante muy superiores a los de las demás Comunidades Autónomas: concretamente, Navarra tiene una previsión de 461.241 pesetas por habitante y el País Vasco de 296.265, mientras que Comunidades con un nivel competencial similar tienen unos presupuestos que oscilan entre 223.441 pesetas y 188.367 pesetas por habitante.

Se comentan a continuación las cifras de los presupuestos de ingresos y de gastos clasificadas por capítulos presupuestarios, así como la cuenta financiera que deriva de las previsiones para el año 1993.

a) *Estado de ingresos*

Como es sabido, las transferencias son la fuente de financiación relativamente más importante en las Comunidades de régimen común y especialmente en las Comunidades con mayor nivel competencial, es decir, las del artículo 151.

Según las previsiones para el año 1993, el peso de las transferencias para estas Comunidades, incluida Canarias, es del 75,1% del total del presupuesto,

mientras que en las Comunidades del artículo 143 los porcentajes se sitúan en el 56,2% para las pluriprovinciales y en el 45,4% para las uniprovinciales. La mayor parte de estas transferencias proceden de la Administración central en concepto de participación en los ingresos del Estado, en el caso de las transferencias corrientes, mientras que las del Fondo de Compensación Interterritorial son de capital, aunque hay que recordar que a partir de la reforma de dicho Fondo, sólo las Comunidades que tienen una renta per cápita inferior, obtienen recursos con cargo al mismo.

Debido al actual régimen de financiación, los ingresos tributarios tienen en cambio un peso menor en las Comunidades con mayor nivel competencial, ya que los tributos cedidos por el Estado (la mayor parte de los ingresos tributarios) son los mismos para todas las Comunidades de régimen común y son las transferencias del Estado vía participación impositiva las que compensan el mayor volumen de gasto a financiar.

Así, por ejemplo, para el año 1993, en las Comunidades del artículo 151 de mayor ivel competencial se prevé que los ingresos tributarios financien el 14,5% de los gastos. En cambio, en las Comunidades del artículo 143 estos ingresos representan el 24,5% para las pluriprovinciales y el 35% para las uniprovinciales.

Por su parte, los ingresos por transferencias significan en las Comunidades de mayor nivel competencial el 75,4% del presupuesto, mientras que en las demás estos ingresos significan, como se ha dicho, el 56,2% para las pluriprovinciales y el 45,4% para las uniprovinciales.

Los ingresos procedentes de operaciones de endeudamiento tienen para el año 1993 un volumen superior en las Comunidades del artículo 143 en comparación con las del artículo 151. En las Comunidades uniprovinciales el peso de estos recursos de carácter extraordinario es del 11,7%, en las pluriprovinciales del artículo 143 del 14,5% y en las Comunidades del artículo 151 con mayor nivel competencial del 8,9%.

Las Comunidades de régimen foral merecen un comentario aparte y a la vez separado entre Navarra y el País Vasco, debido a que la primera es uniprovincial y la segunda pluriprovincial.

La financiación de Navarra básicamente procede de ingresos tributarios, que para el año 1993 se prevé que financien el 69,5% del gasto. Cabe recordar aquí que la Comunidad Foral de Navarra recauda la mayoría de los impuestos de sus ciudadanos y después paga una aportación al Estado. Las operaciones de endeudamiento tienen para 1993 una previsión relativamente elevada, que se sitúa en el 16,3% del presupuesto.

La Comunidad Autónoma del País Vasco se financia básicamente a través de las transferencias que realizan las tres Diputaciones Forales, ya que son éstas las que recaudan los impuestos y posteriormente pagan una aportación al Estado y otra a la Comunidad Autónoma en función de los servicios a financiar.

Concretamente, el peso de las transferencias en el presupuesto del año 1993 es del 85,7% del total, mientras que las operaciones de endeudamiento van a fi-

nanciar el 10,6% del presupuesto, porcentaje muy similar, aunque superior, al de las Comunidades de régimen común con el mismo nivel de competencias.

*b) Estado de gastos*

La estructura de los presupuestos de las Comunidades muestra que los gastos de funcionamiento, es decir, los de personal y la compra de bienes y servicios, tienen un peso relativamente más importante en las Comunidades del artículo 151 que en las del artículo 143.

Para el año 1993 estos gastos suponen el 51,2% del total del presupuesto en las Comunidades de régimen común que tienen competencias en educación y sanidad, mientras que para las de régimen foral este porcentaje se sitúa en el 42,3% del presupuesto. Para las del artículo 143 el porcentaje es del 33,7% en las uniprovinciales y del 28,7% en las pluriprovinciales. Ello es así debido a que aquellas competencias diferenciales en educación y sanidad suponen un importante volumen de gastos de funcionamiento, especialmente de personal.

Los gastos de capital, inversiones reales y transferencias de capital, tienen en las Comunidades del artículo 143 un peso relativo muy importante, sobre todo en las Comunidades pluriprovinciales, donde en la previsión de 1993 representan en conjunto el 52,4% del total, o sea más de la mitad del presupuesto. Concretamente, en la Comunidad Autónoma de Extremadura estos gastos representan el 57% de su presupuesto, y en Aragón, Comunidad del mismo grupo, el 40,6% del presupuesto. Para las uniprovinciales, el porcentaje de los gastos de capital se sitúa en el 37,6%. En cambio, en las Comunidades del artículo 151 de mayor nivel competencial, estos gastos representan el 21,7% del total del presupuesto; siendo en el presupuesto de la Comunidad Valenciana donde tienen un peso más elevado (del 24,3%) y en el de Galicia donde presentan una importancia relativa menor (del 11,6% de su presupuesto).

Las transferencias corrientes son significativas sobre todo en Navarra, donde en el presupuesto de 1993 representan el 35% del gasto. Cabe decir que en este capítulo presupuestario se incluye la aportación al Estado. En el País Vasco las transferencias corrientes representan el 25,5% del gasto total previsto para 1993.

Por último, la carga financiera, es decir, los intereses más las amortizaciones previstas, es superior en las Comunidades con menores niveles de competencias, especialmente en las uniprovinciales, donde este tipo de gastos llegan a representar el 11% del presupuesto. Ello es debido en parte a que estas Comunidades han absorbido la Diputación Provincial.

Para las Comunidades de régimen común con competencias en educación y en sanidad, la carga financiera representa en conjunto el 5,6% del total de gastos (oscilando entre el 7% de Cataluña y el 3% de la Comunidad Valenciana). En las Comunidades de régimen foral, el porcentaje es del 2% en Navarra y del 6,9% en el País Vasco.

Como es sabido, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Au-

tónomas (LOFCA), establece que las Comunidades pueden concertar operaciones de endeudamiento con el límite de que la carga financiera no exceda del 25% de los ingresos corrientes. En este estudio se ha calculado el porcentaje de carga financiera de las Comunidades Autónomas en términos homogéneos, ya que no se han considerado los ingresos procedentes de la participación de las Corporaciones Locales en los ingresos del Estado. Por ello la carga financiera que presentan las Comunidades en sus presupuestos es, para las que incluyen estas transferencias, inferior a la que se deduce de las cifras expuestas en estas páginas. Es importante tener es cuenta esta consideración, sobre todo en el caso de la Comunidad de Cantabria, ya que el porcentaje de carga financiera que se deduce de las cifras presentadas supera el límite establecido en la LOFCA. En cambio, según las cifras de su presupuesto, que incluye las transferencias de la participación de los Ayuntamientos en los ingresos del Estado, el porcentaje de carga financiera no llega al límite del 25%.

Además de esta Comunidad Autónoma, cabe destacar la Comunidad de La Rioja, con una carga financiera del 22,8% de sus ingresos corrientes y la de Aragón, con un 20,6%. Por otra parte, en la Comunidad de Navarra la carga financiera es del 2,6% de los ingresos corrientes, en la Comunidad Valenciana del 3,4% y en Castilla-La Mancha del 4,6%.

### c) *Cuenta financiera*

La cuenta financiera muestra el ahorro corriente, el déficit no financiero y la necesidad de financiación para llevar a cabo los gastos previstos.

El déficit no financiero previsto es muy diferente entre las Comunidades. En Aragón este déficit es de 21.354 millones de pesetas, cifra que representa el 22,2% del presupuesto. A continuación sigue la Comunidad de Navarra con un déficit no financiero de 43.505 millones de pesetas (el 18,2% del presupuesto). En cambio, la Comunidad Autónoma de Cantabria presenta en el año 1993 unas previsiones de las que se deduce un superávit no financiero de 360 millones de pesetas. Por otra parte, en la Comunidad de Cataluña el déficit previsto tiene un importe de 50.733 millones de pesetas (el 3,7% del presupuesto), en la Comunidad Valenciana su importe es de 43.869 millones de pesetas (cifra que significa el 6% del Presupuesto) y en el País Vasco el déficit es de 39.297 millones (el 6,3% del presupuesto).

Si al déficit no financiero se añade la necesidad de recursos para afrontar la variación neta de activos financieros, resulta la necesidad global de financiación o, lo que es lo mismo en términos presupuestarios, la variación neta de pasivos financieros o endeudamiento neto.

El endeudamiento neto del conjunto de Comunidades previsto para el año 1993 es de 541.526 millones de pesetas. Las Comunidades con mayores niveles competenciales (de régimen común y de régimen foral) son las que realizan una previsión en términos absolutos más elevada: concretamente de 382.442 millones de pesetas, cifra que representa el 70,6% del conjunto de Comunidades.

En cambio, si se analizan estas cifras de endeudamiento neto en términos de pesetas por habitante, se observa que, salvo Navarra (con una previsión de 74.688 pesetas por habitante) no necesariamente aquellas Comunidades son las que tienen un endeudamiento más elevado. Así, el endeudamiento previsto en dichas Comunidades se sitúa entre las 18.643 pesetas por habitante de Galicia y las 11.594 pesetas por habitante de la Comunidad Valenciana.

Comunidades con previsiones de endeudamiento elevadas, al margen de las ya citadas son: País Vasco (21.736 PTA/HAB), Aragón (18.550 PTA/HAB), La Rioja (17.211 PTA/HAB) y Extremadura (16.468 PTA/HAB). Al contrario, Comunidades con previsiones relativamente bajas son: Baleares (6.852 PTA/HAB), Murcia (7.401 PTA/HAB) y Madrid (7.612 PTA/HAB).

Estas cifras pueden compararse con la carga financiera que ya tiene la Comunidad Autónoma, ya que indicarán la tendencia de esta carga. Si el endeudamiento previsto es elevado es de esperar que en el futuro la carga financiera aumente.

En cambio, si la previsión de deuda es baja, es previsible que en los próximos años esta carga sea inferior. Aunque cabe tener en cuenta dos aspectos: primero, que la carga financiera depende del saldo vivo de la deuda que haya acumulado la Comunidad Autónoma, cifra que no se puede observar en los presupuestos; segundo, que estas cifras son previsiones, con lo que las liquidaciones finales pueden ser distintas.

De todas formas debe destacarse por ejemplo la Comunidad Autónoma del País Vasco, con un endeudamiento por habitante elevado y una carga financiera también elevada. Andalucía y Galicia, en cambio, con un endeudamiento similar, tienen una carga financiera muy inferior. La Comunidad Valenciana, por último, con un endeudamiento relativamente bajo, tiene también una carga financiera baja.

### *C) La liquidación de los presupuestos de las Comunidades Autónomas para 1991*

Para el año 1991 las Comunidades Autónomas habían previsto unos presupuestos que sumaban en conjunto 5,2 billones de pesetas. Sin embargo, durante el ejercicio se produjeron una serie de variaciones en los créditos presupuestarios que han hecho que la liquidación final sea distinta a la previsión inicial. Cabe recordar en este sentido que las previsiones de ingresos representan una estimación de los ingresos que se preven liquidar y que las previsiones de gastos significan los créditos que como máximo se pueden realizar, aunque existe la posibilidad de modificación de los créditos mediante los créditos extraordinarios, los suplementos de crédito, las ampliaciones de crédito, la incorporación de créditos de ejercicios anteriores, etc.

En concreto, en relación con los créditos inicialmente previstos se han reconocido un total de obligaciones por importe de 5,8 billones de pesetas, con lo

cual la revisión inicial de gastos se ha ampliado en 615.000 millones de pesetas. Esta mpliación puede igualmente explicarse por varios motivos: ampliaciones de crédito a financiar con operaciones de endeudamiento, aplicación en el presupuesto de nuevos servicios traspasados por la Administración central y por la aplicación de otros gastos no incluidos inicialmente en el presupuesto.

En relación con los ingresos, sobre la previsión inicial, idéntica a la de los gastos, se han liquidado unos derechos por importe de 5,6 billones de pesetas, lo que significa 416.000 millones de pesetas más que la previsión inicial.

En el cuadro número 1 se pueden observar las previsiones realizadas por cada Comunidad Autónoma para el año 1991 y su comparación con la liquidación realizada durante el año. Respecto a los ingresos se presentan los derechos liquidados por las Comunidades Autónomas. En cuanto a los gastos se muestran las obligaciones reconocidas durante el ejercicio. A efectos de homogeneización, no se han incluido, ni en las previsiones ni tampoco en las liquidaciones presentadas en este cuadro, los ingresos que reciben las Comunidades Autónomas bajo el concepto de participación de las Corporaciones Locales en los ingresos del Estado y que posteriormente transfieren a las Corporaciones Locales de su territorio, por lo que también figuran en el presupuesto de gastos. El motivo de exclusión de estas transferencias es que sólo algunas Comunidades Autónomas las incluyen en su presupuesto, por lo que a efectos de comparación resulta más homogénea su no consideración.

Por otro lado, debe indicarse también que las cifras presentadas incluyen los ingresos y los gastos de la Administración centralizada de la Comunidad Autónoma, de los organismos autónomos administrativos, comerciales y financieros dependientes de ella y de las entidades gestoras de la Seguridad Social en aquellas Comunidades que tienen transferidos los servicios correspondientes.

Las cifras que se presentan en el cuadro 1 muestran las diferencias existentes entre las Comunidades Autónomas, ya que el grado de realización tanto de los ingresos como de los gastos es muy distinto. Cabe recordar aquí que el grado de realización mide el porcentaje de ingresos y gastos efectuados en relación con las previsiones iniciales.

Una de las razones que ha motivado estas modificaciones de los presupuestos iniciales es el traspaso de nuevos servicios a las Comunidades Autónomas a lo largo del año 1991. Ciertamente, y aunque no siempre estos servicios llevan asociado un volumen de crédito tan importante como para modificar sustancialmente la liquidación presupuestaria, en algunos casos los traspasos llegan a representar un volumen importante de créditos. En éste último supuesto se sitúa, por ejemplo, el traspaso a la Comunidad Autónoma de Galicia de los servicios sanitarios de la Seguridad Social, lo que ha significado que el resultado final de la liquidación sea superior en un 50% a la previsión inicial; más concretamente, los derechos liquidados superan el 52,5% de los iniciales y las obligaciones reconocidas lo hacen en un 48,7%.

Otra Comunidad Autónoma con cambios importantes respecto a las previsiones iniciales es Cataluña, donde los derechos liquidados superan en un 12,8%

la previsión inicial y las obligaciones reconocidas en un 20,6%. Si bien estas diferencias no son tan elevadas como en el caso anterior, es necesario referirse a ellas, ya que en su mayoría son debidas a la inclusión en la liquidación de los ingresos de los recursos vía operaciones de deuda a corto plazo para subsanar problemas de tesorería, mientras que en la liquidación de los gastos figuran las obligaciones en concepto de amortizaciones de estas mismas operaciones de la deuda, lo que significa que su saldo es cero.

Al margen de estas dos Comunidades Autónomas, son destacables los resultados de otras, como Extremadura donde el grado de realización tanto de los ingresos como de los gastos es relativamente bajo (del 77,3% y del 85,5%, respectivamente) y La Rioja, que presenta un grado de realización de los ingresos también bajo (concretamente del 71,9%).

Una vez comentadas en términos generales las cifras liquidadas en comparación con las previsiones iniciales, se puede pasar a analizar brevemente el resultado de la liquidación de los presupuestos de ingresos y de gastos.

En el cuadro número 2 se presentan algunos de los resultados de estas liquidaciones para cada una de las Comunidades Autónomas.

En primer lugar, se muestra el ahorro corriente de cada Comunidad Autónoma; ahorro que resulta de la diferencia entre los ingresos realizados por operaciones corrientes y las obligaciones reconocidas también bajo el concepto de operaciones corrientes.

En total, este ahorro corriente es de 245.125 millones de pesetas, cifra que constituye el 5,8% de los ingresos liquidados. Esta magnitud representa el volumen de recursos de caracter corriente que se puede utilizar para financiar operaciones de capital. Este porcentaje, global para todas las Comunidades Autónomas, presenta notables diferencias en cada una de ellas. En general, resulta más elevado en las Comunidades con menores niveles de competencias. En cambio, y sobre todo en las Comunidades de régimen común de financiación, este ahorro corriente resulta ser negativo, lo que significa que los gastos corrientes son más elevados que los ingresos corrientes.

En términos de porcentajes, y obviando las Comunidades con ahorro corriente negativo, la Comunidad Autónoma de Extremadura es la que presenta un ahorro corriente más alto (del 31,3% de los ingresos corrientes) y la Comunidad de Murcia es la que presenta un porcentaje inferior (del 3,6% de los ingresos corrientes).

Con todo, hay que tener en cuenta que las cifras que aquí se presentan son el resultado de la liquidación de los presupuestos de un solo año, por lo que sus resultados no muestran completamente la situación económica y financiera de las Administraciones autonómicas, sino que presentan los resultados a un año sin tener en cuenta la evolución de estas magnitudes.

En segundo lugar y, continuando con la exposición de los resultados presentados en el cuadro número 2, se presenta el déficit no financiero de las Comunidades Autónomas. Este déficit representa el volumen de obligaciones no fi-

nancieras que no se pueden llegar a financiar con los ingresos no financieros y que, por lo tanto, hay que sufragar mediante operaciones de endeudamiento.

Para el año 1991 el total del déficit no financiero de las Comunidades Autónomas es de 754.493 millones de pesetas; cifra que representa un 13,7% del conjunto de obligaciones reconocidas por las Comunidades y que supone un aumento onsiderable respecto a la liquidación del año 1990, donde el déficit resultó ser de 69.796 millones de pesetas. En suma, el déficit del año 1991 duplica el del ejercicio anterior.

En términos de pesetas por habitante se observa que las Comunidades con mayores niveles de competencias tienen un déficit per cápita relativamente superior al conjunto de Comunidades. Así, la media de Comunidades de régimen común del artículo 151 tiene un déficit de 24.501 pesetas por habitante, mientras que para el conjunto de Comunidades el déficit es de 19.472 pesetas por habitante. Existen, sin embargo, algunas excepciones como, por ejemplo, la Comunidad Autónoma de La Rioja donde el déficit es de 33.978 pesetas por habitante y la de Cantabria, con 27.662 pesetas por habitante. Por su parte, las Comunidades de régimen foral de financiación tienen unos déficits muy distintos: Navarra presenta una liquidación de 27.005 pesetas por habitante y el País Vasco de 8.473 pesetas por habitante.

Para financiar este déficit las Comunidades Autónomas deben recurrir a operaciones de endeudamiento. En 1991 el importe total del endeudamiento neto liquidado (endeudamiento bruto menos amortizaciones) es de 535.905 millones de pesetas. En términos de pesetas por habitante este endeudamiento es de 13.831 pesetas por habitante.

En general, la evolución de la liquidación de los presupuestos de las Administraciones Autonómicas muestra un crecimiento del déficit y del nivel de endeudamiento de estas Administraciones. En el Acuerdo de financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1992-1996, aprobado el mes de enero de 1992, ya se introdujeron una serie de consideraciones relativas a este problema, y por ello, la Administración central y las Comunidades aprobaron y consensuaron unos escenarios de consolidación presupuestaria para el período de vigencia del citado Acuerdo, en los que figuran unas previsiones de déficit y de endeudamiento tendentes a una reducción progresiva de estos indicadores, en consonancia con el programa de convergencia para la Unión Económica y Monetaria Europea.

## CUADRO 1

### LIQUIDACION DE LOS PRESUPUESTOS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS DEL AÑO 1991 (MPTA) (1)

| | Previsión inicial | Derechos liquidados | Obligaciones reconocidas |
|---|---|---|---|
| CA REGIMEN COMUN | | | |
| A) Uniprovinciales | | | |
| — Asturas | 79.809 | 85.296 | 83.943 |
| — Cantabria | 43.645 | 40.333 | 49.583 |
| — Madrid | 331.711 | 337.368 | 341.083 |
| — Murcia | 67.334 | 67.751 | 69.289 |
| — La Rioja | 25.466 | 18.300 | 27.250 |
| B) Pluriprovinciales | | | |
| — Con competencias en educación y sanidad | | | |
| — Andalucía | 1.233.634 | 1.231.204 | 1.297.916 |
| — Cataluña | 1.059.434 | 1.195.090 | 1.277.249 |
| — Comunidad Valenciana | 582.672 | 620.396 | 661.574 |
| — Con competencias en educación | | | |
| — Canarias | 219.326 | 235.331 | 258.880 |
| — Galicia | 331.251 | 505.288 | 492.658 |
| — Con competencias comunes | | | |
| — Aragón | 84.845 | 87.723 | 84.342 |
| — Baleares | 31.630 | 32.983 | 41.695 |
| — Castilla y León | 162.968 | 240.656 | 171.610 |
| — Castilla-La Mancha | 113.276 | 112.485 | 118.183 |
| — Extremadura | 100.128 | 77.357 | 85.566 |
| CA REGIMEN FORAL | | | |
| — Navarra | 211.774 | 201.091 | 223.283 |
| — País Vasco | 480.466 | 486.968 | 489.629 |
| TOTAL | 5.159.347 | 5.575.620 | 5.773.733 |

(1) No incluye las dotaciones destinadas a las corporaciones locales vía participación en los impuestos del Estado, ni las operaciones de ejercicios cerrados.

## CUADRO 2

### LIQUIDACIONES DE LOS PRESUPUESTOS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS DEL AÑO 1991 (MPTA)

| | operaciones corrientes | | | operaciones capital | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Derechos reconocidos | Obligaciones reconocidas | Ahorro corriente | Derechos reconocidos | Obligaciones reconocidas | Déficit no financiero | Variación neta pasivos financ. |
| CA REGIMEN COMUN | | | | | | | |
| A) Uniprovinciales | | | | | | | |
| — Asturias | 44.280 | 32.053 | 12.227 | 16.372 | 39.928 | -11.329 | 12.701 |
| — Cantabria | 26.664 | 28.160 | -1.496 | 2.335 | 15.426 | -14.587 | 10.335 |
| — Madrid | 235.041 | 214.025 | 21.016 | 45.473 | 122.152 | -55.663 | 55.184 |
| — Murcia | 40.203 | 38.749 | 1.454 | 12.613 | 28.184 | -14.117 | 12.240 |
| — La Rioja | 15.564 | 12.826 | 2.738 | 1.613 | 13.302 | -8.951 | 745 |
| B) Pluriprovinciales | | | | | | | |
| — Con competencias en educación y sanidad | | | | | | | |
| — Andalucía | 991.458 | 993.830 | -2.372 | 106.774 | 294.597 | -190.195 | 125.360 |
| — Cataluña | 858.814 | 879.822 | -21.008 | 87.663 | 209.617 | -142.962 | 74.933 |
| — Comunidad Valenciana | 519.761 | 521.646 | -1.885 | 39.874 | 127.130 | -89.141 | 53.117 |
| — Con competencias en educación | | | | | | | |
| — Canarias | 191.278 | 177.071 | 14.207 | 29.246 | 77.389 | -33.936 | 10.884 |
| — Galicia | 371.943 | 343.176 | 28.767 | 48.783 | 147.702 | -70.152 | 84.155 |
| — Con competencias comunes | | | | | | | |
| — Aragón | 48.553 | 35.643 | 12.911 | 9.239 | 45.678 | -23.529 | 28.631 |
| — Baleares | 25.792 | 17.895 | 7.897 | 2.459 | 22.773 | -12.417 | 3.815 |
| — Castilla y León | 100.247 | 73.699 | 26.548 | 37.095 | 94.866 | -31.223 | 28.389 |
| — Castilla-Mancha | 75.495 | 51.822 | 23.673 | 27.107 | 65.043 | -14.263 | 8.482 |
| — Extremadura | 45.698 | 31.405 | 14.293 | 27.922 | 52.392 | -10.177 | 3.242 |
| CA REGIMEN FORAL | | | | | | | |
| — Navarra | 193.301 | 147.247 | 46.054 | 5.224 | 65.301 | -14.023 | 360 |
| — País Vasco | 432.596 | 372.495 | 60.101 | 16.650 | 94.579 | -17.828 | 23.372 |
| TOTAL | 4.216.690 | 3.971.565 | 245.125 | 516.442 | 1.516.059 | -754.493 | 535.905 |

## 2. Normativa presupuestaria y financiera

### *A) Leyes de crédito extraordinario y de suplemento de crédito*

Durante 1993 se han aprobado 16 de leyes de concesión de crédito extraordinario (6 en Aragón, 2 en Castilla y León y en Galicia y 1 en Canarias, en Castilla-La Mancha, en Extremadura, en Baleares, en Madrid y en Murcia) y 4 leyes de suplemento de crédito (2 en Navarra y 1 en Castilla y León y en Cataluña).

### *B) Leyes tributarias*

Puede establecerse aquí la siguiente división: leyes de creación de nuevas figuras impositivas y leyes de modificación o adaptación de la legislación tributaria anterior.

En lo referente a la creación de nuevas figuras impositivas, la producción normativa se ha limitado durante el año 1993 al establecimiento de un canon de saneamiento en Galicia, mediante la Ley 8/1993, de 23 de junio, reguladora de la Administración Hidráulica de Galicia, a la creación de dos nuevas tasas en Baleares (tasa por servicios de inspección y control sanitario de carnes frescas destinadas al mercado nacional y tasa por servicios de selección de personal), mediante la Ley 10/1993, de 1 de diciembre, a la aprobación en Cataluña de una tasa por la prestación de los servicios de reciclaje, tratamiento y disposición del rechazo de los residuos, a través de la Ley 6/1993, de 15 de julio, reguladora de los residuos.

En cuanto a la modificación de la legislación tributaria vigente, hay que reseñar tres leyes, todas ellas de la Comunidad Foral de Navarra, con alcance y objetivos diferentes. En primer lugar, la Ley Foral 11/1993, de 8 de octubre, ha introducido una modificación parcial de la Norma Reguladora del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, referente al tipo de gravamen de las primeras copias de escrituras y actas notariales. En segundo lugar, la Ley Foral 12/1993, de 15 de noviembre, de apoyo a la inversión y a la actividad económica y otras medidas tributarias, ha establecido una serie de medidas de política fiscal tendentes a incentivar las inversiones empresariales; medidas que afectan al Impuesto sobre Sociedades, al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, al régimen fiscal de las sociedades y fondos de inversión inmobiliaria y fondos de titulización hipotecaria y al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. Finalmente, mediante la Ley 14/1993, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, se han establecido diversas modificaciones tributarias en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, en el Impuesto sobre Sociedades, en el Impuesto sobre el Valor Añadido, y en los Impuestos Especiales sobre la cerveza, sobre productos intermedios y sobre el alcohol y bebidas derivadas y sobre determinados medios de transporte.

*C) Otras leyes de carácter presupuestario o financiero*

Durante el ejercicio de 1993 y, por motivos diversos algunas Comunidades Autónomas han introducido determinadas modificaciones que afectan directamente al contenido de las leyes de presupuestos aprobadas para dicho ejercicio. En tal sentido, hay que citar en primer lugar la Ley de Cantabria 9/1993, de 28 de diciembre, antes comentada a propósito de la modificación de la Ley de Presupuestos de 1993, que también ha modificado algunos preceptos de la Ley de Hacienda de la Comunidad. En segundo lugar, la Ley Vasca 3/1993, de 20 de mayo, en aplicación del Acuerdo Institucional sobre Reactivación Económica y Empleo suscrito con fecha 6 de abril de 1993 entre el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales de los Territorios Históricos, ha introducido una serie de medidas de carácter extraordinario reordenando determinados créditos presupuestarios, creando una nueva sección presupuestaria (denominada «Fondo Extraordinario para la Reactivación Económica y el Empleo») y simplificando determinados trámites procedimentales. Por último, la Comunidad Autónoma de Murcia, a la vista del déficit con que se cerró el ejercicio presupuestario de 1992, de la existencia de una serie de compromisos de gastos dotados en el presupuesto de 1992 y no realizados, de la falta de cumplimiento de las previsiones de ingresos y del aumento de los capítulos de gastos financieros y variación de pasivos financieros del estado de gastos respecto de las previsiones iniciales, ha aprobado a Ley 5/1993, de 29 de octubre, de Reasignación de Recursos, Racionalización del Gasto Público y de Modificación y Reajuste del Presupuesto 1993.

Por otra parte, durante 1993 se han aprobado también una serie de leyes que constituyen aplicación directa de las Leyes de Hacienda o de las Leyes de Presupuestos de determinadas Comunidades Autónomas. En este apartado hay que citar las leyes relativas a operaciones de endeudamiento, ya sean de carácter general (como la Ley 9/1993, de 30 de junio, de autorización de endeudamiento al Instituto de la Vivienda de Madrid, la Ley 6/1993, de 2 de septiembre, de modificación parcial de la Ley de Finanzas de la Diputación Regional de Cantabria en materia de avales, o la Ley 16/1993, de 17 de diciembre, por la que se amplía a 3.400 millones de pesetas, modificando la Ley de Presupuestos del ejercicio, el límite global de riesgo de los avales otorgados por la Diputación General de Aragón), ya sean de carácter singular y, más concretamente, de concesión de determinados avales a empresas (como la Ley de la Comunidad de Madrid 6/1993, de 21 de abril, de concesión de aval a «La Seda de Barcelona, SA», o la Ley de la Comunidad de Cantabria 7/1993, de 16 de septiembre, de concesión de aval a «Sniace, SA»). También en este apartado, y como desarrollo directo de previsiones contenidas en una ley de presupuestos, hay que incluir la Ley 1/1993, de 25 de junio, de aplicación de la cláusula de revisión salarial al personal al servicio de la Comunidad de Murcia.

En un tercer grupo, pueden situarse toda una serie de leyes de ordenación general de determinados sectores o de regulación específica de algunas actuaciones de las Comunidades Autónomas que, sin tener carácter estrictamente financiero, contienen disposiciones de trascendencia presupuestaria o, en general, in-

cluyen medidas de financiación. Dentro de este ámbito, ciertamente heterogéneo, cabe citar las siguientes leyes: Ley de Aragón 1/1993, de 19 de febrero, regulando el ingreso mínimo de inserción; Ley de Castilla y León 1/1993, de 6 de abril, que con ocasión de la ordenación del sistema sanitario incluye el régimen financiero y presupuestario de la Gerencia Regional de Salud; Ley Foral de Navarra 4/1993, de 15 de abril, por la que se aprueba el Plan Trienal de Infraestructuras Locales para el período 1993-1995; Ley de Aragón 8/1993, de 6 de julio, en la que se regula la distribución del Fondo Aragonés de Participación municipal; Ley catalana 9/1993, de 30 de septiembre, que con ocasión de la regulación del patrimonio cultural catalán establece el 1% cultural; Ley de Extremadura 2/1993, de 13 de diciembre, de enajenación de viviendas sociales de la Comunidad Autónoma.

Finalmente, y aunque el estudio de sus contenidos no es materia propia del Informe de este año, debe indicarse que dentro del año 1993 se han aprobado ya 11 leyes de presupuestos de las Comunidades Autónomas para el ejercicio de 1994, quedando pendientes las de las Comunidades de Aragón, Asturias, Cantabria, Galicia, La Rioja y Murcia.

### *D) ormas reglamentarias*

La abundante producción reglamentaria de las Comunidades Autónomas en materia financiera puede agruparse en torno a tres ámbitos claramente diferenciados.

En primer lugar, cabe destacar las disposiciones de carácter general para hacer efectivas las previsiones de fomento a diversos sectores (agricultura, ganadería y pesca; fomento del empleo y economía social; apoyo a la inversión para pequeñas y medianas empresas; vivienda y, en particular, rehabilitación de edificios con patologías estructurales; acción social y servicios sociales, etc.). También en este ámbito hay que destacar un amplio repertorio de disposiciones dedicadas a subvenciones y, en general, medidas de apoyo y fomento a las Corporaciones Locales.

En segundo lugar, hay que incluir toda una serie de disposiciones de desarrollo o complemento de las leyes de presupuestos. También en este ámbito la gama es variada y comprende disposiciones de contenido diverso: normas reglamentarias acordando las emisiones de deuda pública legalmente autorizadas; disposiciones sobre gastos de personal, sobre gastos plurianuales, sobre pagos a justificar o sobre tramitación de expedientes de modificación de crédito, etc. En particular, cabe destacar la aprobación por el gobierno balear de un extenso Decreto de desarrollo de la Ley de Finanzas y de la Ley de Presupuestos para 1993, y del Decreto de creación de la Sociedad «Fires i Congressos de Balears, SA» (autorizada por la Ley de Presupuestos) y la aprobación por el gobierno gallego del Decreto de prórroga del Presupuesto de 1993, en tanto no se apruebe el Presupuesto para 1994.

Finalmente, en el ámbito tributario, se han aprobado una serie de disposiciones de gestión, liquidación y recaudación de impuestos (Asturias, Canarias, Islas Baleares), se ha continuado el desarrollo reglamentario de determinadas leyes de tributos propios de las Comunidades Autónomas (del Impuesto del Bingo en Asturias, del canon de saneamiento en la Comunidad Valenciana) y, como caso singular, destaca la actividad reglamentaria de la Comunidad Autónoma de Canarias, mediante las disposiciones derivadas de la entrada en vigor del Impuesto General Indirecto de Canarias.

# 4. LAS ELECCIONES GENERALES DE 1993 EN ESPAÑA Y EN LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

*Francesc Pallarés*[1]

## 1. El marco político

Las elecciones de 1993 fueron convocadas en un período de cambios y de recesión económica generalizada.

El año 92 había sido muy denso y contradictorio. A las celebraciones derivadas de las Olimpiadas, Expo, etc., que daban un tono de optimismo a los ciudadanos, se contrapone posteriormente el crudo reconocimento del carácer ficticio de una presuntamente boyante *situación de la economía* española.

Las sucesivas devaluaciones de la moneda y el contínuo crecimento del paro son las manifestaciones más relevantes de la nueva situación. Con un 20% de la población activa en el paro, España es el país de la CE con un mayor índice de desempleo.

Por otra parte, diversos *escándalos políticos* relacionados fundamentalmente con asuntos de financiación ilegal de los partidos han afectado la credibilidad del partido en el gobierno, pero también a otros partidos, derivando en un constante deterioro de la imagen de la esfera política en general.

La *crisis interna en el PSOE*, con una importante división entre los llamados «guerristas» y «renovadores», referida a su vez a tensiones entre los dos máximos dirigentes del PSOE, F. González y A. Guerra, era un elemento más de preocupación e inestabilidad.

En este marco, los resultados del *Congreso del PP* a principios de año proyectan un mensaje positivo que lanzan al PP como «la alternativa». La consolidación del liderazgo de Aznar, la renovación del equipo dirigente, mayor unidad y solidez interna, y un planteamiento decididamente centrista son los principales ejes de este mensaje.

Finalmente, las fuertes tensiones internas en el PSOE en la primavera de 1993, forzaron al Gobierno a la *disolución anticipada* de las Cámaras y a la convocatoria anticipada de elecciones para el día 6 de junio.

La erosión de la imagen socialista y el avance del PP definieron una situa-

---

1. He contado con la valiosa colaboración de Josep Soler en el estudio de la prensa nacional y autonómica, y de Lluís Ferrer en el tratamiento informático de los resultados y la elaboración de los cuadros.

ción de gran *equilibrio de fuerzas*, alternativamente favorable a uno u otro partido, como constantemente se reflejó en las numerosas encuestas de opinión. De esta manera las elecciones de 1993 se configuraron como *las más competitivas* de la democracia española.

## 2. La campaña y las candidaturas

### *A) La campaña: Temas, estrategias y características*

Tras meses de larga precampaña, el 21 de mayo se inició oficialmente la campaña electoral.

La situación económica, la gestión del gobierno socialista, y la posibilidad de un gobierno del PP, fueron los grandes temas alrededor de los que giró la campaña y el debate electoral.

*La situación económica*: La percepción de una situación de importante crisis económica (paro, inflación, déficit público, problemas de competitividad) era —y es— elemento central de preocupación para los ciudadanos y caballo de batalla de los programas de los partidos.

No existen diferencias de fondo en los objetivos de los programas económicos de los grandes partidos. Propuestas de cariz más liberal y escasa concreción, fueron características del programa del PP que lo diferenciaba del socialista. El PSOE por otra parte, enfatizaba más en su objetivo de conseguir un gran «pacto por el empleo» y en la idea de solidaridad como elementos básicos para superar la crisis.

Tampoco los planteamientos de CiU y PNV, se separaban de la orientación de los programas económicos de los dos grandes.

El programa de IU, por su parte, presentaba una orientación más diferenciada, pero fundamentalmente «defensiva», oponiéndose a los recortes del Estado social y a las medidas de liberalización económica que tanto el PSOE como el PP propugnaban.

*La gestión de gobierno*: Programas económicos aparte, la gestión de gobierno fue otro de los grandes niveles de debate, y fue abordado con estrategias muy diferentes por PSOE y la oposición, fundamentalmente el PP.

Los partidos de la oposición enfatizan la falta de eficacia del gobierno socialista ante la presente crisis económica y los escándalos políticos que han afectado la política y la Administración.

Los temas relativos a la corrupción son el principal caballo de batalla del PP respecto al PSOE, con los que intenta ejemplificar la gestión de gobierno socialista. Los casos Guerra, FILESA y KIO, con fuerte impacto en la opinión pública española, dañan la credibilidad de los socialistas, aunque el propio PP también se hubiera visto envuelto en otros casos de corrupción (ej.: Naseiro). El ejemplo de Italia, donde gran parte de la élite gobernante se estaba viendo im-

plicada en escándalos de actividades fraudulentas, era, por otra parte, un referente muy cercano.

El PSOE, en cambio, intenta diluir los problemas y errores del período más reciente en un balance de gestión sobre el conjunto de la década de gobierno socialista, apelando a los avances políticos, económicos y sociales producidos durante este período.

En todo caso, a diferencia de las campañas de las elecciones de 1986 y 1989, los socialistas no pueden basarse únicamente en un mensaje continuista, y proponen un «cambio sobre el cambio» en su política, de manera que las nociones de alternativa o cambio aparecen en los programas tanto del partido en el gobierno como de la oposición.

Al mismo tiempo, ante el desprestigio que ajenos y propios habían fomentado sobre el partido, los socialistas personalizan fuertemente la campaña en la imagen de F. González, su activo fundamental e incólume.

*¡Qué viene la derecha!* Ante una posible victoria popular los socialistas basaron su estrategia de campaña en identificar al PP con la negativa imagen de la derecha española, profundamente enraizada en la cultura política a través de la historia reciente y lejana, objetivo que se veía favorecido por la falta de concreción del programa del PP y la escasez de puntos de referencia práctica en su nueva etapa. Los populares protestaron enérgicamente por lo que consideraban una llamada al «voto del miedo». De esta manera los socialistas se presentan como garantía ante el posible acceso al poder de «la derecha», pero sin identificarse como «izquierda» ni utilizar prácticamente este término, intentando al mismo tiempo captar el voto de centro y un voto útil de izquerda.

Las *alianzas postelectorales,* percibidas y pronosticadas como ineludibles, fueron tema recurrente en el debate electoral, ante un escenario incierto. Si bien en el PSOE existen sectores que preferirían una alianza con IU, F. González se muestra decididamente partidario de un pacto con los nacionalistas. Aunque en un terreno más incómodo para él, también el PP se manifiesta dispuesto al pacto. En este marco, PNV y CiU, con posiciones ambiguas en relación a acuerdos de futuro, expresaron su decidida voluntad de garantizar la *gobernabilidad* aspecto sobre el que articularon la dimensión estatal de su política, especialmente CiU.

La expectativa de una situación tan fluida abre ya una cierta discusión en relación a la forma como la Monarquía debe utilizar las facultades que posee en la presentación al Presidente del Congreso de un candidato a Presidente del Gobierno.

Los temas referidos al *Estado de las Autonomías* fueron en general, como en las elecciones de 1989, un tema menor, aunque en Cataluña y País Vasco alcanza una mayor relevancia.

La *cesión del 15% del IRPF,* reclamada sobre todo desde Cataluña por CiU, está presente en la campaña electoral, aunque sin el protagonismo que adquirirá posteriormente. El anuncio del proyecto de creación del Banco Público de Eus-

kadi, idea a la que posteriormente —y de manera más vaga— se apunta CiU para Cataluña, provoca cierta polémica. La reivindicación de Coalición Canaria en favor de la aprovación de un Régimen especial para Canarias, así como la intensa campaña desarrollada por el PAR en favor de ampliar el nivel de autonomía de Aragón, son otros elementos con cierto protagonismo en la campaña electoral.

— La campaña es fundamentalmente mediática, y la televisión se convierte en el principal lugar de la campaña electoral. Con la presencia de las cadenas de televisión privadas, la información electoral se convierte en objeto de competencia entre las cadenas. En este sentido se introducen fórmulas más dinámicas y espectaculares como los debates en directo «uno contra uno» entre los principales candidatos. Ello modifica los estilos de campaña, convierte a las cadenas en instrumentos de movilización electoral, introduce nuevos ámbitos y formas de percepción de la política por parte de los ciudadanos y aumenta el grado de personalización de las alternativas.

La mediatización refuerza la personalización, pero no es la única causa. Así, tras el protagonismo casi exclusivo de Felipe González se esconden las diferencias internas y el desgaste del partido y algunos destacados dirigentes. La personalización en Aznar, para simbolizar renovación y centrismo, sirve también para esconder la «otra alma», la tradicional de la derecha española, que pervive en el PP y en su imagen.

Por otra parte, la competencia por las audiencias mayoritarias lleva a concentrar los esfuerzos de las cadenas en los dos grandes partidos, favoreciendo una imagen de bipartidismo. Ello refuerza los planteamientos del PSOE y el PP que apelan al «voto útil». En este marco, el pluralismo político será una línea argumental y de denuncia de los partidos menores, que temen un voto táctico generalizado en favor de los dos grandes.

### *B) Las candidaturas*

— En las candidaturas del PSOE hay fundamentalmente continuidad pero con una cierta renovación. Con Felipe González como candidato a renovar la Presidencia del Gobierno, de los 175 diputados socialistas elegidos en 1989, 127 se presentan a reelección. Guerristas y renovadores se alternan en las listas. El aspecto más relevante es la presentación como número dos por Madrid del juez Baltasar Garzón, muy popular por su actuación contra redes de narcotráfico, a fin de aportar imagen de integridad e independencia que contrarreste el descrédito general del PSOE a causa de las acusaciones de corrupción.

— En el PP, a pesar de su proceso de renovación, las listas de candidatos se caracterizan por su continuidad. De los 107 diputados del partido en el Congreso, sólo 26 no se presentan a reelección. Entre los no presentados se destacan Herrero de Miñón, a causa de disensiones con la dirección, y Angel Sanchís, a causa de su implicación en el denominado Caso Naseiro.

Tal continuidad muestra la capacidad del nuevo equipo para renovar el mensaje y la imagen a partir de la estructura tradicional del partido, al mismo tiempo que su dependencia de ella. Si bien la continuidad puede interpretarse como una «recompensa» a la fidelidad en el seguimiento de las nuevas directrices, las perspectivas de crecimiento electoral que las encuestas atribuían al partido ofrecían suficiente espacio para la incorporación a las listas de «sangre nueva», más jóvenes y personas próximas al estilo renovador de Aznar, sin cambios traumáticos.

— El CDS, se encontraba ya en crisis total desde su hundimiento en las elecciones autonómicas de 1991. Sus perspectivas electorales son casi nulas, y sólo repiten candidatura 6 de sus 12 diputados salientes. No posee apenas implantación local ni líderes conocidos, por lo que existe una gran renovación en sus listas. Por otra parte debe abordar la campaña con serios problemas financieros al no poder obtener créditos por su falta de expectativas.

— Por su parte, IU se presentaba ante el electorado con importantes divisiones internas, entre los «oficialistas» vinculados a J. Anguita y la corriente «Nueva Izquierda» encabezada por conocidos líderes como N. Sartorius o Cristina Almeida que, finalmente, no figuraron en las listas de candidatos en desacuerdo con el lugar de la lista que se les ofreció.

Sus perspectivas, inicialmente de claro crecimiento electoral sobre un voto de izquierda tradicional y de protesta contra el PSOE, fueron limitándose a medida que se acercaba la fecha electoral ante los efectos de la campaña socialista por un «voto útil» contra la derecha. Por otra parte, el repentino infarto de Julio Anguita dejó sin punto de referencia principal a IU en los momentos decisivos de final de campaña.

— En la diversa oferta que representan los *Partidos de Ambito No-Estatal* (PANE) también se registraron novedades importantes respecto a las últimas elecciones.

En las candidaturas de las dos principales fuerzas nacionalistas, CiU y PNV, se combinan aspectos de continuidad y de renovación, ambos mantienen su principal candidato, M. Roca e I. Anasagasti, incorporando más renovación CiU que el PNV.

En Andalucía, la división del PA dió como resultado la presentación a los comicios de dos listas enfrentadas: el PA y el partido resultante de la escisión —el PAP— liderado por Pedro Pacheco.

En el País Vasco, EE, tras la crisis interna, se ha integrado en el PSE-PSOE mientras que el grupo EUE, escisión de EE, se presenta coaligado con EA.

En Cantabria, en otra rocambolesca situación, el presidente autonómico Hormaechea, en conflicto con el PP, se presenta por su cuenta a las elecciones resucitando la UPCA, que tan buen resultado le había dado en las últimas elecciones autonómicas.

En Canarias se «estrena» la Coalición Canaria, de amplio espectro, con muy

buenas perspectivas electorales, integrada por las AIC, los centristas (ex-CDS) de Olarte, y de la que forman parte también Izquierda Canaria y la Asamblea Majorera.

Finalmente, en Navarra, la UPN concurre por primera vez a unas elecciones generales después de haberse integrado en ella el PP.

En definitiva, elecciones percibidas con una absoluta incertidumbre sobre los resultados. Por primera vez desde 1982 el PSOE encontraba en el PP un adversario real en las urnas, transformando radicalmente la percepción del conjunto de la oferta política existente. Había en este sentido expectativa política, no sólo de alternativa, sino también de cambio, ante la posible y legítima victoria electoral desde la oposición de un partido provinente de la denostada derecha. Igualmente estaba claro que el ganador, cualquiera que fuera, no dispondría de la mayoría absoluta, y que por lo tanto se abriría una época de coaliciones y un estilo de política diferente al practicado hasta entonces.

## 3. Los resultados

Los principales aspectos de los resultados fueron:

— *Elevado nivel de participación,* (76,4%), que significa un importante aumento en relación a anteriores elecciones.

— El *PSOE se mantiene como partido más votado* (38,6%), aunque experimenta un ligero descenso en su porcentaje de voto. Su retroceso es más notable a nivel de representación,

— *Importante avance del PP* que, con el 34,6 % de los votos emitidos, obtiene el mejor resultado de su historia y se situa a tan sólo 4 puntos del PSOE.

— El CDS, como estaba previsto, experimenta un importante descenso en relación a 1989, y desaparece del Parlamento. Izquierda Unida, que experimenta un ligero avance, se mantiene y consolida como tercera fuerza.

ESPAÑA

| | 1993 | Dif. 1989 | |
|---|---|---|---|
| Participación | 76,4 | +6,7 | |
| (% s/vot.) | | | Diputados |
| PP | 34,6 | +9,0 | 141 (+34) |
| CDS | 1,7 | −6,1 | 0 (−14) |
| PSOE | 38,6 | −0,7 | 159 (−16) |
| IU | 9,5 | +0,5 | 18 (+ 1) |
| PANE | 12,4 | −0,1 | 32 (− 5) |

— A nivel de representación los cambios son más sensibles. El PSOE, con 159 escaños en el Congreso queda lejos de la mayoría absoluta y debiendo *buscar fórmula y aliados para gobernar* con garantías de estabilidad. Por su parte el PP queda ya con sólo 18 diputados menos que los socialistas.

— En función de estos resultados, el sistema de partidos y la política española *dejarán de pivotar exclusivamente sobre el PSOE* como durante los 10 años anteriores. Aumenta de forma destacada el *protagonismo del PP*, convertido ya en alternativa; y también aumenta el de las principales *fuerzas nacionalistas (CiU y PNV)*, situadas entre los dos grandes, e imprescindibles en las necesarias fórmulas para garantizar la gobernabilidad.

### *C) La participación/abstención*

Respondiendo a la expectación creada, fueron elecciones con un elevado nivel de participación: tan sólo el 23,6% de los electores censados dejaron de acudir a las urnas. Un nivel muy cercano al de las «puntas» de participación en las otras dos elecciones con expectativa de cambio: las de acceso a la democracia en 1977 y las del «cambio» socialista en 1982.

Acudieron a las urnas 3 millones más de votantes que en 1989, mientras el censo había aumentado en 1,5 millones de electores. Porcentualmente significa un aumento de 7 puntos en relación a 1989.

El elevado nivel de participación debe situarse en el marco de la expectativa política de cambio que contenía la elección (la victoria electoral de «la derecha»), y del equilibrio de fuerzas existente. En este sentido, es también el resultado de la intensa movilización de los partidos, y del papel movilizador jugado por las cadenas de TV, especialmente las privadas, en lucha por la audiencia y por su propia legitimación.

El descenso de la abstención a nivel global español (-6,7), es bastante representativo del comportamiento del conjunto de Comunidades, presentando una distribución bastante homogénea: entre 6 y 8 puntos en la mayoría de las CCAA, situándose el resto muy cerca de esta horquilla. Ello viene a dar idea de una importante nacionalización en el comportamiento y la influencia determinante en esta variación de los factores de ámbito general acabados de mencionar. La única excepción es el menor descenso de la abstención en el País Vasco, y especialmente en Guipúzcoa donde el nivel de participación se mantiene igual al de 1989.

En general, pues, se mantiene el mapa de la participación/abstención por CCAA de otras elecciones, con escasas variaciones. Así, las CCAA más abstencionistas son Galicia, País Vasco y Canarias, con porcentajes alrededor del 30%. Por su parte, Castilla-La Mancha y Murcia, seguidas de Extremadura y Valencia son las más participativas, con porcentajes de abstención alrededor del 18-19%.

En general existe una gran homogeneidad entre los niveles de participación/abstención entre las diferentes provincias de una misma CA. Destaca, como es habitual, la mayor diversidad en Andalucía: elevada participación en Jaén,

Córdoba (19%) y Sevilla (21%), mientras Málaga, Cádiz y Huelva (27-29%) son claramente abstencionistas.

A nivel de circunscripciones provinciales, Toledo, Albacete, Cuenca, Castellón y Valencia, son las más participativas (16-18% de abstención). En cambio, Orense (35%), La Coruña, Lugo, Guipúzcoa y Tenerife, (31-33%) son las más abstencionistas.

## *D) La orientación y evolución del voto*

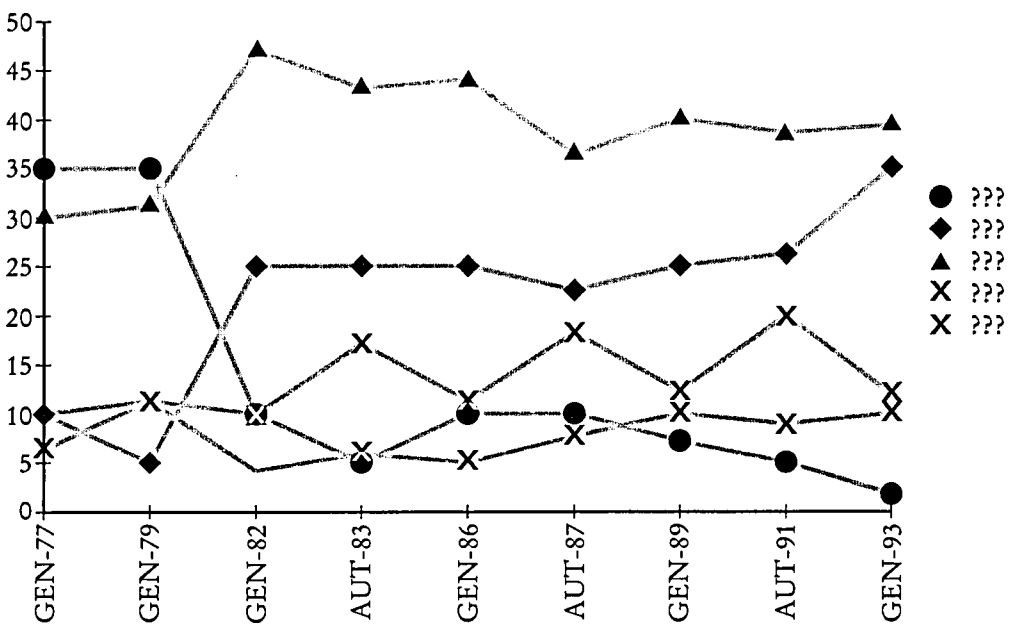
### *a) Aspectos generales*

Con poco más de nueve millones de votos —uno más que en 1989— el PSOE vuelve a ganar las elecciones. El PP, con 8 millones de votos, repite en segundo lugar, ahora más cerca del PSOE. Por su parte IU continua como tercera fuerza con un porcentaje sólo ligeramente superior al de 1989.

Engañosa apariencia de continuidad, *la situación ha cambiado sustancialmente.* La política se desarrollará en un contexto diferente a partir de estos resultados.

Ha variado *el formato del sistema de partidos,* desapareciendo el partido «bisagra», y definiendo una situación más bipartidista que anteriormente. Son las elecciones con mayor volatilidad agregada en el sistema de partidos desde 1982, evolucionando hacia una mayor concentración del voto y de la representación en los dos principales partidos. Ahora PSOE y PP reunen el 73% de los votos, y el 86% de los escaños en el Congreso (300 de los 350 diputados).

ESPAÑA: EVOLUCION ELECTORAL 1977-1993
Elecciones Generales y Autonómicas (% s/votantes)



Ha cambiado la *correlación de fuerzas*: la ventaja de 14 puntos que el PSOE poseía sobre el PP, ha quedado reducida a tan sólo 4. Las elecciones de 1993, marcan un salto imortante en la hasta entonces lenta tendencia a la reducción de distancias entre PSOE y PP. El PP se ha convertido en alternativa.

Ha habido cambios importantes en la *distribución territorial* de los apoyos electorales, venciendo ya el PP en mayor número de provincias y de CCAA que el PSOE.

Ha cambiado la situación a *nivel institucional*, con la pérdida de la mayoría absoluta (o quasi desde 1989) que había tenido el PSOE desde 1982, y un equilibrio mucho mayor entre los dos grandes grupos.

— En un marco de incremento generalizado de la participación y de hundimiento del CDS, los principales partidos aumentan su número de votantes, su nivel de implantación real, tanto a nivel global como en todas las CCAA. De forma muy ligera en el caso del PSOE, y sobre todo de IU, mientras el PP presenta aumentos sustanciales. Los estudios pre y post electorales indican que, de forma genérica, los movimientos de voto han seguido las siguientes pautas:

- Las pérdidas del CDS se dirigen en su mayor parte hacia el PP. En cambio, los re-movilizados y los nuevos votantes, en su conjunto, parecen haberse distribuído de manera bastante proporcional entre las principales opciones.

- Por su parte, el PSOE ha perdido pequeños sectores de electores-89 que se han orientado bien hacia IU o el PP, pérdidas que ha compensado fundamentalmente con nuevos votantes.

- Así, los incrementos del PP provienen tanto de no-votantes en 1989 como de antiguos votantes del CDS y, en mucho menor grado, del PSOE.

— A pesar de los importantes cambios, prácticamente no se altera la correlación de fuerzas electoral entre los bloques de *Izquierda y Centro-Derecha*, manteniéndose ambos bloques en el 51%-46% establecido en 1989.[2]

A nivel de *representación parlamentaria* en cambio, el centroderecha gana 20 escaños más que en 1989, situándose en un muy equilibrado 178-170 favorable a la izquierda.

### *b) Aspectos territoriales*

— A nivel territorial, por CCAA, esta evolución se expresa de manera homogénea en sus orientaciones cualitativas, pero presenta algunas importantes diversidades a nivel cuantitativo:

- El avance del PP es algo irregular, oscilando entre sus fuertes aumentos en Murcia (+17), Canarias (+14) y Valencia (+13%), y los más suaves en Na-

2. No incluyo HB ni algunos pequeños partidos de difícil ubicación.

varra (+3, como UPN), País Vasco, Aragón y La Rioja (alrededor de +5 en todas ellas). A señalar, sin embargo, su retroceso en Cantabria (−1), en el marco del conflicto interno en relación al tema Hormaechea.

En todo caso ha significado una sensible mejora de los apoyos electorales del PP desde la perspectiva de su base territorial, disponiendo ahora de más base electoral y más recursos de representación para su intervención política en cada CA. Tan sólo en Cataluña y el País Vasco queda por debajo del 20% de los votos. En las demás ya supera en todas el 30%, y en algunas el 40%.

- Aunque algo más homogénea que la del PP, la evolución del PSOE por CCAA presenta también irregularidades. Los avances en Navarra y País Vasco (alrededor de +3,5), tienen como contrapartida sus importantes pérdidas en Murcia (−7) y Canarias (−6).

- Por su parte, las variaciones de IU son más homogéneas y suaves, situadas normalmente alrededor de +1 en la mayoría de CCAA. Destaca solamente su avance (+3) en el País Vasco y Navarra, y su retroceso en Canarias (−3).

- Entre los PANE, merece destacarse el importante aumento del PAR, el avance de Coalición Canaria, y el retroceso del PA (aún computando conjuntamente PA y PAP).

En Cantabria, la UPCA (8%) experimenta un espectacular descenso en relación a su único referente anterior, en las autonómicas de 1991. El PRC en sus primeras elecciones generales obtiene un modesto 5,6%.

La desaparición de EE, con un sector integrado en el PSOE y el otro coaligado con EA, parece mejor capitalizada por la izquierda estatal (PSOE e IU) que por EA.

Finalmente, el buen resultado de UPN[3] en unas elecciones generales, ratifica el buen funcionamiento de la integración del PP en esta formación.

Como conjunto, los PANE recogen un porcentaje de voto muy similar al de 1989, retrocediendo muy ligeramente a nivel de representación. Ello, al mismo tiempo que indicador de estabilidad y consolidación, es indicador de haber sido superados por el PP en la competencia por el espacio de centro que «dejaba libre» el CDS. De todas maneras el balance es diverso según los partidos.

— Estos movimientos han significado variaciones, en algunos casos muy importantes, en las *correlaciones de fuerzas a nivel territorial* (autonómico y provincial).

El *PP arrebata al PSOE la mayoría territorial* y consigue ser el partido más votado en mayor número de CCAA y de circunscripciones provinciales.

El PP vence en 9 CCAA (en 3 de ellas por ajustado margen) y en 24 provincias (en 3 por escaso margen), lo que representa un importante avance en re-

3. A efectos de datos y análisis he computado sus resultados conjuntamente con los del PP.

lación a las generales de 1989, cuando había sido el partido más votado en 6 CCAA (en 3 de forma ajustada) y en 16 circunscripciones provinciales (en 6 de forma ajustada).

Por su parte, el PSOE resulta el partido más votado en 8 CCAA (en 6 de ellas por escaso margen) y en 23 provincias (en 5 de ellas de forma ajustada), mientras que en 1989 había vencido en 10 CCAA (2 de ellas de forma ajustada) y en 30 provincias (en 5 de ellas por escaso margen).

En relación a 1989 el PSOE «ha perdido» la Comunidad Valenciana, Canarias y, sobre todo, Murcia, a favor del PP, pero en cambio los socialistas han conseguido ahora superar por muy escaso margen al PNV en el País Vasco.

A nivel provincial, el PSOE ha perdido en beneficio del PP la condición de partido más votado en: Alicante, Castellón, Valencia, Murcia, Cuenca, León, Las Palmas, La Coruña. Por su parte el PSOE ha conseguido por primera vez vencer en Guipúzcoa.

Dado que la provincia es la circunscripción electoral, estas variaciones son de gran importancia, y se han traducido en cambios significativos en el número de escaños obtenido por los partidos.

El cuadro adjunto pretende dar una idea general del estado de la competencia electoral a nivel de CCAA después de las elecciones de 1993:

| | | |
|---|---|---|
| DECANTADAS | | |
| | Dominio PP | Baleares (+13), Galicia (+12), Castilla-León (+11), Madrid (+9), Murcia (+9), La Rioja (+9) |
| | Dominio PSOE | Andalucía (+22), Extremadura (+16) |
| EQUILIBRADAS | | |
| | Vence PP | Canarias (+4), Navarra (+1), Valencia (+2) |
| | Vence PSOE | Castilla-La Mancha (+2), Aragón (+1), Asturias (+1), Cantabria (+0,1), Cataluña (+3 a CiU), P. Vasco (+0,5 a PNV) |

— Las elecciones generales de 1993 han mantenido las tendencias expresadas en las elecciones autonómicas de 1991, y han dado como resultado una situación de gran equilibrio de fuerzas PSOE/PP.

En su avance, el PP ha alterado a su favor de manera importante las correlaciones de fuerzas a nivel de CCAA, quedando tan sólo Extremadura y Andalucía como CCAA de clara ventaja socialista. En el nivel autonómico, los cambios más importantes son las victorias del PP en zonas de tradicional orientación socialista, como Murcia y la Comunidad Valenciana.

Cara a unas próximas elecciones autonómicas, estas nuevas situaciones, junto al gran equilibrio de fuerzas resultante en Aragón, Asturias, Castilla-La Mancha, y Cantabria, junto al nuevo panorama en Canarias, configurarán, junto a otras más tradicionales zonas de elevada competitividad, el escenario más competitivo que nunca ha habido en nuestra corta historia de elecciones autonómicas.

## 4. Las elecciones y el proceso político

### *c) El nivel institucional y la gobernabilidad*

Con 159 escaños en el Congreso, el PSOE ha perdido 16 escaños en relación a 1989, pero sobre todo la quasi-mayoría absoluta que detentaba. Por su parte, el PP obtiene 141, experimentando un extraordinario avance al ganar 34 escaños y quedar situado a sólo 18 del PSOE.

A destacar una vez más los importantes efectos «desproporcionales» de un sistema electoral establecido como «proporcional». El promedio de 124.000 votos por escaño en el caso de IU, es enormente elevado en comparación con los cerca de 57.000 y 58.000 para el PSOE y el PP respectivamente. Pero todavía más penalizados resultan los 400.000 votantes del CDS que han quedado sin representación.

En el Senado el PSOE pierde 11 escaños en relación a 1989, mientras el PP gana 15. De esta manera se configura en el Senado una situación todavía más equilibrada que en el Congreso, obteniendo el PSOE tan sólo 3 senadores de elección más que el PP (96-93). Teniendo en cuenta la actual distribución de senadores autonómicos — 21 del PSOE, 14 del PP y 12 correspondientes a PANE — la diferencia total en la Cámara entre los dos grandes partidos es de 10 escaños (117 a 107). En este marco, las variaciones en la correlación de fuerzas registradas en estas elecciones —especialmente en algunas CCAA— indican que en los procesos electorales autonómicos a celebrar a partir de ahora, y que culminarán en 1995, se va a jugar la mayoría en el Senado. Una Cámara que aún sin poderes importantes ofrece un amplio campo de maniobra, especialmente después de la modificación de su Reglamento para crear la Comisión General de Comunidades Autónomas.

— Como consecuencia de la nueva correlación de fuerzas en el Congreso, la necesidad de acuerdos entre 2 o más partidos para asegurar la gobernabilidad ha sido el cambio más importante para el proceso político español que se ha derivado de estas elecciones.

La relativa continuidad institucional tras el mantenimiento del PSOE como partido de gobierno tiene ahora unas bases más frágiles: el gobierno socialista, aunque monocolor, no posee la misma solidez que le aportaba anteriormente la mayoría absoluta.

En función de los resultados electorales, esta situación ha otorgado al nacionalismo de centro, y especialmente a CiU, una relevancia y unas posibilidades

de incidir en la política española que no habían tenido hasta la fecha.

El apoyo a la investidura, la difícil negociación de la cesión del 15% del IRPF, el apoyo a los Presupuestos para 1994, el acuerdo parlamentario, jalonan la evolución de las relaciones PSOE-CiU en la nueva situación.

En este sentido los mayores y nuevos incentivos para la participación de CiU en la política estatal, significan también afrontar mayores riesgos que en la situación anterior.

- CiU tiene en el gobierno de la Generalitat, más que en un Grupo Parlamentario en Madrid con cierta capacidad de condicionar el gobierno central, su principal objetivo, razón de ser y plataforma de intervención. Por ello su actuación en la política estatal viene determinada por cuestiones de política autonómica catalana. De aquí su «compromiso limitado» con el PSOE y en la política estatal.

- Desde una perspectiva electoral, la mayor capacidad de atracción del PP es una amenaza sobre el electorado de centro y centro-derecha no nacionalista que es la base decisiva de la hegemonía de CiU en las elecciones autonómicas. Por otro lado, una mayor implicación en la política estatal implica quedar más expuesta a presiones y erosiones desde el flanco nacionalista, interno, a través de ERC y de otras plataformas.

- Pero también, la mayor implicación en la política estatal impulsaría un cierto desplazamiento del centro de gravedad de la política de CiU —y en CiU— desde el ámbito catalán al ámbito estatal. (a nivel de referentes de gobierno, de élites y de liderazgo). Un elemento, pues, de elevado potencial conflictivo interno, por el conjunto de elementos que implica (ideología, estrategia, poder interno, etc..).

Estos son los dos grandes «ámbitos de riesgo» en el nuevo escenario, que están en la base de los desacuerdos y tensiones que se han producido en el seno de la coalición y de la propia CDC, y que enmarcan su decisión final.

En general, las escasas diferencias entre PSOE y CiU en el terreno económico, considerado el fundamental por todos, permiten pensar que son las cuestiones relacionadas con la organización autonómicas aquellas sobre las que puede basarse un conflicto que amenazara con alterar la situación y creara problemas de gobernabilidad. Es una posibilidad, que en su caso parece llevar más a una situación de «impasse», al retirar su apoyo expreso o tácito al gobierno, que no a la configuración de una mayoría alternativa.

De todas maneras, si bien la situación contiene más factores de inestabilidad que anteriormente, la práctica imposibilidad de formar una coalición mayoritaria sin/contra el PSOE, limita bastante los escenarios posibles.

En este marco, una importante fuente de inestabilidad parece residir en el interior de los partidos, y sobre todo del propio PSOE, bien sea por una hipotética ruptura o por una división interna que lo paralice. Sin embargo, a tenor del plantaeamiento de las elecciones y de sus resultados es un escenario más impro-

bable que anteriormente.

*d) El sistema de partidos*

— Los resultados de estas elecciones tienen también una lectura, y un impacto, en relación al futuro de los diferentes partidos y a sus respectivos procesos internos:

• El *PSOE* tiene aún pendiente la división interna. En todo caso la victoria electoral, en tanto que tremendamente personalizada en la figura de Felipe González, lo es también en el interior del partido. El reforzamiento del ya anteriormente muy importante liderazgo de Felipe González en el PSOE es un dato fundamental cara al decisivo 33° Congreso del PSOE a celebrar en 1994.

• El liderazgo de Aznar en el *PP*, que ha mostrado una unidad sólida, también ha salido muy reforzado de estas elecciones. Este partido tiene como asignatura pendiente la consecución de una imagen centrista —al tiempo de integrar al sector tradicional— y de capacidad de gobernar, objetivos hacia los que parece bien orientado. El PP se ha convertido en la alternativa. Pero no debe olvidarse que lo es más por deméritos ajenos que por méritos propios. De cómo sepa gestionar su privilegiada posición dependen su propio futuro y la salud de la democracia española.

• *IU* tiene pendiente el tema de su propia definición como proyecto político, ante las tentaciones de una estrategia meramente defensiva limitada a intentar recoger el descontento por la política del PSOE. Ello dificulta una mayor homogeneidad política y organizativa interna, al mismo tiempo que en las elecciones de 1993 ha revelado sus limitaciones y debilidades electorales.

• Finalmente, en cuanto a los principales PANE, es decir *CiU y PNV*, la nueva situación ha abierto camino a su mayor intervención en la política estatal, y no sólo en temas de su específico ámbito autonómico. Es un aspecto que afecta al núcleo de su definición político-ideológica, a referentes simbólicos básicos y a intereses electorales, por lo que no será —ya no está siendo— pacífico internamente.

— Por lo que se refiere a la *competencia interpartidista*, las elecciones de 1989 ya apuntaron, y las autonómicas de 1991 confirmaron, que la primera fase de la «batalla por el centro» la había ganado el PP al CDS (y por ello en cierta manera también al PSOE). De aquí han resultado la desaparición del CDS, el avance del PP y el equilibrio de fuerzas en las elecciones del pasado junio, situando ahora la «batalla por el centro» directamente entre PSOE y PP. Este va a ser el terreno de la competencia interpartidista en el período que se ha abierto con las elecciones de 1993.

En el marco descrito estas elecciones habrán servido, además, para avanzar un nuevo, necesario y decisivo paso hacia la total normalización de la vida política. Bien puede decirse que en ellas se ha quemado al último «fantasma», y

que en adelante, con nuestro actual sistema de partidos, el miedo al «regreso de la derecha» ya no podrá ser un instrumento de competencia electoral.

### *e) El proceso político en el Estado de las Autonomías*

Los resultados de estas elecciones apuntan también a cambios en nuestro proceso político desde la perspectiva de su articulación territorial-autonómica.

No es aventurado decir que los resultados de estas elecciones, en el contexto en que se producen, favorecen una dinámica política que otorgue mayor importancia que hasta ahora al nivel autonómico en el proceso político español.

Diversos tipos de factores empujan en esta dirección. Así: la pérdida de la mayoría absoluta del PSOE a nivel central y la relevante posición de una opción nacionalista como CiU en la balanza institucional; la importancia estratégica de algunos PANE para la articulación de una plataforma — o incluso formación política — de centro-derecha a nivel del conjunto de España; el equilibrio partidista en el mapa de gobiernos autonómicos; los variaciones habidas en la implantación territorial de los partidos y la existencia de un mayor número de arenas autonómicas con un elevado nivel de competitividad interpartidista; los procesos internos en los partidos estatales y creciente rol que están jugando los líderes territoriales. Estos son, junto a otro tipo de factores como el aumento del nivel competencial que van asumiendo las CCAA del «143», o el ineludible avance hacia el reforzamiento del papel de las CCAA en el funcionamiento del Estado, algunos de los elementos más importantes que apuntan hacia un cambio en el tipo de relación entre el nivel autonómico y el nivel central en la determinación del proceso político general. Un cambio en el sentido de otorgar mayor y más general relevancia que hasta ahora al nivel autonómico en la política española, estableciendo una *mayor interdependencia* entre el nivel central y el autonómico, tanto en las instituciones como en los partidos.

En este sentido, pues, los resultados de las elecciones de 1993 son un factor de cambio en el proceso político español también desde la perspectiva de impulsar el rol del nivel autonómico, en la dirección de una articulación del proceso político más compleja territorialmente y también más integrada, propia de un Estado de las Autonomías.

## ELECCIONES GENERALES DE 1993
Resultados por CCAA

| | Abstención | PP %s/vot. | CDS | PSOE | IU | PANE-1 | PANE-2 | PANE-3 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Andalucía | 23,8 | 29,7 | 0,9 | 51,2 | 12,0 | | | |
| Cataluña | 24,6 | 17,0 | 0,7 | 34,7 | 7,4 | 31,7 | | 5,1 |
| Galicia | 30,4 | 46,8 | 1,5 | 35,7 | 4,7 | | | 8,0 |
| País Vasco | 30,3 | 14,6 | 0,8 | 24,3 | 6,3 | 23,9 | 9,8 | 14,5 |
| Aragón | 21,8 | 32,7 | 1,3 | 34,1 | 9,6 | 18,9 | | |
| Asturias | 24,6 | 37,2 | 3,7 | 39,2 | 15,4 | | | |
| Baleares | 27,4 | 46,2 | 1,8 | 33,8 | 5,9 | | | 4,8 |
| Canarias | 31,1 | 33,7 | 1,2 | 29,6 | 4,9 | 25,4 | | |
| Cantabria | 21,0 | 36,7 | 1,5 | 36,9 | 7,4 | 8,1 | 5,6 | |
| Castilla-León | 21,7 | 47,0 | 4,1 | 36,4 | 7,6 | | | |
| Castilla-La Mancha | 17,9 | 42,8 | 2,0 | 45,0 | 7,6 | | | |
| Extremadura | 19,5 | 35,6 | 2,0 | 51,3 | 7,8 | | | |
| Madrid | 21,1 | 43,7 | 3,0 | 34,8 | 14,5 | | | |
| Murcia | 18,4 | 47,0 | 2,2 | 38,4 | 9,7 | | | |
| Navarra | 26,4 | 35,9 | 1,7 | 34,6 | 8,6 | | 3,7 | 10,3 |
| Rioja, La | 20,0 | 46,0 | 2,1 | 37,4 | 6,9 | 4,4 | | |
| Valencia | 18,3 | 40,3 | 1,6 | 38,1 | 10,5 | 4,6 | | |
| Ceuta | 37,9 | 50,7 | 1,6 | 40,4 | 0,1 | | | |
| Melilla | 33,9 | 44,7 | 2,1 | 48,6 | 2,6 | | | |
| ESPAÑA | 23,6 | 34,6 | 1,7 | 38,6 | 9,5 | | | |

PANE-1: CiU, PNV, PAR, CC, UPCA, PR, UV.
PANE-2: EA-EUE (País Vasco, Navarra), PRC.
PANE-3: ERC, BNG, HB (País Vasco, Navarra), NIB.

## ESPAÑA
### Resultados Elecciones Generales de 1993

| | | |
|---|---|---|
| Electores | 31.030.511 | |
| Participación | 23.718.818 | 76,44 |

| | | % s/vots. | Diputados | Senadores (de elección) |
|---|---|---|---|---|
| PP/UPN | 8.201.463 | 34,58 | 141 | 93 |
| CDS | 413.740 | 1,74 | 0 | |
| PSOE/PSC | 9.150.083 | 38,58 | 159 | 96 |
| IU/IC | 2.253.764 | 9,50 | 18 | |
| CiU | 1.165.783 | 4,92 | 17 | 10 |
| PNV | 287.908 | 1,21 | 5 | 3 |
| CC | 207.077 | 0,87 | 4 | 5 |
| HB | 174.655 | 0,74 | 2 | 1 |
| ERC | 186.784 | 0,79 | 1 | |
| PAR | 144.544 | 0,61 | 1 | |
| EA-EUE | 117.856 | 0,50 | 1 | |
| UV | 112.341 | 0,47 | 1 | |
| Otros PANE | 549.976 | 2,32 | | |
| Diversos Derecha | 64.680 | 0,27 | | |
| Diversos Izquierda | 60.562 | 0,26 | | |
| Diversos Ecologistas | 268.781 | 1,13 | | |
| Otros | 42.188 | 0,18 | | |
| Nulos | 126.952 | 0,54 | | |
| Blancos | 188.679 | 0,80 | | |

Otros PANE: BNG, PA, PAP, UPV, UPCA, NIB, PRC, UPL, P. Ast., EU, UMMP, PR, Ch.A., CNG, TC-PNC, AG, URCL, PB, PREX, ENV, APP, PCant., PREPAL, AT, PSPC, AIGC, UC, AA, UDA, CIA, PIAP, ABE, PNC, IFA, PRB, PT. PRG, UPS, PANCAL, ICe.
Diversos Derecha: FE JONS, ARM-ADE, ARM-PAI-MAS, FEI, FEA.
Diversos Izquierda: PST, PCPE, PORE, CNPS, ARDE-FR.
Diversos Ecologistas: LV, LE, EV-CEC, LVA, PEG, SES, ARCOIRIS, LVPA.
Otros: GIL, PLN, PH, MCE, FPE, UA.

*E) La evolución del voto en las Comunidades Autónomas*

ANDALUCIA

El mantenimiento de la hegemonía del PSOE, el avance del PP y el descenso del CDS son, junto al incremento de la participación, los movimientos más importantes en relación a las generales de 1989.

En este marco, el incremento de la *participación* en Andalucía es parecido al general a nivel de España, manteniéndose así el nivel de participación en esta CA en torno también a la media española.

Este incremento ha sido muy similar en todas las provincias, aunque algo menor en las más participativas. En este marco, Cádiz, Málaga y Huelva (26-28%), son las circunscripciones con mayor nivel de abstención, mientras Córdoba y Jaén (19%) son las más participativas.

A pesar de un muy ligero retroceso en la correlación de fuerzas, el *PSOE* continúa siendo el partido vencedor y hegemónico en Andalucía, obteniendo algo más de la mitad de los votos emitidos. De todas maneras, este ligero descenso combinado con el fuerte aumento del PP le supone la pérdida de 5 escaños para el Congreso.

En general, no presenta variaciones relevantes en las características territoriales de su implantación en relación a las anteriores elecciones generales de 1989. Así, dentro de un buen nivel de homogenidad, presenta sus mejores resultados en Sevilla, y los más bajos en Málaga y Cádiz.

Andalucía

| | 1993 | Dif. 1989 | |
|---|---|---|---|
| Participación | 76,2 | +6,9 | |
| (% s/vot.) | | | Diputados |
| PP | 29,7 | +9,6 | 20 (+8) |
| CDS | 0,8 | −3,8 | 0 |
| PSOE | 51,2 | −1,0 | 37 (−5) |
| IU | 12,0 | +0,1 | 4 (+1) |
| PA | 2,4 | −3,8 | 0 (−2) |

El *PP* pese a su notable avance (+10), no consigue situarse cerca del nivel del PSOE, manteniéndose Andalucía como la tercera CA —después de País Vasco y Cataluña— donde su implantación es más baja. Dado que Andalucía es la CA con mayor número de escaños en el Congreso, y la segunda en el Senado, la baja implantación del PP en esta CA es un obstáculo importante para sus aspiraciones de convertirse en el partido mayoritario a nivel español. De todas ma-

neras, obtiene 8 diputados más que en 1989, siendo la CA donde consigue mayores ganancias de representación para el Congreso. No así a nivel de Senado, para el que obtiene tan sólo un escaño más. De todas maneras, su importante avance parece ligado al apoyo que va obteniendo de personalidades locales, y a una progresiva implantación organizativa.

En Almería y Granada obtiene sus mejores resultados, claramente superiores a los del resto de provincias, siendo Sevilla la circunscripción donde sus resultados son más bajos. Almería (+14) y Sevilla (+7), marcan igualmente el máximo y mínimo de su avance electoral, paralelamente a las mayores/menores pérdidas del CDS.

Andalucía continúa siendo una de las CCAA donde *Izquierda Unida* obtiene mejores resultados, presentando una imagen de estabilidad/estancamiento. En el marco de los efectos del sistema electoral, el avance del PP le supone la pérdida de un escaño en cada Cámara: el de diputado que tenía en Granada y el de senador en Córdoba.

El *andalucismo* se presentaba ahora dividido. La escisión de un sector de militantes del PA, liderados por Pedro Pacheco, creando el Partido Andaluz de Progreso (PAP) es la nota destacada en el panorama de fuerzas políticas en la CA. Como suele suceder en estos casos, entre ambos no consiguen reunir el nivel del PA en 1989, y mucho menos el de las elecciones autonómicas de 1990.

El PA presenta una débil implantación en todas las circunscripciones, mientras el PAP queda casi exclusivamente limitado a Cádiz.

## ARAGON

El PSOE continúa siendo el partido vencedor en Aragón, pero en un contexto de gran equilibrio con el PP. El avance de este último partido y del PAR, conjuntamente con el retroceso del PSOE, definen una correlación de fuerzas diferente a la de 1989.

Este mayor equilibrio se produce en cada una de las circunscripciones, especialmente en la de Zaragoza donde se da un empate casi exacto entre PP y PSOE.

Aragón

| | 1993 | Dif. 1989 | |
|---|---|---|---|
| Participación | 78,2 | +8,0 | |
| (% s/vot.) | | | Diputados |
| PP | 32,7 | +5,1 | 4 (=) |
| CDS | 1,3 | −6,2 | 0 |
| PSOE | 34,1 | −4,3 | 7 (=) |
| IU | 9,6 | = | 1 (=) |
| PAR | 18,9 | +8,1 | 1 (=) |

Es una de las pocas CCAA donde el PSOE experimenta un retroceso significativo en relación a 1989, y que se concentra fundamentalmente en Zaragoza.

El avance del PP es menor que a nivel de su media española, y dentro de una cierta homogeneidad de su evolución por provincias, obtiene su mayor avance en Huesca y el menor en Zaragoza.

El PAR es la opción que presenta un balance más favorable en relación a las generales de 1989, obteniendo un notable avance en las tres provincias, pero muy especialmente en Zaragoza. Aunque no consigue mantener su nivel de las últimas elecciones autonómicas, marca su máxima en unas elecciones generales, capitalizando su impulso a movilizaciones en favor de la ampliación de la autonomía aragonesa.

Finalmente, Izquierda Unida se mantiene estable en las tres circunscripciones.

Todo ello no ha repercutido, sin embargo, en la distribución de escaños, que se mantiene idéntica a la de 1989. Pero a señalar que el PP se ha quedado a las puertas de conseguir 2 escaños más, y el PSOE de perder tres (en Huesca el benefiaciado sería el PAR). En conjunto, el sistema de partidos se define ahora sobre el equilibrio PSOE-PP, con el PAR como tercera fuerza importante.

A nivel de representación no se producen cambios en relación a 1989, sin embargo los últimos escaños en Zaragoza y en Huesca, ambos a favor del PSOE, dependen de pequeñas diferencias en relación al PP y al PAR, respectivamente.

A nivel del conjunto de Aragón el incremento de la participación es parecido al de la media española, sin embargo es menor en Teruel que, dentro de una tónica de homogeneidad, queda como la menos participativa de las tres provincias.

## ASTURIAS

El contexto preelectoral vino marcado por el bluff de una proyectada importante inversión saudí en una petroquímica que provoca el descrédito del gobierno autonómico socialista y de su presidente, que llevará después de las eleccinoes a formar un nuevo gobierno socialista presidido ahora por A.Trevín.

En este contexto, y acompañado de fuertes tensiones internas, el PSOE vuelve a ser, sin embargo, el partido más votado en Asturias, pero esta vez en un marco de gran equilibrio con el PP. Experimenta un muy ligero retroceso en la correlación de fuerzas, pero mantiene sus 4 escaños, entre ellos el del ministro de Trabajo, Martínez Toval.

Asturias

| | 1993 | Dif. 1989 | |
|---|---|---|---|
| Participación | 75,4 | +6,5 | |
| (% s/vot.) | | | Diputados |
| PP | 37,2 | +10,9 | 4 (+1) |
| CDS | 3,7 | − 8,8 | 0 (−1) |
| PSOE | 39,2 | − 1,1 | 4 ( =) |
| IU | 15,4 | + 0,1 | 1 ( =) |

El hundimiento del CDS —que tenía una importante implantación en Asturias— y el paralelo fuerte avance del PP —que cuenta con la popularidad en Gijón de su candidato y dirigente nacional Alvarez Cascos— son las principales notas de la evolución electoral en la comunidad asturiana.

Por su parte, IU se mantiene estable en la CA donde viene obteniendo sus mejores resultados, muy superiores a su media nacional.

## BALEARES

El aumento del PP, el fuerte descenso del CDS y el fuerte incremento de la participación —es la CA donde más aumenta— son los trazos más significativos de la evolución electoral en Baleares.

De esta manera se consolida la hegemonía del PP en las islas, que se van convirtiendoe en una de las CCAA «insignia» del PP, coaligado con Unió Mallorquina.

El PSOE, claramente distanciado como segunda fuerza, queda más alejado del PP que en las anteriores generales, aunque reduce la desventaja que marcaron las autonómicas de 1991.

Por su parte, Izquierda Unida y los nacionalistas se mantienen en posición casi marginal, alrededor del 5%.

Baleares

| | 1993 | Dif. 1989 | |
|---|---|---|---|
| Participación | 72,6 | +9,0 | |
| (% s/vot.) | | | Diputados |
| PP | 46,2 | +6,0 | 4 (+1) |
| CDS | 1,8 | −7,2 | 0 ( =) |
| PSOE | 33,8 | −0,3 | 3 ( =) |
| IU | 5,9 | +0,9 | 0 ( =) |

En definitiva, con la progresiva conversión del PP (en su coalición con UM) en opción dominante, el sistema de partidos en Baleares evoluciona hacia un formato diferente del que se ha mantenido a lo largo de la década de los 80, y que se articulaba en un equilibrio PSOE-AP/PP, con UM y/o CDS como tercera fuerza situadas alrededor del 10% de los votos.

El empate a escaños de diputado (3 a 3) que se venía produciendo en las Baleares, se deshace ahora a favor del PP (4 a 3) al aumentar a 7 el número de diputados que corresponden a Baleares debido su incremento demográfico. A la vista de los resultados electorales, esta ampliación ha permitido al PSOE mantener sus 3 escaños en la CA, pues en caso contrario la distribución hubiera sido 4 a 2. Para el Senado se mantiene la misma distribución de 4 a 1 favorable al PP.

## CANARIAS

La gran novedad de estas elecciones era la presentación de la recién formada Coalición Canaria, sobre la base de las AIC y del Centro Canario Independiente (nombre que adopta la ex-organización del CDS, liderada por el propio Olarte), juntamente con Asamblea Majorera e Iniciativa Canaria.

A nivel de la CA el partido vencedor ha sido, por vez primera, el PP, poniendo fin a la etapa de dominio socialista que se había venido manteniendo desde 1982. Como opción vencedora parece recuperar la posición que había detentado UCD durante 1977 y 1979, pero no goza de la posición de hegemonía que habían detentado los centristas en su momento.

A nivel de CA se configura ahora un sistema tripartito, con un gran equilibrio de fuerzas entre PP, PSOE y CC.

Canarias

| | 1993 | Dif. 1989 | |
|---|---|---|---|
| Participación | 68,9 | +6,7 | |
| (% s/vot.) | | | Diputados |
| PP | 33,7 | +14,5 | 5 (+2) |
| CDS | 1,2 | −16,2 | 0 (−3) |
| PSOE | 29,6 | − 6,1 | 5 (−2) |
| IU | 4,9 | − 2,9 | 0 ( =) |
| CC | 25,4 | +15,8 | 4 (+3)* |

* Incremento en relación a AIC em 1989.

Canarias continúa presentando una evolución electoral muy irregular. En esta Comunidad se registra el mayor retroceso del CDS, el segundo más fuerte del PSOE (junto al que experimenta en Murcia), el PP obtiene —junto a la Comunidad Valenciana y Murcia— sus mayores avances, y también es la CA donde un PANE —en este caso Coalición Canaria— presenta mayor crecimiento electoral.

Sin embargo, esta visión de conjunto no debe esconder importantes diferencias entre las dos circunscripciones. Los movimientos electorales han sido mucho más intensos en la provincia de Las Palmas que en la de Tenerife, dada la fuerte implantación del CDS en la primera.

En ambas circunscripciones existe un formato tripartito, pero tan sólo en Las Palmas el PP es la opción mayoritaria, y gracias a su ventaja en esta circunscripción es el mayoritario a nivel global de la CA. Por su parte, PSOE y CC están prácticamente igualadas en segundo lugar. En cambio en Tenerife el partido más votado ha continuado siendo el PSOE, con PP y CC en segundo y tercer lugar respectivamente, en un marco de fuerzas más equlibradas que en Las Palmas.

La formación de CC ha tenido también como efecto una mayor homogeneización del formato del sitema de partidos entre las islas. Así, de la base predominantemente grancanaria del CDS y tinerfeña de las AIC, se ha pasado a una implantación equilibrada del CC en ambas islas, sin haberse desequilibrado de manera significativa ni la implantación más grancanaria del PP ni la más tinerfeña del PSOE. En conjunto, la formación de la CC ha significado una mayor homogeneización de la estructura electoral entre las dos provincias

Los cambios comentados han repercutido también en la representación obtenida por los partidos. El CDS pierde sus tres diputados (2 en Las Palmas y 1 en Tenerife), y el PSOE pierde otros 2 (uno en cada circunscripción). Por su parte el PP gana dos y la CC tres.

## CANTABRIA

En relación a las generales de 1989 los cambios más importantes son los producidos por el fuerte descenso del CDS y los derivados de la presentación de las dos fuerzas regionalistas, la UPCA y el PRC, que no concurrían en aquellas elecciones.

Los dos grandes partidos estatales retroceden ligeramente, perdiendo el PSOE la ventaja de casi dos puntos que obtuvo sobre el PP, para dejar la situación en un empate real entre ambas fuerzas.

Cantabria

| | 1993 | Dif. 1989 | |
|---|---|---|---|
| Participación | 79,0 | +4,7 | |
| (% s/vot.) | | | Diputados |
| PP | 36,7 | −1,3 | 2 (=) |
| CDS | 1,5 | −8,1 | |
| PSOE | 36,9 | −2,8 | 3 (=) |
| IU | 7,4 | +1,0 | |
| UPCA | 8,1 | +8,1 | |
| PRC | 5,6 | +5,6 | |

Si comparamos con las autonómicas de 1991, la UPCA presenta un descenso casi tan espectacular (−25) como su rutilante éxito de entonces, siendo el PP (+22) el más favorecido.

En definitiva, después del «terremoto» de 1991 parece volverse al formato tradicional del sistema de partidos en Cantabria desde 1982, basado en una correlación de fuerzas relativamente equilibrada entre AP/PP y PSOE, con la presencia de 2 o 3 fuerzas menores, situadas siempre por debajo del 10%.

A nivel de representación, el PSOE saca un partido extraordinario de los 450 votos de diferencia a su favor sobre el PP, que le permiten mantener una ventaja de 3 a 2 por lo que a diputados se refiere, y de 3 a 1 en relación a senadores. Por su parte, la UPCA no obtiene ningún diputado y Hormaechea pierde su escaño de senador.

Por lo que se refiere a la participación, presenta un incremento algo inferior a la media española, en la tónica de las CCAA más participativas como es el caso de Cantabria.

## CASTILLA Y LEON

En otra de sus CCAA «insignia», el PP consolida y amplía su dominio favorecido por el fuerte descenso del CDS, en un marco de creciente y elevada

concentración del voto en los dos grandes partidos estatales (casi el 84% frente al 75% de 1989)

A nivel territorial, en Burgos, León, Salamanca, Segovia, Valladolid y Zamora, lás pérdidas del CDS oscilan entre 7-8 puntos, y entre 6-8 las ganancias del PP. Las pérdidas del CDS y los avances del PP son algo menores en Palencia y Soria. En cambio en Avila, principal bastión del CDS, ambas fuerzas presentan oscilaciones de gran importancia cuantitativa, tanto en el retroceso del CDS (−19) como en el avance del PP (+17).

El PSOE, a pesar de un ligero aumento en todas las circunscripciones, se ve todavía más distanciado por el PP.

Castilla y León

| | 1993 | Dif. 1989 | |
|---|---|---|---|
| Participación | 78,3 | +4,9 | |
| (% s/vot.) | | | Diputados |
| PP | 47,0 | +7,2 | 20 (+2) |
| CDS | 4,1 | −8,5 | 0 (−1) |
| PSOE | 36,4 | +1,3 | 13 (−1) |
| IU | 7,6 | +1,1 | |

Avila, Burgos, Segovia y Soria, son las circunscripciones donde la ventaja del PP sobre el PSOE es mayor (14-19), mientras la única con cierto equilibrio de fuerzas, pero con dominio del PP, es León.

A pesar de su ligero aumento, IU se situa por debajo de su media estatal, y apunta a quedarse como única tercera fuerza en una CA donde nunca ha obtenido buenos resultados.

A nivel de representación, no han habido grandes variaciones debido a que el CDS, por mor del sistema electoral, tan sólo había obtenido 1 escaño en 1989. Al perder el CDS este escaño, por Avila, el PP obtiene uno más en esta circunscripción. Igualmente su avance electoral, y el juego de los cocientes en aplicación de la fórmula electoral, le permiten obtener un escaño más en León, en detrimento del PSOE. En definitiva, dos escaños más para el PP y uno menos para el PSOE además de perder el CDS el que tenía, resumen los movimientos desde la perspectiva de los escaños al Congreso. Este mismo balance presentan los movimientos en relación a los escaños de Senador.

Esta distribución de escaños es muy «sólida», y necesitaría variaciones importantes en las correlaciones de fuerzas a nivel provincial para alterarse. La única exccepción está en Burgos, donde el reparto equilibrado de escaños PP-PSOE pende de un hilo: un ligero avance del PP o retroceso del PSOE significarían un escaño más para los populares y uno menos para los socialistas.

Finalmente, en cuanto a la participación/abstención, en todas las circunscrip-

ciones, y por lo tanto también a nivel global de la CA, el incremento de la participación ha sido inferior al de la media española, pero Castilla-León se mantiene como una CA participativa, con un nivel algo superior al de la media.

## CASTILLA-LA MANCHA

Como en todas las CCAA, el retroceso del CDS, el avance del PP y el incremento de la participación son los principales trazos de la evolución electoral en Castilla-La Mancha.

La lenta pero progresiva tendencia a la consolidación del dominio socialista, desde que el PSOE obtuvo el gobierno de la CA, se trunca en estas elecciones. El avance del PP y el descenso del PSOE dan paso a una situación de gran equilibrio, pese a una cierta ventaja socialista. Por su parte, IU presenta un ligero aumento —alrededor de 1 punto— en todas las circunscripciones, excepto en Toledo, donde permanece estable. La práctica desaparición del CDS deja a IU —muy alejada del nivel de las otras dos— como única «tercera fuerza» en esta CA, que presenta el mayor nivel de concentración de voto en los dos grandes partidos estatales.

Castilla-La Mancha

| | 1993 | Dif. 1989 | |
|---|---|---|---|
| Participación | 82,1 | +5,9 | |
| (% s/vot.) | | | Diputados |
| PP | 42,8 | +9,3 | 10 (+2) |
| CDS | 2,0 | −5,7 | |
| PSOE | 45,0 | −2,5 | 10 (−2) |
| IU | 7,6 | +0,7 | |

La evolución es homogénea en las 5 circunscripciones de la CA: el CDS pierde 5-6 puntos y el PP avanza 8-10, mientras el PSOE retrocede alrededor de 3 puntos. La única excepción, a nivel cuantitativo, es Guadalajara, con ya tradicional dominio del PP, donde el avance de este partido es algo inferior al general.

De esta manera, el PP no sólo amplia su dominio en Guadalajara, sino que vence en Cuenca y se sitúa al mismo nivel que el PSOE en Toledo. Quedan ahora Albacete y Ciudad Real como las únicas circunscripciones con mayoría socialista.

Estas variaciones tienen su repercusión a nivel de representación en las Cámaras. El PSOE pierde 2 escaños, los mismos que gana el PP, tanto para el Congreso como para el Senado. Estas variaciones se concentran casi exclusivamente en Cuenca, donde el PSOE pierde un diputado y dos senadores en beneficio del

PP. Igualmente el PSOE cede un diputado al PP en Albacete. En Toledo, el PSOE mantiene su ventaja de 3 a 2 a nivel de diputados, y de 3 a 1 a nivel de senadores, por alrededor de 50 votos —su ventaja sobre el PP—, con lo que una ligerísima oscilación a favor de este último partido significaría el cambio de manos de 1 diputados y, probablemente, de 2 senadores.

## CATALUÑA

La campaña en Cataluña tiene como punto de referencia destacado el papel presumiblemente decisivo que puede jugar CiU en la estabilidad del futuro gobierno de España. Por ello, con su «Ahora decidiremos» esta coalición reclama el voto para hacer valer los «intereses de Cataluña» en el nivel central. En este marco, y que el contexto general de erosión de la imagen socialista, se planteaba la posibilidad de que por primera vez en unas eleccoines generales CiU fuese el partido más votado en Cataluña superando al PSC.

De manera paralela a lo sucedido a nivel general, finalmente el PSC vuelve a ser el partido más votado, manteniendo los 3 puntos de ventaja sobre CiU como en 1989.

La evolución en Cataluña no presenta trazos cualitativamente diferentes del nivel global o del resto de CCAA. Aumento de la participación, descenso del CDS, avance del PP y estabilidad, en general, del resto de partidos.

Cataluña

| | 1993 | Dif. 1989 | |
|---|---|---|---|
| Participación | 75,4 | +7,8 | |
| (% s/vot.) | | | Diputados |
| PP | 17,0 | +6,4 | 8(+4) |
| CDS | 0,7 | −3,5 | 0 (−1) |
| PSOE | 34,7 | −0,7 | 18 (−2) |
| IC | 7,4 | +0,1 | 3 ( =) |
| CiU | 31,7 | −0,8 | 17 (−1) |
| ERC | 5,1 | +2,4 | 1 (+1) |

En todo caso la peculiaridad radica en la menor dimensión cuantitativa de las pérdidas del CDS y de los avances del PP, en una CA donde estas opciones no han tenido nunca buenos resultados. También debe resaltarse el incremento de ERC, que por primera vez presenta su propuesta independentista a unas elecciones generales, y pasa del 2,5 al 5%, consiguiendo de nuevo un escaño de diputado después de dos legislaturas sin obtener ninguno.

Las mencionadas pautas de variación son muy parecidas en las cuatro cir-

cunscripciones para PP, CDS, PSC e IC. Sin embargo, CiU, que se desenvuelve bien en Barcelona, presenta retrocesos en la correlación de fuerzas en Girona (−4), Lleida (−2) y Tarragona (−2), paralelos a mejoras de ERC: Girona (+6), Lleida (+4) y Tarragona (+3).

A nivel de representación para el Congreso, el gran beneficiado es el PP, que pasa de 4 a 8 diputados, mientras PSC y CiU pierden 2 cada uno. IC mantiene sus 3 escaños, ERC gana 1 y el CDS pierde el que tenía. No hay cambios en la representación para el Senado. A destacar, sin embargo, la particularidad de Tarragona, donde repitiendo lo sucedido en 1989, resultan elegidos 3 senadores de CiU, a pesar que en el voto de lista al Congreso obtienen más votos los socialistas, si bien por escaso margen.

Con un incremento de la participación muy parecido al global de España, el nivel de participación en elecciones generales en Cataluña continúa situado en torno a la media española (ligeramente inferior).

Siguiendo la tónica general, el incremento de la participación ha sido muy similar en las cuatro circunscripciones provinciales, que continúan presentando un nivel de participación muy homogéneo entre ellas en elecciones generales.

## COMUNIDAD VALENCIANA

Los resultados en la Comunidad Valenciana presentan un vuelco importante en relación a la situación anterior, y constituyen un aspecto relevante en la «lectura» de los resultados a nivel nacional.

El PP, que presenta un importante avance en su implantación y en la correlación de fuerzas (+13), se convierte en el partido más votado en una CA de tradicional dominio socialista, a pesar de haber sido escenario del «caso Naseiro» sobre financiación ilegal del PP. Por su parte, el PSOE, que mantiene su nivel de voto absoluto de 1989, presenta un ligero retroceso en la correlación de fuerzas debido al incremento de la participación.

Comunidad Valenciana

| | 1993 | Dif. 1989 | |
|---|---|---|---|
| Participación | 81,7 | +6,9 | |
| (% s/vot.) | | | Diputados |
| PP | 40,3 | +13,4 | 15 (+6) |
| CDS | 1,6 | − 6,2 | 0 (−2) |
| PSOE | 38,1 | −3,1 | 12 (−4) |
| IU | 10,5 | +1,5 | 3 (+1) |
| UV | 4,6 | −2,2 | 1 (−1) |

A considerable distancia de los dos grandes partidos queda situada IU, que consolida su posición de tercera fuerza. Por su parte, UV no puede resistir el nuevo empuje del PP en la CA y retrocede claramente, además de continuar «encerrado» casi exclusivamente en la provincia de Valencia.

La victoria popular se produce en las tres circunscripciones provinciales, aunque por un margen ajustado en Valencia. El avance del PP es bastante homogéneo en todas ellas, como también lo son los retrocesos del PSOE y del CDS. La importante diferencia entre las «ganancias» del PP y las pérdidas del CDS, hace que la Comunidad Valenciana —junto a la murciana— sea aquella en la que el PP ha sido más capaz de movilizar a otros sectores de electorado.

El vuelco es todavía más importante en la distribución de escaños. En relación a 1989, el PP pasa de 9 a 15 diputados, es decir, gana 6 escaños más en el Congreso (1 en Castellón, 2 en Alicante y 3 en Valencia). También IU obtiene un escaño más (Valencia) pasando a tener 3 en la CA. Por su parte, el CDS pierde los dos escaños que tenía (Alicante y Valencia), UV pierde 1 de los 2 que tenía (Valencia), y el PSOE pierde 4 (Alicante, Castellón y 2 en Valencia), quedándose con 12.

A nivel de senadores, la distribución 9 a 3 a favor del PSOE, pasa a ser 8 a 4 a favor del PP (lo equilibrado del resultado en Valencia produce un empate a 2 en esta circunscripción).

Por lo que se refiere a la participación, el incremento en la Comunidad Valenciana es muy parecido a la media española, siendo algo mayor en Alicante y menor en Castellón. De esta manera, la Comunidad Valenciana continúa como una de las más participativas de España, y especialmente las circunscripciones de Valencia y Castellón.

## EXTREMADURA

Junto con Andalucía, es una de las dos CCAA en que el PSOE se mantiene como fuerza hegemónica, obteniendo algo más del 50% de los votos.

Sin embargo, se observan las mismas pautas de evolución electoral que a nivel general. El PP presenta un fuerte avance (+11), uno de los mayores a nivel de CCAA, logrando ser el partido más votado en las capitales de ambas provincias. Por su parte, el PSOE presenta un ligero retroceso (−2) y el CDS un notable descenso (−7), mientras IU permanece relativamente estable.

Con muy ligeras diferencias cuantitativas, estas pautas también se reproducen a nivel de cada una de las dos provincias.

A pesar de estas variaciones, la todavía importante diferencia entre el nivel de voto del PSOE y del PP ha hecho que no se produjeran cambios a nivel de la representación parlamentaria.

Extremadura

| | 1993 | Dif. 1989 | |
|---|---|---|---|
| Participación | 80,5 | +4,9 | |
| (% s/vot.) | | | Diputados |
| PP | 35,6 | +10,8 | 4 (=) |
| CDS | 2,0 | − 7,4 | |
| PSOE | 51,3 | −2,3 | 7 (=) |
| IU | 7,8 | +1,0 | |

Por lo que se refiere a la participación, Extremadura es una de las CCAA donde el incremento ha sido menor, pero se mantiene como una de las más participativas de España.

## GALICIA

Las elecciones generales de junio 1993 constituyen la antesala de las elecciones autonómicas que deben celebrarse a final de año.

El fuerte avance del PP, el hundimiento del CDS y el notable avance del BNG son, junto al fuerte incremento de la participación, los principales rasgos de la evolución electoral en esta CA.

Galicia

| | 1993 | Dif. 1989 | |
|---|---|---|---|
| Participación | 69,6 | +9,3 | |
| (% s/vot.) | | | Diputados |
| PP | 46,8 | +8,1 | 15 (+1) |
| CDS | 1,5 | −6,2 | 0 (−1) |
| PSOE | 35,7 | +1,6 | 11 (−1) |
| IU | 4,7 | +1,4 | 0 ( =) |
| BNG | 8,0 | +4,4 | 0 ( =) |

De esta manera, el PP se consolida como partido dominante en Galicia, ampliando sensiblemente la modesta ventaja sobre el PSOE que obtuvo en 1989. El PSOE, a pesar de aumentar notablemente su número de votos y mejorar ligeramente su correlación de fuerzas, se ve claramente superado por el PP.

El BNG es ahora la tercera fuerza y consolida en unas generales los avances que ya obtuviera en las autonómicas de 1989. La coalición EU-EG tan sólo con-

sigue mantener la suma de los ya menguados porcentajes que por separado obtuvieron ambos socios de la coalición en 1989. Por su parte CG, que en 1989 había obtenido un cierto grado de implantación en Lugo y Orense, no se presenta mientras la CNG queda casi en blanco.

En conjunto resulta una situación de fuerte concentración bipartidista PP-PSOE, siendo una de las CCAA con mayor índice en este sentido.

A pesar de algunas diferencias cuantitativas, las pautas de evolución reseñadas se observan igualmente a nivel de las cuatro circunscripciones provinciales.

Se amplía así el tradicional dominio del PP en Lugo, sobre todo, así como en Pontevedra y Orense. Pero el elemento más significativo es la victoria por primera vez del PP en La Coruña, rompiendo de forma clara el equilibrio con ventaja socialista que se había venido produciendo en esta circunscripción.

A nivel de representación, la ampliación de la ventaja del PP sobre el PSOE a nivel de votos se traduce de manera muy escasa en la representación. El PP obtiene el diputado que pierde el CDS en La Coruña, y arrebata un escaño al PSOE en Pontevedra. En cambio pierde un escaño en Orense al reducirse de 5 a 4 el número de escaños a distribuir en esta circunscripción. A pesar de su avance, el BNG no alcanza representación, aunque se queda a las puertas de obtenerla en La Coruña y en Pontevedra.

No hay cambios a nivel de representación en el Senado: 12 son para el PP y 4 para el PSOE.

Finalmente, por lo que se refiere a la participación, Galicia mantiene la tendencia de progresiva movilización que se observa elección tras elección, y además es una de las CCAA donde se produce un mayor aumento de la participación en relación a 1989.

## MADRID

El importante avance de la participación y del PP —al nivel de la media española—, el retroceso del CDS —superior a la media española por la mayor implantación que tenía en esta CA—, y la estabilidad del PSOE (con ligero avance) y de IU (ligero retroceso), caracterizan la evolución electoral en la CA de Madrid (CAM).

El PP consolida su posición de partido más votado en la CAM que obtuvo en 1989, reforzando su implantación y ampliando su diferencia con respecto al PSOE.

El avance popular no se limita al centro ciudad, y presenta niveles importantes en localidades periféricas «rojas» (ej.: Alcorcón, Alcobendas).

Madrid

| | 1993 | Dif. 1989 | |
|---|---|---|---|
| Participación | 78,9 | +6,2 | |
| (% s/vot.) | | | Diputados |
| PP | 43,7 | +9,7 | 16 (+4) |
| CDS | 3,0 | −8,0 | 0 (−4) |
| PSOE | 34,8 | +1,5 | 13 (+1) |
| IU | 14,5 | −0,8 | 5 ( =) |

El PSOE se mantiene como segunda fuerza, con resultados inferiores a su media a nivel de España, paralelamente a una buena implantación de IU, notablemente superior a su media global. Aunque se ha ido reduciendo cada vez más, la suma de los porcentajes de PSOE e IU se mantiene superior —aunque por poco— a la de PP y CDS.

A nivel de representación, con 1 escaño más en juego por razones demográficas, el PP es el que obtiene mejores ganancias al pasar de 12 a 16 escaños. El PSOE, por su parte, gana 1 escaño más obteniendo 13, mientras IU mantiene sus 5 diputados, y el CDS pierde los 4 que tenía.

No hay cambios a nivel de Senado, 3 para el PP y 1 para el PSOE.

## MURCIA

En Murcia se produce una verdadera «revolución electoral». El amplio dominio socialista, que venía repitiéndose desde 1982, cambia bruscamente a una contundene victoria del PP. El nivel de voto de los populares supera incluso el nivel de voto de UCD+AP en 1977 y 1979, época en que la correlación de fuerzas entre UCD y PSOE en esta CA estaba equilibrada aunque con ventaja socialista.

El PP obtiene casi la mitad de los votos en la CA, con un aumento de 17 puntos en relación a 1989, mientras el porcentaje del PSOE desciende 7 puntos. En conjunto, Murcia es la CA donde el PP obtiene sus mayores avances y el PSOE registra sus mayores pérdidas.

Es la única CA (junto a Cantabria) en que los factores específicos han pesado más que las tendencias generales en la decisión de voto. La crisis económica y el «escándalo» en relación a las presuntas «irregularidades» en la gestión del presidente autonómico socialista, están sin duda detrás de estos resultados. Las encuestas preelectorales ponían de relieva que Murcia (junto a Cantabria) era la CA en que se registraban los más elevados niveles de descontento en relación a la gestión de su gobierno autonómico y, sobre todo, en relación a su presidente, Carlos Collado.

Murcia

| | 1993 | Dif. 1989 | |
|---|---|---|---|
| Participación | 81,6 | +7,4 | |
| (% s/vot.) | | | Diputados |
| PP | 47,0 | +17,2 | 4 (+1) |
| CDS | 2,2 | −8,1 | 0 (−1) |
| PSOE | 38,4 | −7,3 | 4 (−1) |
| IU | 9,7 | +0,5 | 1 (+1) |

A nivel de representación, el PSOE pierde un escaño de diputado y el CDS pierde el que tenía, mientras IU consigue 1 y el PP obtiene uno más , pasanso de 3 a 4. Sin embargo una ligera variación en la correlación de fuerzas a favor del PP supondría un escaño menos para el PSOE y uno más para el PP, excepto que fuera acompañado de un retroceso mayor de IU, en cuyo caso sería ésta la que perdería el escaño.

Para el Senado se invierte ahora la distribución de anteriores elecciones, pasando el PP a obtener 3 escaños mientras el PSOE se queda con uno.

Por lo que se refiere a la participación, el incremento en Murcia es parecido a la media (sólo muy ligeramente superior), manteniéndose a pesar de todo esta CA como una de la más participativas de España.

## NAVARRA

Globalmente, Navarra es la CA que presenta variaciones menos importantes. Cambian algo las siglas vencedoras pero no el sujeto. La victoria de UPN ratifica la buena recepción entre el electorado de centro-derecha de la integración del PP en UPN, y su buen funcionamiento, después de vencer y acceder al gobierno en las elecciones autonómicas de 1991. En esta dirección apuntaba ya la victoria que en 1989 había obtenido la entonces coalición UPN-PP, venciendo al PSOE por primera vez en unas generales desde 1979.

De manera paralela al País Vasco, los retrocesos del CDS son más suaves que en las demás CCAA —por su menor implantación—, mientras los avances del PP son paralelos, incluso casi en intensidad, a avances del PSOE y de IU, a diferencia de lo que sucede en otras CCAA. Un incremento de la participación, menor que el que se registra en el resto de CCAA, es otro factor común en la evolución electoral de Navarra y el País Vasco.

Navarra

| | 1993 | Dif. 1989 | |
|---|---|---|---|
| Participación | 73,6 | +5,1 | |
| (% s/vot.) | | | Diputados |
| PP | 35,9 | +2,9 | 3 (=) |
| CDS | 1,7 | −5,3 | |
| PSOE | 34,6 | +3,7 | 2 (=) |
| IU | 8,6 | +2,9 | |
| HB | 10,3 | −0,6 | |
| EE | — | −2,8 | |

En conjunto, pues, se mantiene el equilibrio entre PP y PSOE —con ventaja del primero— con HB como tercera fuerza, a la que ahora casi alcanza IU que obtiene un sensible avance.

La distribución de escaños no experimenta cambios. La UPN mantiene los 3 diputados y 3 senadores que obtuvo en 1989, y el PSOE mantiene sus 2 diputados y 1 senador.

## PAIS VASCO

Al igual que en las demás CCAA, el partido que presenta un mayor avance en la correlación de fuerzas es el PP, aunque de forma más suave que en el resto de CCAA. También mejoran su correlación de fuerzas el PSE, IU y, menos, el PNV. La desaparición de EE, así como ligeras pérdidas de EA, HB y de un CDS poco implantado en el País Vasco, completan el panorama.

Como resultado de todo ello, el PSE-EE se convierte por primera vez en el partido más votado del País Vasco. Se mantiene, sin embargo, la equilibrada situación entre PNV-PSOE definida desde 1986, con ventaja ahora socialista.

La integración del sector mayoritario de EE en el nuevo PSE-EE se acompaña, pues, de un aumento en del voto socialista, aunque sin llegar al nivel que por separado sumaban anteriormente PSE y EE. En cambio, no ha dado el mismo resultado la coalición de EUE, el otro sector provinente de EE, con EA, cuyos resultados son algo más bajos incluso que los de EA en las anteriores elecciones, y parecen insertarse en el proceso de lento pero constante realineamiento a favor del PNV en el espacio del nacionalismo de centro.

El descenso de HB —siguiento una lenta pero progresiva tendencia desde 1986/87— parece relacionado con la insatisfacción que, ante el debilitamiento político, operativo y de imagen del terrorismo etarra, ha generado entre sectores de su electorado —e incluso dirigentes— la esclerosis y la incapacidad de adecuación de su proyecto político.

Los cambios mencionados hacen que, en conjunto, el campo nacionalista pierda fuerza en favor de los partidos de ámbito estatal, definiendo una situación de equilibrio entre bloques desconocida desde las elecciones generales de 1979.

País Vasco

| | 1993 | Dif. 1989 | |
|---|---|---|---|
| Participación | 69,7 | +2,8 | |
| (% s/vot.) | | | Diputados |
| PP | 14,6 | +5,3 | 4 (+2) |
| CDS | 0,8 | −2,7 | 0 ( =) |
| PSOE | 24,3 | +3,4 | 7 (+1) |
| IU | 6,3 | +3,3 | 0 ( =) |
| PNV | 23,9 | +1,3 | 5 ( =) |
| EA-EUE | 9,8 | −1,3 | 1 (−1) |
| HB | 14,5 | −2,2 | 2 (−2) |
| EE | — | −8,7 | 0 (−2) |

En Guipúzcoa, la provincia donde la competencia electoral está más igualada, el PSOE resulta por primera vez el partido más votado, seguido de HB y a no mucha distancia por EA-EUE y PNV. El PSOE repite victoria en Alava donde el PP supera al PNV y pasa a ser el segundo partido. Por su parte, el PNV continúa siendo el partido mayoritario en Vizcaya, seguido del PSOE.

Los cambios señalados, junto a la reducción de un escaño en Guipúzcoa y Vizcaya debido al descenso de la población en estas circunscripciones, provoca variaciones en la distribución de escaños al Congreso. El PP gana dos escaños y el PSOE uno (Vizcaya), mientras EA pierde uno (Vizcaya), HB dos (Guipúzcoa y Vizcaya), y EE deja los dos que tenía (Guipúzcoa y Vizcaya). El PNV, por su parte, mantiene los 5 diputados que tenía con la misma distribución por circunscripciones.

Para el Senado, el PP obtiene ahora un escaño (Alava) en detrimento del PNV, mientras el PSOE obtiene dos más en Guipúzcoa en detrimento de HB. En Vizcaya se mantiene la misma distribución: 3 para el PNV y 1 para el PSOE.

Por lo que se refiere a la participación, el País Vasco sigue la tendencia general de incremento participativo, pero a un nivel notablemente inferior a la media global de España y al resto de CCAA. Pero si un incremento de la movilización inferior a la media española es pauta homogénea en las tres provincias, las diferencias no son muy importantes en Alava y Vizcaya, siendo el nulo incremento de la participación en Guipúzcoa el elemento destacado.

## LA RIOJA

En La Rioja, como en el resto de CCAA, se registra un importante aumento de la participación, un notable avance del PP y descenso en picado del CDS, así como un ligero avance de IU. Los elementos algo más específicos en la evolución electoral riojana son el ligero retroceso del PSOE en la correlación de fuerzas y la concurrencia por primera vez del PR en unas elecciones generales, con un nivel de voto algo inferior al que había obtenido en las anteriores elecciones autonómicas. Por otra parte, la primera concurrencia del PR a unas eleccines generales se salda con un mal resultado e inferior al que había obtenido en anteriores comicios autonómicos.

Como resultado de estas variacioes, se rompe claramente a favor del PP la práctica situación de empate PSOE-PP que existía desde 1989, invirtiéndose la situación de equilibrio con ventaja socialista que se había mantenido desde 1982 hasta las anteriores generales.

La Rioja

| | 1993 | Dif. 1989 | |
|---|---|---|---|
| Participación | 80,0 | +7,8 | |
| (% s/vot.) | | | Diputados |
| PP | 46,0 | +5,2 | 2 (=) |
| CDS | 2,1 | −5,0 | |
| PSOE | 37,4 | −1,9 | 2 (=) |
| IU | 6,9 | +0,6 | |
| PR | 4,4 | +4,4 | |

Sin embargo, la distribución de escaños no varía. La ventaja del PP no es suficiente para alterar la distribución 2 a 2 de los escaños de diputado. Por otra parte, el PP mantiene y consolida la favorable distribuición de 3 a 1 en los escaños de senador que ya obtuviera —por muy escaso margen de votos— en 1989.

## Elecciones Generales de 1993

*Siglas de los partidos y candidaturas*

| | |
|---|---|
| AA | Andecha Astur |
| ACI-PGE | ACI-Panteras Grises de España |
| AIGC | Agrupación Insular de Gran Canaria |
| APP | Agrupación Palentina Popular |
| ARCOIRIS | ARDE Acción Republicana Democrática Española |
| ARM-ADE | Agrup.Ruiz Mateos-Alianza Democ.Europea |
| ARM-PAI-MAS | Agrup.Ruiz Mateos PAI-MAS |
| AT | Asamblea Tinerfeña |
| BNG | Bloque Nacionalista Galego |
| CC | Coalición Canaria |
| CDS | Centro Democrático y Social |
| CG | Coalición Galega |
| Ch.A | Chunta Aragonesista |
| CIA | Conceyu Independiente d'Asturies |
| CiU | Convergència i Unió |
| CNG | Converxencia Nacionalista Galega |
| CNPS | Coalición por un Nuevo Partido Socialista |
| EA-EUE | Eusko Alkartasuna - Euskal Eskerra |
| ENV | Esquerra Nacionalista Valenciana |
| ERC | Esquerra Republicana de Catalunya |
| EU | Extremadura Unida |
| EU-UG | Esquerda Unida - Unidade Galega |
| EV-CEC | Els Verds - Confederació Ecologista de Catalunya |
| FE-A | Falange Española Auténtica |
| FE-I | Falange Española Independiente |
| FE-JONS | Falange Española |
| FPE | Frente Progresista de España |
| FPG | Frente Popular Galego |
| FPReg | Federación de Partidos Regionales |
| GIL | Grupo Independiente Liberal |
| HB | Herri Batasuna |
| IC | Iniciativa per Catalunya |
| IFE | Independientes Federados de Aragón |
| IGC | Independientes de Gran Canaria |
| IU | Izquierda Unida |
| LE | Los Ecologistas |
| LG | La Gente |
| LV | Los Verdes |
| LVA | Los Verdes de Andalucía |
| LVPA | Los Verdes del País Alicantino |
| MCE | Movimiento Católico Español |
| MCESD | Monarquía Cristiana Española Social-demócrata |
| MRC | Movimiento de los Radicales por Cantabria |

| | |
|---|---|
| MV | Movimiento Verde |
| NIB | Nacionalistes de les Illes Balears |
| OS | Octubre Socialista |
| PA | Partido Andalucista |
| PANCA | Partido Nacionalista de Castilla y León |
| PAP | Partido Andaluz de Progreso |
| PAR | Partido Aragonés Regionalista |
| PAst | Partiu Asturianista |
| PB | Partido de El Bierzo |
| PC | Partido Cantonalista |
| PCPE | Partido Comunista de los Pueblos de España |
| PEC | Partit Ecologista de Catalunya |
| PGC | Partido de Gran Canaria |
| PH | Partido Humanista |
| PIAP | Partido de Integración de Almería y sus Pueblos |
| PLN | Partido de la Ley Natural |
| PNC | Partido Nacionalista Cántabro |
| PNV | Partido Nacionalista Vasco |
| PORE | Partido de los Obreros Revolucionarios de España |
| PP | Partido Popular |
| PPITRCG | Partido Político Independiente Tolerante Refrendatario Cultural Gratuito |
| PR | Partido Riojano |
| PRB | Partido Radical Balear |
| PRC | Partido Regionalista de Cantabria |
| PREPAL | Partido Regionalista del País Leonés |
| PREx | Partido Regionalista Extremeño |
| PRG | Partido Regionalista de Guadalajara |
| PRIM | Partido Regional Independiente Madrileño |
| PSOE | Partido Socialista Obrero Español |
| PSPC | Partido Socialista del Pueblo de Ceuta |
| PST | Partido Socialista de los Trabajadores |
| PT | Partido Tagoror |
| PT | Partido Tagoror (Asamblea Conejera de Lanzarote) |
| SES | Salud y Ecología en Solidaridad |
| TC-PNC | Tierra Comunera-Partido Nacionalista Castellano |
| UA | Unidad Alavesa |
| UA | Unión de Autonomías |
| UC | Unión Castellanista |
| UDA | Unión Democrática Alicantina |
| UMMP | Unió Mallorquina, Menorquina i Pitiusa |
| UPCA | Unión para el Progreso de Cantabria |
| UPL | Unión del Pueblo Leonés |
| UPS | Unión Progresista Soriana |
| URCL | Unidad Regionalista de Castilla y León |
| UV | Unió Valenciana |

# 5. LAS ELECCIONES AUTONOMICAS DE 1993 EN GALICIA

*Francesc Pallarés*[1]

## 1. El marco político y las candidaturas.

A pesar de la proximidad temporal de estas elecciones a las generales de junio, de las contínuas referencias a sus resultados, de la activa participación de los líderes centrales de los principales partidos, en realidad se ha tratado de unas *elecciones fundamentalmente gallegas,* centradas en la arena política de la CA.

El 30 de septiembre se inició oficialmente una *campaña tranquila,* sin apenas incidentes ni enfrentamientos verbales, radicalmente opuesta a la crispada campaña de la generales en junio.

Han sido unas elecciones con resultado largamente anunciado, en las que se daba por descontada una amplia victoria del PP. Las dificultades y problemas que tendría una coalición entre PSOE, BNG e EU-UG en el hipotético caso de que el PP no consiguiera la mayoría absoluta, reforzaban las expectativas de continuidad.

— Tanto por parte del partido en el gobierno como de la oposición, estas elecciones se han planteado y desarrollado como un auténtico *plebiscito* sobre la gestión de la Xunta popular y sobre todo de la presidencia de Manuel Fraga, que parte como favorito y del que se prevé una rotunda reelección.

— En este marco, cada partido libra una batalla *diferente.* La renovación de la mayoría absoluta y la consolidación del liderazgo de Fraga son los objetivos del PP. Por lo que se refiere al PSOE, estas elecciones deben leerse en clave interna, en relación a la pugna entre el candidato Sánchez Presedo, alineado con los llamados renovadores, y el alcalde de La Coruña, F. Vázquez, alineado con los llamados guerristas. Por su parte, el BNG aspira a consolidarse como la tercera fuerza, con importantes perspectivas de crecimiento.

— En total se presentaron 13 candidaturas, de las cuales sólo 3 obtuvieron finalmente representación.

— *PP*: En un marco de gran continuidad en las listas de candidatos, especialmente en los puestos con más probabilidades de elección, la candidatura del PP se centra casi exclusivamente en la figura del presidente saliente, Manuel Fra-

---

1. Con la colaboración de Josep Soler en el seguimiento y análisis de la información electoral en la prensa gallega.

ga. Es, en principio, el favorito. Cuenta con su carisma personal, que cultiva con un estilo presidencialista. Se presenta como galleguista y, como ya señalaron las elecciones de 1989, ha derivado de su centralismo inicial a una postura favorable al reforzamiento del papel de las autonomías.

Se ha abierto ya en esta campaña el tema de la sucesión de Fraga. Hasta ahora su liderazgo ha sido monolítico, integrando sin fisuras visibles la heterogeneidad interna del partido, en el que se expresan informalmente tres sectores: el «galleguista» (X.Cuiña), el «españolista» (X.M.Romay Becaria) y los Centristas de Galicia. En este marco, y dada la importancia de los personalismos y las «redes personales» en la política gallega, y especialmente en el PP, su liderazgo va a ser decisivo para asegurar una transición sin «traumas» al PP post-Fraga.

— *PSOE*: En el marco de una conflictiva situación interna en el socialismo gallego, las candidaturas del PSOE son las que presentan mayores cambios en relación a las anteriores elecciones autonómicas, no presentándose a reelección 10 de los 28 diputados elegidos en 1989.

A. Sánchez Presedo substituye a González Laxe como candidato a Presidente de la Xunta. Es el candidato más joven a la Presidencia. Encuentra sus mejores alianzas y apoyos en sectores socialistas del aparato central del partido, del Gobierno y de otras autonomías, lo que pone de manifiesto la precariedad de su liderazgo en Galicia.

La conflictiva situación interna se refleja en la relativa marginación del sector encabezado por F.Vázquez —alcalde de La Coruña, con importante carisma en Galicia— y el ex-presidente González Laxe en las listas socialistas gallegas, a la que corresponden éstos con su escasa y poco entusiasta participación en la campaña electoral.

Ante una intención de voto a la baja, el principal objetivo de las listas socialistas es el de mantenerse sin demasiadas pérdidas. Los resultados electorales serán un instrumento fundamental en la lucha interna.

— *BNG*: La tercera gran fuerza en estas eleccioes —a la que todos los sondeos le auguran un importante crecimiento— es el BNG liderado por Xosé Manuel Beiras. Su protagonismo en la oposición a Fraga en el parlamento autonómico durante la pasada legislatura ha llegado a eclipsar al propio PSG-PSOE pese a contar con menos escaños.

En relación a las anteriores elecciones, repiten los principales candidatos en cada provincia en un marco de gran continuidad en las listas, en las que se integran nacionalistas de diversos sectores. Dentro del Bloque —una estructura frentista— se integra un abanico heterogéneo de grupos (UPG, PNG, Sindicato Labrego, etc..).

Bajo la dirección de Beiras, el BNG ha ido renovando sus planteamientos, combinando los originales objetivos radicales con propuestas más moderadas. Su objetivo es configurar una versión de izquierdas de la estrategia de CiU y el PNV en Cataluña y el País Vasco, actuando como plataforma de presión desde el ámbito autonómico para influir en la política del gobierno central.

— *UG-EU*: Situada también en el ámbito de un nacionalismo de izquierdas, es fruto de la coalición entre Unidade Galega y Esquerda Unida, como vía para superar sus respectivos declives político-electorales. El liderazgo del histórico dirigente nacionalista de izquierdas Camilo Nogueira, intenta a su vez neutralizar la figura de Beiras (BNG) en competencia por muy parecidos sectores de electorado.

— Fraga y el PP basan la petición de voto en el balance de su gestión de gobierno. La revalorización de la autonomía gallega, de sus especificidades institucionales y culturales, y especialmente de la lengua gallega, es el aspecto más resaltado. La gestión de la Xunta en lo que se refiere a obras infraestructurales viarias en una comunidad tradicionalmente mal comunicada es otro aspecto que le ha conllevado amplios apoyos entre la población. Igualmente, la Xunta ha fomentado su buena imagen en otros ámbitos, como es el caso de la prevención de los incendios forestales, los servicios a la agricultura y la ganadería.

La oposición critica el excesivo protagonismo de Fraga, la utilización partidista de la propaganda institucional, los gastos excesivos (ej.: festividades del Xacobeo) y las arbitrariedades de la Xunta (ej.: utilización partidista de la TVG). La inactividad de la Xunta ante problemas como el paro y la crisis económica, que afectan muy fuertemente Galicia, es otro eje de las críticas de la oposición, especialmente del BNG y UG-EG.

Por otra parte, en el programa del BNG ocupa lugar destacado su crítica al proceso de integración en la Comunidad Europea, que ha causado el descontento de amplios sectores de la sociedad gallega, con alto índice de población rural y fuerte peso del sector agrario. Los nacionalistas se hacen eco de este extendido sentimiento, mientras populares y socialistas pasan por alto este tema.

— Finalmente, en relación al sistema electoral se aplican las nuevas disposiciones que elevan la barrera mínima para poder participar en la distribución de escaños de un 3% a un 5%. Se trata de una medida disuasoria dirigida a evitar intentos de nuevas formaciones por parte de las élites de centro-derecha dirigidas y reforzar el papel del PP. Finalmente, será la coalición EU-UG la que resulte perjudicada por la elevación.

## 2. Los resultados

Tal como ya habían venido señalando las encuestas preelectorales, los principales aspectos de los resultados fueron:

— Rotunda *victoria del PP* (51,9%), que renueva, ampliándola, la mayoría absoluta que ya alcanzara en 1989.

— Fuerte *descenso de los socialistas,* que con el 23,6% obtiene su peor resultado desde 1981.

— Espectacular *avance del BNG* (18,3%), que se consolida como tercera fuerza, muy cerca del PSOE.

GALICIA: Autonómicas 1993

| | 1993 | Dif. 1989 | |
|---|---|---|---|
| Participación | 64,2 | +4,7 | |
| (% s/vot.) | | Dif. 1989 | Diputados |
| PP | 51,9 | +8,2 | 43 (+5) |
| PSOE | 23,6 | −8,8 | 19 (−9) |
| BNG | 18,3 | +10,3 | 13 (+8) |
| UG-EU | 3,1 | −2,1 | 0 (−2) |
| CG | 0,4 | −3,2 | 0 (−2) |

*La participación/abstención*

La participación del 64,2% de los electores es la más elevada en unas elecciones autonómicas, manteniéndose la continuada tendencia a la disminución del elevado abstencionismo que ha caracterizado el comportamiento electoral en Galicia.

Es difícil calibrar hasta qué punto esta mejora se ha visto favorecida por el adelanto de las elecciones a octubre —en lugar del 17 de diciembre como correspondía en principio—, precisamente para evitar que las condiciones meteorológicas adversas del invierno tuvieran un efecto negativo en la participación en zonas montañosas y de población dispersa como es el caso de Galicia. En todo caso, las adversas condiciones meteorológicas del dia de las elecciones —intensa lluvia— no parecía acompañar las intenciones de aquella decisión, pero el nivel de participación en Galicia continuó aumentando.

Por provincias, como ya sucediera en las anteriores elecciones autonómicas, el mayor nivel de participación se registra en Lugo (66,9%) seguida de Pontevedra. Por primera vez, La Coruña (62,4%) desplaza a Orense como provincia más abstencionista, al producirse un fuerte incremento de la participación en esta última circunscripción. La Coruña, por su parte, es la circunscripción donde se incrementa más la abstención en relación a las elecciones generales de junio.

En conjunto, estas variaciones han llevado, en las dos elecciones de 1993, a una mayor homogeneidad en los niveles de participación/abstención de las 4 circunscripciones.

*La evolución del voto y del sistema de partidos*

— El PP, avanza 8 puntos en relación a 1989 y 5 en relación a su record que había establecido en las anteriores elecciones generales de junio. Obtiene así el mejor resultado de su historia y el porcentaje de votos más elevado obtenido por un partido en esta CA. Asimismo, Galicia es la CA donde el PP registra su

mejor resultado.

Por provincias, su avance es muy homogéneo en todas ellas, siendo Lugo y Orense, aquellas en que obtiene mejores resultados.

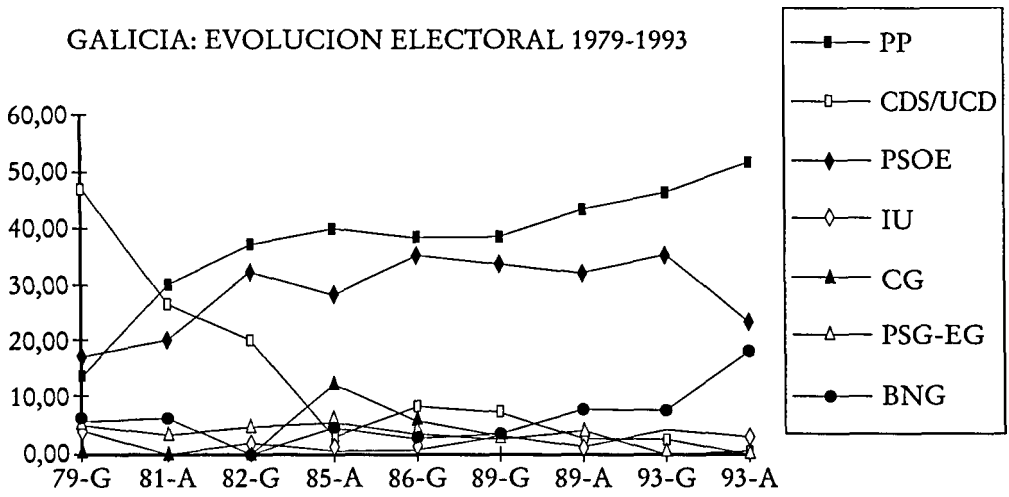
A nivel de representación, supera con creces la mayoría absoluta que ya obtuvo en 1989, aumentando su representación en 5 escaños (2 en la Coruña y uno en cada una de las otras tres provincias).

Estos resultados no sólo significan aprobación de las pautas de gestión de gobierno anterior y renovación de confianza, sino que además refuerzan la figura de Fraga tanto en Galicia como hacia el exterior, en el partido y en las instituciones.

— El PSG-PSOE es el gran perdedor de estas elecciones. Su retroceso de casi 9 puntos en relación a 1989 rompe bruscamente una tendencia de avance progresivo que había venido manteniendo el PSOE en las elecciones autonómicas, acercándose paulatinamente al nivel que viene manteniendo en las generales desde 1986. Su retroceso en relación a las generales de unos meses antes es aún mayor (−12).

Su descenso es fuerte en las cuatro circunscripciones, destacando, sin embargo, sus mayores pérdidas en La Coruña. Desde las generales de 1993, esta circunscripción ha dejado de ser la de mejor implantación socialista, sustituída por Orense.

Este retroceso se ha manifestado también a nivel de representación, perdiendo 9 escaños, 4 de ellos en La Coruña.



— El BNG es el otro gran triunfador de estas elecciones. El 18,3% de los votos no es solamente, con mucho, su mejor resultado histórico, sino que es también el mejor resultado obtenido por un PANE en Galicia.

Su espectacular avance es muy homogéneo en las cuatro circunscripciones, siendo más notorio en las zonas urbanas. La Coruña y Pontevedra son las circunscripciones donde obtiene mejor resultado.

A nivel de representación, casi triplica su representación anterior, ganando 8 escaños (3 en la Coruña y 2 en cada una de las otras provincias).

Su avance en relación a las elecciones autonómicas de 1989 es prácticamente idéntico al que experimenta en relación a las generales de junio.

El papel de Beiras en la oposición a Fraga, junto al proceso de moderación de su discurso e imagen ya iniciado en las anteriores elecciones, le han permitido ser el punto de referencia electoral de un galeguismo de izquierdas en el particular contexto político de estas elecciones. Ello se atribuye a la moderación de su mensaje y a la captación de votos nacionalistas y de izquierdas procedentes de otras formaciones políticas. Los principales avances electorales de este partido tienen lugar en las zonas más urbanas.

— UG-EU también se resiente del auge del BNG, y experimenta un retroceso de 2 puntos en relación al porcentaje que obtuvieron conjuntamente EU y los nacionalistas de PSG-EG en 1989. También en relación a las generales de junio, donde ya se presentó la nueva coalición, experimenta un retroceso de casi 2 puntos.

Su implantación prácticamente se circunscribe a La Coruña y Pontevedra, siendo casi nula en las otras dos provincias, perdiendo la representación parlamentaria que había obtenido el PSG-EG en 1989.

— Se reduce la fragmentación electoral y las tres principales opciones concentran ahora el 94% de los votos, por el 84 % en 1989. A nivel parlamentario también se produce una situación inédita: tan sólo 3 partidos obtienen representación.

Es difícil decir hasta dónde influyó el aumento de la barrera mínima en la decisión de voto de los electores. Sin embargo, a nivel directo no ha tenido incidencia alguna, pues UG-EU aunque hubiera podido participar en la distribución de escaños no hubiera alcanzado tampoco ninguno, aunque por un muy reducido margen de votos.

— Sin embargo, a nivel de la división en grandes bloques izquierda-derecha la diferencia 52-46% de los votos a favor de la derecha se ha mantenido prácticamente inmóvil en relación a 1989. A nivel parlamentario, en cambio, el 40-35 a favor del centro-derecha que se produjo en la anterior legislatura se ha transformado ahora en un 43-32.

— En conjunto se produce un importante cambio en el formato del sistema de partidos hacia una estructura de partido predominante en sustitución de la

bipartidista anterior. Es pronto, sin embargo, para decir si se fundamenta en un realineamiento con ciertos visos de mantenerse estable, si se ha debido a un fenómeno de volatilidad coyuntural —favorecida por el peculiar contexto de esta elección— para volver posteriormente a una situación parecida a la inicial, o si, como parece lo más probable, coexisten ambos aspectos en un proceso especialmente abierto de consolidación de un sistema de partidos gallego.

# SEGUNDA PARTE

# EL ESTADO DE LAS AUTONOMIAS EN 1993: TEMAS MONOGRAFICOS

# 1. REFORMA DE LA FINANCIACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS: LA INTRODUCCION DE MECANISMOS DE CORRESPONSABILIDAD*

*Jesús Ruiz-Huerta*

## 1. Introducción

El 7 de octubre de 1993, el Consejo de Política Fiscal y Financiera aprobaba la introducción en el modelo de financiación de las Comunidades Autónomas de un mecanismo para aumentar el grado de responsabilidad de los gobiernos autonómicos en la obtención de los recursos tributarios necesarios para financiar su gasto público. Con el acuerdo titulado «Procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad fiscal en el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas», se ponía fin, con carácter provisional, al problema que había ocupado buena parte de la atención y discusiones de las reuniones del Consejo de Política Fiscal y Financiera efectuadas durante las últimas semanas de 1991 y que finalizaría con los Acuerdos de enero de 1992. El problema de la corresponsabilidad ha sido, además, uno de los polos de atención fundamentales en los medios de comunicación y en el debate político del año 1993.

En este artículo, después de introducir algunas precisiones terminológicas, se ofrece una rápida revisión de los rasgos esenciales del sistema de financiación autonómico y de su evolución desde el comienzo de los años 80. Se trata, de esta forma, de exponer de manera sintética los momentos principales del modelo, con una terminología sencilla que nos permita conectar con el contenido del Acuerdo de 7 de octubre pasado y explicar el significado de la introducción del porcentaje de participación en el impuesto sobre la renta de las personas físicas. Tras reflexionar sobre el alcance y futuro de dicho porcentaje, se estudian otras vías para incrementar el grado de responsabilidad de los gobiernos autonómicos, haciendo especial hincapié en los tributos cedidos, el establecimiento de recargos y las fórmulas de participación en la gestión de los tributos. Para terminar, se realizan algunas consideraciones sobre el futuro previsible del sistema de financiación autonómico.

## 2. Un intento de aclaración terminológica

Las dos vías principales de financiación de un gobierno regional son los recursos propios y los procedentes de otros niveles de gobierno, singularmente de la Administración Central. Como puede observarse en el cuadro adjunto (I), el

* Quiero agradecer la ayuda prestada por Mª Antonia de Pablos y y Julio López Laborda para la elaboración de este documento.

peso de los recursos propios entre las Comunidades Autónomas pertenecientes al régimen común es muy pequeño comparado con las transferencias. A la altura de 1991,[1] el 68% de los recursos de las Comunidades eran transferencias recibidas del Gobierno Central a través de diversas vías.

CUADRO 1

RECURSOS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS DE REGIMEN COMUN

En porcentaje de los recursos globales anuales.
Cifras de liquidación definitiva.

| | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Tributos Propios (*) | 0,72 | 1,39 | 1,06 | 1,12 | 1,16 | 1,08 |
| Endeudamiento Neto | 3,04 | 0,08 | 3,29 | 3,49 | 10,11 | 15,40 |
| Tributos Cedidos y Tasas | 14,14 | 14,73 | 16,40 | 17,28 | 17,48 | 15,36 |
| Participación en I.E. | 30,98 | 39,23 | 31,88 | 31,32 | 28,93 | 26,70 |
| Insalud e Inserso | 23,21 | 23,34 | 28,59 | 27,59 | 23,98 | 25,01 |
| Otras Subvenciones (**) | 27,92 | 21,24 | 18,79 | 19,20 | 18,35 | 16,44 |
| TOTAL | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |

(*) Incluye Recargos.
(**) Incluye F.C.I., F.E.D.E.R., Convenios de Inversión, Contratos-Programa, y Subvenciones gestionadas, excepto las destinadas a C.C.I.I..
Fuente: Giménez Montero, A. (1993).

Si acudimos a la comparación internacional (II), comprobamos cómo en relación a la media de los países federales, nuestros gobiernos intermedios tienen un porcentaje de recursos propios notablemente bajo: en términos de ingresos totales consolidados del Sector Público, frente a un valor medio correspondiente a los países federales de 24%, España arrojaba un porcentaje del 7% en 1991, apenas un 3% del PIB de ese año. No hay que olvidar, por otra parte, que esa pequeña participación debe ponerse en relación con el volumen de gasto sobre el que toman decisiones las Comunidades y que representa en la actualidad un porcentaje aproximado al 25% del gasto total consolidado. Tal diferencia pone de manifiesto la asimetría del proceso de descentralización español entre la vertiente del gasto y la del ingreso.[2]

Esa diferencia en términos de ingresos y gastos se suele criticar en tres direcciones: En primer lugar, se señala que se incumple el principio de suficiencia, en el sentido de que los recursos de las Comunidades no sería «suficientes» para atender a los objetivos de gasto.

1. La información sobre liquidaciones presupuestarias ofrecida por la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales acaba, hasta el momento actual, en 1991. No tiene mucho sentido ofrecer datos más actuales procedentes de otras fuentes.

2. Asimetría que ha sido analizada exhaustivamente en los trabajos efectuados en los últimos años y que fue objeto de especial atención en el Informe de Comunidades Autónomas del año pasado. (Ruiz-Huerta, 1993).

## CUADRO 2

## INGRESOS CONSOLIDADOS POR NIVELES DE GOBIERNO (1)

| | INGRESOS (como porcentaje del PIB) | | | | INGRESOS (como porcentaje del total) | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| PAISES | NIVEL CENTRAL | NIVEL INTERMEDIO | NIVEL LOCAL | TOTAL CONSOLIDADO | NIVEL CENTRAL | NIVEL INTERMEDIO | NIVEL LOCAL | TOTAL CONSOLIDADO |
| Alemania (1991) | 31 | 9,7 | 6,2 | 46,9 | 66 | 21 | 13 | 100 |
| Australia (1991) | 27,2 | 8,8 | 2,1 | 38,1 | 71 | 23 | 6 | 100 |
| Austria (1991) | 35,2 | 4,9 | 8,1 | 48,3 | 73 | 10 | 17 | 100 |
| Canadá (1989) | 20,1 | 16,7 | 4,3 | 41,1 | 49 | 41 | 10 | 100 |
| Suiza (1984) | 20,7 | 9,6 | 8,6 | 38,8 | 53 | 25 | 22 | 100 |
| USA (1990) | 19,9 | 8,4 | 5,7 | 34 | 58 | 25 | 17 | 100 |
| Media de países federales (2) | 25,7 | 9,7 | 5,8 | 41,2 | 62 | 24 | 14 | 100 |
| Francia (1991) | 40,8 | | 5,9 | 46,7 | 87 | | 13 | 100 |
| Italia (1989) | 38 | | 2,7 | 40,7 | 93 | | 7 | 100 |
| Reino Unido (1990) | 37,2 | | 4,7 | 41,9 | 89 | | 11 | 100 |
| Suecia (1991) | 44,5 | | 20,6 | 65,1 | 68 | | 32 | 100 |
| Media de países unitarios (2) | 41,7 | | 9,5 | 51,2 | 83 | | 17 | 100 |
| España (1991) | 35 | 3,1 | 3,1 | 41,2 | 85 | 7 | 8 | 100 |

(1) No se incluyen ingresos financieros (Caps. 8 y 9).
(2) Media no penderada.
Fuente: CASTELLS et al. (1993)

Por otro lado, se alude a la ausencia de autonomía. Aunque parezca garantizada la autonomía del gasto, habría graves carencias de autonomía en relación con los ingresos. Por último, la asimetría citada pondría de manifiesto la falta de responsabilidad compartida, «corresponsabilidad», en la recaudación de los ingresos. Veamos cuáles son las diferencias entre estos conceptos.

Las transferencias, especialmente si son incondicionadas, pueden garantizar una amplia autonomía de gasto, entendida como capacidad para decidir sobre cantidades, calidades y técnicas de suministro de los servicios públicos, y, en cierto sentido, pueden asegurar un grado aceptable de suficiencia financiera. Podría decirse, en consecuencia, que un sistema carente de autonomía de ingresos puede ser suficiente, en el sentido de poder cubrir las necesidades normales de gasto con ingresos ordinarios.[3]

Sin embargo, un proceso de creciente endeudamiento podría ser una manifestación de insuficiencia financiera de cualquier administración. Ante la relatividad del concepto que manejamos, el conocimiento efectivo de la insuficiencia de recursos de dicha administración sólo sería posible a partir del análisis concreto de los gastos en que se incurre y de la evaluación de su grado de necesidad. Una vía interesante en esa dirección sería la investigación del endeudamiento cuando éste sobrepasa determinado límite.[4]

La autonomía financiera hace referencia al ejercicio autónomo de la actividad financiera, es decir, a la capacidad de la Comunidades para determinar el volumen y composición de sus gastos e ingresos.

Una cuestión que suele plantearse en este ámbito es la que se refiere a la relación entre la capacidad de decidir por el lado del gasto y por el del ingreso. ¿Cuál es la verdaderamente importante? Probablemente las dos. Es difícil separar ambos aspectos: para poder emplear efectivamente el poder de decidir es necesario contar con la capacidad para obtener recursos financieros con el mínimo posible de limitaciones externas. Por eso no parece suficiente aceptar que un nivel de gobierno es autónomo cuando tiene un amplio margen de maniobra para decidir sobre sus competencias de gasto. La vieja idea de que quien tiene el recurso es el que decide en última instancia, sigue teniendo valor en nuestros días. La autonomía en el lado de los ingresos es un factor importante para asegurar una efectiva capacidad autónoma de decisión.[5] En este sentido, la autonomía financiera se refiere a la participación en las decisiones que afectan a los elementos de los impuestos. Cuanto mayor sea el peso de los tributos propios, mayor será la autonomía financiera de las Comunidades.

---

3. En realidad, el principio de suficiencia es difícil que se cumpla adecuadamente en cualquier modelo de financiación de una unidad pública, como consecuencia de su notoria relatividad. Los objetivos de acción pública son difíciles de delimitar y siempre pueden generarse nuevas necesidades de gasto por parte de cualquier nivel de gobierno. La tarea de garantizar la suficiencia del sistema en ese contexto debe ser siempre entendida desde esa perspectiva de relatividad.

4. Sobre el crecimiento del endeudamiento de las Comunidades Autónomas pueden consultarse Biescas, 1992; Alvarez Corbacho, 1992; Monasterio y Suárez, 1993.

5. Sobre las relaciones entre ambos conceptos de autonomía, ver Secretaría de Estado de Hacienda, 1990.

Y, como señalábamos anteriormente, puede decirse que, en el ámbito español, el escaso peso de los recursos propios, aquéllos sobre los que decide plenamente el gobierno autonómico, implica un bajo nivel de autonomía por el lado de los ingresos. Pero ¿qué tiene esto que ver con la corresponsabilidad?

El concepto de corresponsabilidad fiscal no goza de una interpretación única admitida por todos.[6] Su origen debe vincularse a la asimetría antes señalada. Si las Comunidades Autónomas españolas se financian básicamente a través de transferencias eso quiere decir que la mayor parte de los impuestos se recauda por el gobierno central que es el que debe hacerse cargo de los costes relacionados con tal recaudación. Esa ausencia de competencias en la recaudación de impuestos diluye la responsabilidad de los gobiernos ante sus electores que sólo juzgarán a sus gobernantes directos por las actividades de prestación de servicios o de asignación del gasto que efectúen.

El presupuesto en los sistemas democráticos es el instrumento principal de control de la acción del ejecutivo, tanto en su vertiente de gasto como en la de ingresos. Esta función de control no se realiza adecuadamente si los ciudadanos, a través de sus representantes, no pueden pronunciarse sobre los ingresos más adecuados para financiar los programas de gasto. Los ciudadanos de cada Comunidad pueden identificar, cada vez con mayor facilidad, a los responsables de las políticas de gasto pero siguen considerando que el Gobierno Central, el Ministerio de Hacienda, es quien recauda sus tributos. Y eso no es bueno porque genera una tendencia al aumento del gasto y al victimismo de las Comunidades respecto al Gobierno, último responsable de problemas y carencias en cada territorio.

La corresponsabilidad implica la necesidad de participación solidaria en los costes de la financiación de todos los servicios públicos, sean de ámbito estatal, regional o local.[7] La corresponsabilidad guarda una clara relación con el problema de la autonomía de ingresos, pero debe diferenciarse del mismo, afectando a otros principios característicos de un sistema fiscal descentralizado como la «visibilidad» de la carga tributaria, la importancia cuantitativa que deben tener las fuentes de recaudación asignadas, etc.

En definitiva, hablar de responsabilidad implica realizar un ejercicio de identificación de la autoridad competente en cada actividad pública, sea en relación con algún servicio público, sea en cuanto a la labor recaudatoria. La responsabilidad en este contexto debe interpretarse como «obligación de dar cuenta» y se referiría a las autoridades que deben dar cuenta ante sus electores de sus actividades y de los costes que aparejan. Tras la demanda de mayor responsabilidad o de aumentar la «corresponsabilidad» de las Comunidades Autónomas ha-

6. Véanse, entre otros, los trabajos de Monasterio, 1992, Solé Vilanova, 1992 o Ruiz-Huerta, 1993.

7. Como apuntábamos en Ruiz-Huerta, Pablos (1992), el concepto de corresponsabilidad que, aunque no recogido como tal en el diccionario de la lengua, ha hecho fortuna en España, guarda una estrecha relación con el término inglés «accountability».

bría, en consecuencia, un objetivo de lograr mayor eficiencia en la prestación de los bienes y servicios públicos

## 3. El modelo de financiación de la Comunidades Autónomas de régimen común[8] Algunas observaciones sobre su origen y evolución

Cuando se puso en marcha el proceso de descentralización del Sector Público Español se trataba de hallar un procedimiento rápido de cesión de competencias que permitiera, con los costes más bajos posibles, garantizar el mantenimiento de los servicios públicos, evitando que los ciudadanos sufrieran las consecuencias negativas que se podrían producir como consecuencia del cambio de titularidad de dichos servicios.

Aunque el esquema más racional, previsto en las normas descentralizadoras, consistía en estimar de algún modo las necesidades de servicios públicos de cada una de las Comunidades, pareció más razonable diferir ese modelo algunos años optando por una alternativa más sencilla. En esa dirección se decidió, para proceder a la transferencia de los servicios, determinar cuál era el coste de cada uno de tales servicios de manera que se pudiera financiar, a través de algún procedimiento, dicho coste, el «coste efectivo». Tal fue la tarea encomendada a las Comisiones de Transferencias que debían fijar los costes efectivos de los servicios siguiendo una metodología particular, elaborada con dicha finalidad.

Empleando una terminología sencilla podría expresarse el mecanismo de financiación en la siguiente forma:[9]

Como antes señalábamos, los dos tipos principales de recursos financieros de la Comunidades son los recursos propios y las transferencias. En los primeros años, las modalidades principales de ingresos obtenidos por las Comunidades que responden a esos dos tipos genéricos, son los tributos cedidos y la participación en los ingresos del Estado.[10]

---

8. Es obligado señalar la excepción constituída por las Comunidades de Régimen Foral. Cuando se plantea el problema de la corresponsabilidad no se está aludiendo a los regímenes de Concierto y Convenio que, a partir de las explicaciones anteriores y a la luz de los sistemas comparados, podrían calificarse como sistemas con un grado elevado de autonomía financiera y también de responsabilidad.

9. Aunque se trata de una terminología común, me he beneficiado de algunas de las expresiones empleadas por López Laborda en sus trabajos (algunos aún no publicados) de 1992 y 1993.

10. Como es bien conocido (ver, Ruiz-Huerta, 1993), los recursos obtenidos de los tributos cedidos se refieren a la recaudación de algunas figuras de escaso peso recaudatorio como los Impuestos sobre el Patrimonio, Sucesiones y Donaciones, Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados o la Tasa sobre el Juego. Según la LOFCA, las Comunidades tendrían derecho a percibir la recaudación por dichos conceptos aunque después se delegaría desde el gobierno central la gestión de esos tributos con alguna excepción. No obstante, se trata de figuras de titularidad estatal sobre las que las Comunidades carecen de capacidad normativa alguna. Por su parte, el porcentaje de participación en los ingresos del Estado no es sino un fondo de transferencias que procede de la suma de ingresos del Estado, dirigido a garantizar el funcionamiento de los servicios públicos en los diversos territorios.

Sea CEi la expresión del coste efectivo de los servicios transferidos a la Comunidad «i»
TCi la recaudación real por tributos cedidos en «i»
TC*i la recaudación normativa[11] por tributos cedidos en la región «i»
PIEi la participación de la Comunidad en los ingresos estatales no cedidos.
y FTi, la financiación total de la Comunidad «i».

En el primer período, todo se reducía a financiar el coste efectivo de los servicios transferidos por lo que la Administración Central se limitaba a cubrir la diferencia entre el montante del coste efectivo y la estimación razonable de lo que se esperaba recaudar por los tributos cedidos, es decir:

$$PIEi = CEi - TC^*i$$

Y la financiación total de la Comunidad sería:

$$FTi = PIEi + TCi = CEi + [TCi - TC^*i].$$

En otros términos, cada región recibiría para financiar su gasto una transferencia del gobierno central y la diferencia entre los tributos cedidos efectivamente recaudados y la estimación normativa de los mismos.[12]

El sistema incluía además otros ingresos de menor cuantía (impuestos propios o tasas vinculadas a los servicios transferidos) o bien asignados a alguna finalidad distinta de la financiación de los servicios públicos de las Comunidades, como ocurría con el Fondo de Compensación Interterritorial.[13]

En 1986 se llevó a cabo una reforma del sistema de financiación autonómico para adaptarlo a las previsiones de la LOFCA y corregir las principales distorsiones del sistema anterior. Ahora se pretendía separar la financiación de la noción de coste efectivo y hacer bascular el sistema sobre una aproximación a las necesidades de gasto de cada Comunidad, determinadas a partir de las variables

11. El término «normativo» se emplea con frecuencia en la jerga propia del modelo de financiación autonómica. Con el mismo, se quiere aludir a la estimación de lo que «deberían» recaudar como término medio las Comunidades por estos conceptos. En el caso de los tributos cedidos la recaudación normativa se obtiene a partir de la cifra real de un año (1984) que crece según el porcentaje previsto para el resto de la financiación (Gasto Equivalente, ITAE o PIB). El establecimiento de la «norma» de evolución de estos ingresos es otro tema controvertido.

12. De esta forma se introducía un cierto incentivo a una buena recaudación de los tributos cedidos.

13. El FCI se utilizó en el primer período no sólo como un instrumento de reequilibrio territorial sino también como medio para financiar la inversión nueva vinculada a los servicios transferidos, no contemplada en el coste efectivo. Ello daría lugar a diversas distorsiones y a un mal funcionamiento del Fondo, en buena medida debido a la existencia de un doble objetivo, a veces contradictorio. Este problema se mantendría hasta 1990, cuando se llevó a cabo la reforma del FCI con la finalidad de consagrarlo en exclusiva a su función originaria de promover la solidaridad entre las regiones españolas. No debe olvidarse sin embargo este problema en un momento como el actual, cuando se está poniendo en marcha un nuevo proceso de transferencias a raíz del Pacto Autonómico de 1992, y una vez más se está empleando el método del coste efectivo sin contemplar el fenómeno de la inversión nueva ...

contempladas por la LOFCA (población, superficie, pobreza relativa, esfuerzo fiscal).[14]

Utilizando la misma terminología anterior y llamando NGi a las necesidades de gasto de la Comunidad «i», ahora la transferencia recibida del gobierno central se obtendría de la expresión: PIEi = NGi — TC*i

Por su parte, la financiación total resultaría:

$$FTi = NGi + [TCi - TC^*i]$$

De este modo, se conseguía vincular la financiación a las necesidades de cada Comunidad aunque los instrumentos básicos no se veían esencialmente alterados.

No obstante, a pesar de la mejora, como la aprobación del cambio hacía necesaria su aceptación por parte de las Comunidades, el Gobierno Central se vio obligado a asegurar a las mismas unos ingresos iguales como mínimo a los del sistema anterior. En la práctica ello se tradujo en un crecimiento de la financiación a todas las Comunidades. Y como el modelo anterior se sustentaba sobre el concepto del coste efectivo, este concepto se arrastró al nuevo mecanismo previsto para el período 1987-1991. Con él se arrastraban también las desigualdades de partida, que pudieran existir cuando se puso en marcha el proceso de descentralización del Sector Público.

La norma de evolución del porcentaje de participación en los ingresos del Estado se obtiene a partir del cálculo de tres índices: la tasa de evolución de los ingresos totales ajustados estructuralmente (ITAE), el incremento nominal del PIB y la evolución del Gasto Equivalente del Estado. El tenor de la norma a seguir es el siguiente: «La financiación vía porcentaje crecerá a la misma tasa que el ITAE, a menos que esta tasa supere a la tasa de crecimiento nominal del PIB, en cuyo caso la financiación crecería igual que el PIB. Sin embargo, si la aplicación de esta regla diera lugar a una tasa de crecimiento menor a la tasa de crecimiento de los Gastos Equivalentes, la financiación crecería igual que dichos gastos equivalentes».[15]

En la práctica, excepto en un año, el índice aplicado ha sido el de la evolución del Gasto Equivalente de manera que el crecimiento de las transferencias procedentes de la Administración Central para financiar los gastos autonómicos se vinculaba al comportamiento del gasto efectuado por el Gobierno Central.

La reforma acordada en 1986 corrigió algunos de los defectos principales del sistema anterior aunque dejó sin resolver problemas importantes como los relacionados con el FCI, el limitado peso de los recursos propios o la mayor

14. La determinación de las necesidades de gasto es otro tema complejo y controvertido. ¿Cuáles son las variables relevantes? ¿Cuáles son las ponderaciones adecuadas?

15. Ver el «Método para la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el quinquenio 1987-1991». El gasto equivalente se refiere a los Capítulos I, II y VI del Presupuesto de Gastos. Por su parte, los ITAE incluyen los impuestos directos e indirectos y las cotizaciones sociales y para el desempleo, descontando los recursos de la Comunidad Europea.

aproximación entre las Comunidades en términos de financiación por habitante.

Los intentos para conseguir un nuevo modelo llevaron a los acuerdos de 1992. En realidad, el nuevo acuerdo no implicaba un cambio sustancial del sistema sino un moderado perfeccionamiento del anterior y la asunción del compromiso de incorporar algún elemento de corresponsabilidad en el nuevo modelo de financiero. En su documento, el Consejo ponía en marcha diversos grupos de trabajo para que estudiaran los principales problemas pendientes y, en especial, contemplaran la posibilidad de incorporar la corresponsabilidad a partir de la variable esfuerzo fiscal incluida en la fórmula de reparto del porcentaje de participación.[16] Los acuerdos de 1992 consagraban la reforma del FCI, mejoraban el mecanismo de participación y aproximaban la financiación per cápita de las Comunidades. Pero habría que esperar dos años más para el logro de un nuevo acuerdo reformador.

## 4. El Acuerdo de Octubre de 1993

Después de un largo y complejo proceso de negociaciones en el que las variables políticas jugaron un destacado protagonismo, el Consejo de Política Fiscal y Financiera alcanzó un Acuerdo de mayoría en su reunión del 7 de octubre de 1993. A partir de dicho acuerdo, por primera vez se introduce un mecanismo de corresponsabilidad en el modelo de financiación de las Comunidades. Es interesante explicar gradualmente el contenido de dicho acuerdo para poder valorarlo en su justa medida.

¿Cuál es el instrumento por el que se opta? Es importante señalar que el Consejo acuerda la cesión a cada Comunidad Autónoma del 15% del IRPF recaudado en su territorio. Por lo tanto es incorrecto hablar de una cesión de «la gestión» del 15% del IRPF. La Comunidad participa en una parte de lo recaudado pero no se hace cargo de su gestión. No podía ser de otra forma si pensamos que, desde el punto de vista de la naturaleza del IRPF, la ruptura de la gestión del gravamen es una medida inadecuada e ineficiente. Otra cosa distinta es que las Comunidades participen de algún modo en la gestión del tributo ante el interés que dicha gestión ahora apareja.[17]

---

16. Estos extremos se explicaban en el Informe de Comunidades Autónomas de 1992. Según el Ministerio de Hacienda, tal como estaba concebida la variable esfuerzo fiscal en el mecanismo de reparto del porcentaje de participación en los ingresos, equivalía a un cierto porcentaje de la recaudación del impuesto sobre la renta devengado en cada territorio. Este argumento tiene su importancia por las repercusiones jurídicas que genera. En efecto, si se optaba por la cesión de un porcentaje en el IRPF territorial, ante la dificultad de encajar dicha cesión en el artículo 11 de la LOFCA, cabía la posibilidad de contemplarla en el marco del artículo 13, como una mera división del «viejo» porcentaje de participación en dos fracciones diferenciadas. Así fue como ocurrió.

17. Es lo que se ha hecho en la Ley de Presupuestos para 1994, donde se establece un sistema de participación de las Comunidades en la Agencia Estatal de Administración Tributaria, en relación con la gestión del IRPF.

¿Cómo se instrumenta la nueva participación en el IRPF? Utilizaremos para la explicación la misma terminología antes empleada. Como en el modelo anterior, el primer paso consiste en determinar la cuantía de las necesidades de gasto de cada Comunidad en función de diversas variables (población, superficie,etc). Los medios para financiar las necesidades de gasto son ahora los impuestos cedidos, la participación en ingresos y el 15% de la recaudación en el IRPF. Es decir:

$$NGi = PIEi + TCi + 0{,}15IRi$$

Por otra parte, el Porcentaje de Participación en los ingresos del Estado se obtendría de la siguiente forma:

$$PIEi = NGi - TC^*i - 0{,}15IR^*i$$

Es decir, lo que obtienen las Comunidades de las transferencias del Estado es el resultado de restar de las necesidades de gasto, la recaudación normativa de tributos cedidos y el 15% de la recaudación normativa del IRPF.

Una vez más, el mecanismo se sustenta sobre la noción de recaudación «normativa» o «estándar». Como en el caso de los tributos cedidos, con esta noción se quiere representar un nivel de esfuerzo adecuado o razonable para garantizar la financiación de los servicios públicos. En el caso del IRPF se ha optado por entender que la recaudación normativa es igual a la recaudación real de un año neutral, en este caso 1993. Una vez obtenida esa cifra de recaudación efectiva se transforma en valores del año base, 1990, descontándola según el indicador «prevalente» para el crecimiento del porcentaje de participación (Gasto Equivalente normalmente). La recaudación normativa de cada año sería el resultado del crecimiento de la cantidad del año base según la norma de evolución aplicada.

La financiación total de cada Comunidad sería por lo tanto:

$$FTi = PIEi + TCi + 0{,}15IRi$$

O, en otros términos, $= NGi + (TCi - TC^*i) + 0{,}15(IRi - IR^*i)$

¿Cómo se debe interpretar la última expresión? Si se siguió el razonamiento no habrá problemas para entender que cada Comunidad Autónoma obtendrá recursos de las tres fuentes citadas y que si hace un esfuerzo razonable (estándar) podrá cubrir sin dificultades sus necesidades de gasto. Si no fuera así, podría tener algún problema para atender dichas necesidades, aunque el caso normal será el logro de un cierto excedente porque alcanzará una recaudación efectiva mayor que la normativa. Tal parece haber sido el caso de los tributos cedidos como se observa en el cuadro III.

Sin embargo el cálculo de los conceptos normativos introduce una cierta aleatoriedad en el sistema que se ha pretendido controlar mediante el establecimiento de topes. En efecto, $TC^*i$ e $IR^*i$ se determinan en el año base y se hacen evolucionar según un índice específico, igual para todas las Comunidades Autónomas. De esta forma se evitan los cálculos anuales, poco convenientes en cualquier esquema de transferencias, ante el coste derivado de las continuas nego-

ciaciones que aparejan, intentando garantizar la solvencia de cada Comunidad Autónoma a través del establecimiento de determinados límites a la financiación.[18]

CUADRO 3

INDICE DE REALIZACION TRIBUTARIA EN IMPUESTOS CEDIDOS

(Recaudación real x 100 / Recaudación normativa)
A partir de cifras de liquidación definitiva

| | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Aragón | 108,30 | 110,00 | 124,92 | 134,12 | 116,96 | 113,56 |
| Asturias | 108,07 | 113,27 | 113,13 | 114,10 | 105,63 | 115,81 |
| Baleares | 146,49 | 158,04 | 160,40 | 184,06 | 181,44 | 162,69 |
| Cantabria | 153,51 | 169,93 | 232,25 | 160,93 | 153,47 | 137,39 |
| Castilla-León | 121,73 | 118,64 | 128,49 | 119,83 | 116,70 | 120,05 |
| Castilla-La Mancha | 113,49 | 113,50 | 108,94 | 121,13 | 119,00 | 126,96 |
| Extremadura | 127,96 | 128,50 | 126,28 | 130,94 | 121,01 | 122,29 |
| Madrid | | | | | 109,85 | 108,55 |
| Murcia | 107,76 | 103,01 | 122,29 | 146,80 | 132,86 | 130,88 |
| Rioja | 123,93 | 130,98 | 127,96 | 127,09 | 134,11 | 134,41 |
| Andalucía | 120,03 | 127,04 | 131,56 | 145,94 | 133,97 | 124,61 |
| Canarias | 112,22 | 129,16 | 122,76 | 133,19 | 116,30 | 103,68 |
| Cataluña | 111,96 | 119,74 | 122,40 | 140,24 | 127,66 | 121,26 |
| Galicia | 142,72 | 121,41 | 116,25 | 115,04 | 116,02 | 117,98 |
| Valencia | 106,55 | 110,42 | 119,20 | 129,08 | 113,30 | 108,03 |
| TOTAL CC.AA. | 116,17 | 120,04 | 125,01 | 135,31 | 122,47 | 118,10 |

Fuente: Giménez Montero, A. (1993).

Según el Acuerdo, todas las Comunidades recibirán un tramo de financiación definido como el 15% de la diferencia entre la recaudación real y normativa del IRPF [= 0,15 (IRi — IR*i)]. La evolución de este tramo está sujeta a la siguiente restricción en 1994: $0{,}25\% \leqslant \frac{0{,}15\ (IRi - IR^*i)}{FTi} \leqslant 1{,}00\%$, para las Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143. Dichos límites serán 0,25% y 0,50% para las Comunidades de nivel competencial más alto; y 0,50% y 2% para todas las Comunidades, en 1995. FTi de la expresión anterior es la financiación «fuera fondo» teórica que hubiera existido en los respectivos ejercicios, de haberse aplicado el método aprobado en 1992 (= PI + TC*).

18. El automatismo en el funcionamiento de un sistema de transferencias es un criterio defendible desde postulados de eficiencia y autonomía. Como señalaba King en 1991, la mejor transferencia es la más pequeña y la que exige menos negociaciones.

La cesión del 15% admite alguna excepción en el caso de las Comunidades cuya participación en el IRPF fuera superior al porcentaje de participación. En tal supuesto, el porcentaje aplicado en el IRPF será inferior.[19] Por otra parte, algunas Comunidades, por motivos diferentes, no suscribieron el acuerdo, por lo que transitoriamente obtendrán su financiación según el procedimiento anterior.[20]

El Acuerdo alcanzado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, se refiere sólo a los ejercicios de 1994 y 1995. En 1996, como señala expresamente el «procedimiento», a la vista de la experiencia de los dos años precedentes el Consejo «deberá pronunciarse sobre la continuación pura y simple en su aplicación o, en su caso, sobre las reformas que sea necesario introducir para su perfeccionamiento».

## 5. Valoración del Acuerdo sobre corresponsabilidad

### *A) Algunos aspectos técnicos*

El Acuerdo alcanzado por el CPFF el 7 de octubre de 1993 ha optado por definir la norma recaudatoria del IRPF como la cuota líquida territorializada real del IRPF en el año base del sistema, año 1993, y su norma de evolución según el índice prevalente. Pero esta decisión es el punto final de un largo período de estudios y negociaciones en el cual se analizaron otras propuestas de definición.

En particular, se barajó la posibilidad de definir dicha norma recaudatoria como el producto de una base imponible territorial normativa y de un tipo medio normativo de gravamen territorializado. ¿Cómo se propuso calcular cada uno de etos elementos? La base normativa en un año «t» para cada CA podría estimarse distribuyendo la cuota líquida total de las 15 CA de régimen común en función de sus respectivos VAB relativos; por su parte, el tipo medio normativo de cada CA debería estimarse mediante una función creciente de la base imponible media correspondiente a cada CA en el ejercicio «t». En cuanto a la evolución de esta norma, sería la que resultara de efectuar el cálculo descrito año a año.

Del análisis de los dos sistemas para calcular lo que debería ser una «cuota líquida estándar» podría decirse que el segundo es quizás una aproximación más rigurosa (aunque no exenta de algunas hipótesis arbitrarias: distribuir la cuota total igual que el VAB; considerar la base media como único factor determinante del tipo medio efectivo) y, en cierto sentido, más corresponsable puesto que

19. La efectividad plena de dicha participación queda supeditada, para cada Comunidad Autónoma, al cumplimiento de la condición de que el importe del 15% de las cuotas líquidas declaradas por sus residentes, devengadas en el año neutral 1993, sea inferior a la actual financiación inicial por PPI de la Comunidad Autónoma según el «Procedimiento», expresada en valores del citado año neutral. Procedimiento, pg. 17.

20. Se trata de las Comunidades de Galicia, Extremadura y Castilla y León.

cada año reflejaría el comportamiento fiscal de cada CA (pero, ¿es correcto hablar en este caso de más corresponsabilidad teniendo en cuenta que la gestión del impuesto sigue centralizada y que, por tanto, las CA no pueden introducir cambios en la gestión que afecten al tipo medio o a la base imponible total?). Sin embargo, se trata de una alternativa que carece de automatismo, característica muy valorada en nuestro modelo de financiación autonómica, y generadora de negociaciones entre la Administración Central y las Autonómicas.

La definición de norma recaudatoria que finalmente ha sido objeto de Acuerdo, puede ser considerada una aproximación «poco fina» a lo que debería ser una recaudación estándar y, además, los problemas se arrastrarán año a año puesto que no se efectuarán nuevos cálculos y, en su lugar, evolucionará de acuerdo con el índice prevalente. Sin embargo, en su defensa, hemos de apuntar su carácter automático y recordar que, en todo caso, el Acuerdo sólo se refiere al procedimiento de corresponsabilidad aplicable a los ejercicios 1994 y 1995 y deja la puerta abierta a posibles modificaciones para los años siguientes.

Otro aspecto que no conviene olvidar es el que se refiere a la financiación garantizada. La regla de neutralidad financiera, en un año determinado, respecto al modelo del Acuerdo de 20 de enero de 1992 ha estado presente a lo largo de las negociaciones. Es decir, se trataba de que la «financiación fuera fondo» de cada CA, en el año que se eligiera como neutral, fuese igual a la derivada de la aplicación del sistema aprobado en 1992. Una vez decidido cuál sería el año neutral, era necesario estudiar la conveniencia o no de establecer límites al crecimiento futuro de la financiación total recibida por cada CA. Los estudios al respecto consideraron distintas alternativas: no fijar límites, establecer sólo uno mínimo (en particular garantizar que la financiación total de cada año sería, al menos, la que hubiese existido con la aplicación del sistema del 20 de enero de 1992), o fijar límites mínimos y máximos. Finalmente, el Acuerdo del 7 de octubre consideró conveniente fijar como año neutral 1993, puesto que es el anterior a la aplicación del nuevo instrumento. A partir de ese año neutral, la evolución de la financiación total recibida por cada CA debe estar dentro de un intervalo. Esta garantía supone una limitación del objetivo de la corresponsabilidad, puesto que algunas CA no podrán apropiarse totalmente de las ganancias en sus cuotas líquidas, al tiempo que otras no tendrán que soportar el coste de tener cuotas líquidas menos dinámicas.

### *B) Otras consideraciones*

Es difícil efectuar una valoración exclusivamente técnica de un acuerdo como el recogido en las líneas anteriores. Como ya se ha puesto de manifiesto, los factores políticos han pesado de forma fundamental en el resultado del proceso por lo que es importante tenerlos presentes para interpretar los resultados alcanzados.

Hemos argumentado en las líneas anteriores y en otros trabajos la necesidad de dar respuesta al problema de la falta de responsabilidad de las Comunidades

Autónomas. Como se recogía en los resultados del grupo de trabajo creado por el Consejo de Política Fiscal en 1992, los instrumentos disponibles para aumentar el grado de corresponsabilidad de las Comunidades Autónomas son varios, desde la propia participación a los recargos, cesiones de otros impuestos o aumento de las facultades de gestión o de capacidad normativa de las Comunidades.

La cesión del 15% ha sido muy criticada incluso entre quienes defienden el crecimiento de la responsabilidad de las Comunidades. [21] A juicio de los críticos, la cesión no responde al problema de la corresponsabilidad, es muy inferior a otras alternativas y no tiene fácil encaje en el seno de la LOFCA. Es cierto que respecto a otras propuestas, la medida adoptada resulta muy modesta en relación al objetivo pretendido de hacer efectivo el principio de corresponsabilidad. La cesión de un 15% de la recaudación del IRPF no implica más participación activa de las Comunidades ni mayor perceptibilidad de los ciudadanos respecto del nivel de gobierno responsable de la recaudación. Hablar de esfuerzo fiscal cuando la mayor parte de los instrumentos y medios para recaudar están en manos del Gobierno Central, no es sino incurrir en un eufemismo. Cuando se dice que las Comunidades que hagan mayor esfuerzo serán las que más se beneficien de la diferencia entre recaudación real y normativa, se está señalando sólo una parte de la realidad. El esfuerzo que efectúen los ciudadanos se relacionará, básicamente, con las normas elaboradas en cada momento y con la gestión realizada por el Gobierno Central, en particular, la Agencia Estatal de Administración Tributaria. Poco tienen que decir las instituciones autonómicas al respecto. No es fácil pensar, además, que los contribuyentes sean más partidarios de cumplir mejor sus obligaciones tributarias por el hecho de que una parte, por lo demás modesta, de su deuda tributaria se destine a financiar servicios autonómicos.

Es verdad también que otros instrumentos se adecúan mejor al objetivo pretendido. El recargo, por ejemplo, en la medida que apareja utilización de capacidad normativa (como mínimo la variación del tipo aplicable), sería un instrumento superior desde la perspectiva de la visibilidad y la corresponsabilidad.

Como se apuntaba con anterioridad, razones de adecuación normativa, aconsejarían la búsqueda de una fórmula diferente a la cesión del 15%. En opinión de los críticos, la cesión debería encajar en el concepto de tributo cedido por su propia naturaleza y el artículo 11 de la LOFCA excluye expresamente la cesión de los tributos que afecten a la renta personal.

A pesar de las consideraciones anteriores, no han sido sólo motivaciones políticas las que sustentan el acuerdo de octubre pasado. El instrumento empleado debe entenderse como un primer paso para ir a un cambio esencial del sistema. Con él se rompe la inercia anterior y se abre paso la territorialización de la primera figura de nuestro sistema tributario. Con la cesión puede ser más fácil co-

21. Las Comunidades que no firmaron el acuerdo aludían a la falta de respuesta real al problema de la corresponsabilidad por parte del instrumento seleccionado. Ver en la misma dirección, C. Monasterio, 1992.

menzar a aplicar recargos e, incluso, cabría aumentar la percepción de los ciudadanos sobre el destino de sus tributos a través de una mención expresa en la declaración de la renta o alguna reforma formal similar.

En relación con el encaje jurídico, es defendible contemplar la cesión del 15% como una parte especial del porcentaje de participación en ingresos tal como se recoge en el artículo 13 de la LOFCA. No debe olvidarse el origen de dicho porcentaje, su conexión con la ponderación del esfuerzo fiscal en la fórmula de distribución anterior. El 15%, como argumentan sus defensores, estaba ya en el porcentaje anterior. Ahora la única novedad es que se hace explícito al vincularse a la recaudación del impuesto en cada territorio y dividir la antigua participación en los ingresos del Estado en dos tramos diferenciados.

Por último, respecto a la existencia de otros instrumentos mejores de cara al objetivo de incrementar la corresponsabilidad, hay que recordar su difícil viabilidad. La cesión de un tributo sobre las ventas minoristas tropieza con dificultades de muy difícil solución a corto plazo con un impuesto sobre el valor añadido, como el existente en España, en el que las ventas de los minoristas no son más que una fase de un proceso, por naturaleza integrado. La permanencia además del recargo de equivalencia hace aún más compleja dicha cesión. Otros impuestos no gozan de tanto atractivo desde el punto de vista de la recaudación, mientras que medidas como las que se refieren a la gestión, aún siendo importantes, tienen un alcance más modesto.

Respecto al recargo, baste con citar el texto recogido en el «Procedimiento» en relación con dicha figura, especialmente querida por los técnicos: «Aunque dentro del marco de la LOFCA podrían arbitrarse soluciones a la corresponsabilidad fiscal por la vía del artículo 12, mediante el establecimiento de un recargo autonómico en el IRPF acompañado de la simultánea reducción de la tarifa estatal, de modo que la presión fiscal resultante sea idéntica a la existente con anterioridad, en el momento actual existen importantes razones para descartar la fórmula del recargo, porque la necesidad de evitar retornos financieros a favor de la Hacienda Central obligaría a establecer dos tarifas estatales diferentes del impuesto».[22]

Se trata de una expresión un tanto críptica que pretende mostrar las dificultades técnicas de este instrumento y la oposición política actual a su aplicación, incluso bajo la hipótesis de mantenimiento inalterado de la presión fiscal.

Una aproximación pragmática al problema nos llevaría en consecuencia a aceptar la cesión como una de las pocas vías existentes para introducir un criterio de responsabilidad en el modelo de financiación a partir de las restricciones actuales.[23]

---

22. Ver, Procedimiento, 1993, pg. 3.
No parece por lo demás muy verosímil que el problema de los retornos financieros sea el que justifique la inaplicación de recargos.

23. Me gustaría romper una lanza en favor de tal aproximación «pragmática». Desde un punto de vista teórico, a mi juicio, carece de sentido proponer alternativas escasamente viables cuando se

Una pregunta adicional que habría que formularse es la que se refiere a los resultados del sistema: ¿Quiénes serían los beneficiados por la cesión del 15%?

Una de las prevenciones iniciales respecto a esta medida era que beneficiaría, modestamente en 1994 y 95 pero más con posterioridad, a aquéllas regiones con elasticidades de recaudación superiores, es decir las que más rápidamente fueran capaces de reaccionar ante variaciones en el nivel de renta. Para hacer una pequeña aproximación a este campo se ofrece el cuadro IV que recoge las tasas previstas de variación de la recaudación por IRPF desde 1992 hasta 1996. Nada concluyente parece desprenderse del cuadro IV en donde diversas Comunidades, no siempre coincidiendo con las de mayor nivel económico, alcanzan las tasas superiores de crecimiento.

---

intenta entender una realidad compleja y analizar las soluciones más adecuadas a los problemas planteados. En ese sentido, contar, entre los principios que sirven de referencia para proponer una reforma, con un principio referencial al grado de aceptabilidad de las medidas propuestas me parece un modo de aproximación a la realidad razonable en la búsqueda de soluciones eficaces.

## CUADRO 4

### CUOTA LIQUIDA I.R.P.F.
### EJERCICIOS 1992-1996

| | AÑO 92 | AÑO 93 | 93/92 | AÑO 94 | 94/93 | AÑO 95 | 95/94 | AÑO 96 | 96/95 | 96/92 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Andalucía | 493.759 | 519.541 | 5,2 | 555.272 | 5,9 | 600.564 | 8,2 | 650.122 | 8,3 | 31,7 |
| Aragón | 157.875 | 165.392 | 4,8 | 175.825 | 6,3 | 189.059 | 7,5 | 203.542 | 7,7 | 28,9 |
| Asturias | 123.223 | 129.647 | 5,2 | 138.605 | 6,9 | 149.994 | 8,2 | 162.465 | 3,3 | 31,8 |
| Baleares | 75.824 | 79.358 | 3,3 | 82.874 | 4,4 | 87.333 | 5,4 | 92.214 | 5,6 | 20,0 |
| Canarias | 123.077 | 126.850 | 3,1 | 133.141 | 5,0 | 141.784 | 6,5 | 151.580 | 6,9 | 23,2 |
| Cantabria | 60.762 | 64.281 | 5,8 | 69.166 | 7,6 | 75.366 | 9,0 | 82.451 | 9,0 | 35,2 |
| Castilla-León | 239.243 | 250.537 | 4,7 | 266.296 | 6,3 | 286.341 | 7,5 | 308.294 | 7,7 | 28,9 |
| Castilla-La Mancha | 120.847 | 129.118 | 6,8 | 140.575 | 8,9 | 155.094 | 10,3 | 170,978 | 10,2 | 41,5 |
| Cataluña | 973.468 | 1.025.589 | 5,4 | 1.097.827 | 7,0 | 1.189.400 | 8,3 | 1.289.598 | 8,4 | 32,5 |
| Extremadura | 59.251 | 63.132 | 6,6 | 68.518 | 8,5 | 75.349 | 10,0 | 82.825 | 9,9 | 39,8 |
| Galicia | 211.146 | 222.107 | 5,2 | 237.353 | 6,9 | 256.714 | 8,2 | 277.908 | 8,3 | 31,6 |
| Madrid | 1.054.696 | 1.110.796 | 5,3 | 1.184.019 | 6,6 | 1.276.862 | 7,8 | 1.378.458 | 8,0 | 30,7 |
| Murcia | 77.411 | 84.998 | 5,9 | 88.359 | 7,8 | 96.422 | 9,1 | 105.246 | 9,2 | 36,0 |
| La Rioja | 30.749 | 32.780 | 6,6 | 35.653 | 8,8 | 39.259 | 10,1 | 43.208 | 10,1 | 40,5 |
| C. Valenciana | 356.981 | 371.367 | 4,0 | 391.345 | 5,4 | 416.696 | 6,5 | 444.442 | 6,7 | 24,5 |
| TOTAL | 4.159.312 | 4.372.493 | 5,1 | 4.664.828 | 6,7 | 5.036.237 | 8,0 | 5.443.031 | 8,2 | 30,9 |

Datos suministrados por la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales.

No se puede finalizar la valoración del cambio introducido sin poner de manifiesto uno de los aspectos esenciales del mismo: Como ya señalábamos con anterioridad, la territorialización del un pequeño porcentaje del IRPF supone la apertura de una vía de transformaciones muy importante. El IRPF es el primer impuesto del sistema tributario en términos de recaudación y un elemento clave del sistema global de transferencias del Estado. La Administración Central recauda los grandes impuestos y los destina, a través de los programas de gasto, a financiar diversas actividades así como a cumplir sus objetivos asignativos y distributivos. El Estado se explica cada vez en mayor medida como un gran mecanismo de transferencias que afectan de forma desigual a las personas y los territorios. La pérdida de control por parte de la Administración Central de una parte de un instrumento tan importante como el IRPF, puede implicar un cambio de muy superior envergadura.[24]

En el contexto anterior, pueden entenderse las prevenciones y cautelas de algunas Comunidades que ven cómo, a partir de la cesión del 15%, la Administración Central puede perder su papel de mediación o arbitraje en el caso de conflictos entre comunidades. La profundización de este proceso, aunque tal vez aún lejana, provocaría la necesidad de redefinir las reglas de juego sobre las que se asienta el Estado democrático descentralizado.[25]

## 6. Otras formas de corresponsabilidad. Perspectivas de futuro

El acuerdo de octubre de 1993 prevé la constitución de una comisión de expertos que deberá estudiar las alternativas disponibles para incorporar otros elementos de corresponsabilidad en el modelo de financiación de las Comunidades Autónomas. Los tres instrumentos que a corto plazo han de merecer más atención son el establecimiento algún recargo, el traspaso de competencias normativas en el campo de los tributos cedidos y la participación de las Comunidades en la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT).

Poco más se puede decir sobre el establecimiento de recargos. Se trata seguramente de la vía más estudiada entre las disponibles. Como se expresaba en el texto del Procedimiento, a pesar de su validez constitucional, consagrada por la sentencia del Tribunal Constitucional en relación con el recargo de la Comunidad de Madrid, ninguna Comunidad ha mostrado su interés en establecer algún recargo aún cuando nadie niega su idoneidad para aumentar la corresponsabilidad. En la nueva etapa que ahora se abre, será necesario estudiar las vías posibles para establecer un recargo en el IRPF, bien sobre la cuota total o sólo sobre el tramo asignado a cada Comunidad. Habrá que explorar los procedimientos para que, en su caso, los ciudadanos puedan entender el significado del recargo

24. El 15% podría ser ampliado en el futuro o, es posible que se vaya a una participación similar en el IVA, dependiendo de como evolucione el sistema de financiación.

25. Más aún si se toma en consideración la demanda formulada por el País Vasco en relación con la transferencia de la seguridad social.

y asumirlo.[26] Por último, deberá analizarse la posibilidad de presentar en el Consejo una iniciativa global para el establecimiento de un recargo por parte de las Comunidades. Es cierto que la posibilidad de aplicar un recargo está abierta en el artículo 12 de la LOFCA, pero el hecho de que, salvo la excepción de Madrid, haya sido una vía no utilizada, nos obliga a preguntarnos si sería oportuno poner en marcha alguna iniciativa incentivadora. En la medida en que el recargo se aplicara con carácter general, el efecto de contestación al mismo se vería sin duda amortiguado.

La transferencia de capacidad normativa a las Comunidades de régimen común en el campo de los tributos cedidos significa, en el caso del traspaso de la capacidad total, la conversión de los tributos cedidos en impuestos propios de las Comunidades. En la situación actual, la demanda de capacidad normativa se ve incentivada por la diferencia existente respecto a las Comunidades forales y los problemas de competencia fiscal que se producen en los territorios limítrofes.

Cuando se analizan con cierto detalle las posibilidades reales de cesión de la capacidad normativa, se plantean numerosos problemas en relación con los agravios comparativos que se pueden generar ante tributaciones muy dispares, costes en términos de presión fiscal indirecta (cuando por ejemplo se cambia, en un impuesto como el del Patrimonio, el principio de residencia por el de territorialidad), o problemas de exportación de la carga a otros territorios con las consecuentes dudas sobre la constitucionalidad de la medida adoptada.

No obstante, a pesar de las dificultades, no debe perderse de vista que cualquier sistema descentralizado de gobierno implica un cierto grado de competencia fiscal que debe ser asumido, aun cuando ello signifique un aumento en la complejidad del modelo. Como mínimo deben explorarse las posibilidades de cesión a las Comunidades de capacidad de decisión en materia de tipos de gravamen de los tributos cedidos.

Por último, en relación con la participación en la gestión del IRPF, la Ley de Presupuestos de 1994 incluye en su artículo 103 la creación de una Comisión Mixta formada por representantes de las Comunidades Autónomas y de la AEAT. Sus funciones principales serán el diseño de la política general de gestión del impuesto y la elaboración de las directrices de gestión (planes de inspección, tratamiento informático, intercambio de información ...). Asimismo, dicho artículo prevé la creación de órganos de relación en cada Comunidad, dependientes del Delegado Especial de la Agencia en la misma. Sus tareas principales serán garantizar el cumplimiento de las directrices elaboradas por la Comisión Mixta y participar en la gestión del tributo en el territorio.

El proceso de participación en la gestión tributaria habrá de ampliarse a otros impuestos en el futuro. En la medida que progresa el proceso de descentraliza-

26. Tal vez uno de los problemas de esta figura sea el de su propio nombre porque es difícil explicar que se establece un recargo sin modificar la presión fiscal. En un momento en el que la sensibilidad ciudadana respecto a la presión fiscal ha crecido significativamente, el establecimiento de un recargo puede plantear un coste político elevado.

ción cada vez es más inviable pensar en un funcionamiento independiente de las administraciones implicadas. Es difícil llevar a cabo políticas de estabilización de la producción o de redistribución de la renta sin contar con las administraciones que gestionan más del 30% del gasto público. De la misma manera, es cada vez más inviable un sistema tributario que, en ese marco, no se sustente en un principio de colaboración y entendimiento entre administraciones que afectan, de una u otra forma, a los mismos ciudadanos.

## Referencias bibliográficas

ALVAREZ CORBACHO, X. (1992): «Corresponsabilidad fiscal y déficit de la hacienda autonómica», en *Hacienda Pública Española* nº I/1992, (pags. 53-67). I.E.F. Madrid.

BIESCAS, J.A. y López Laborda, J. (1992): «Corresponsabilidad fiscal y equilibrios financieros» en *Hacienda Pública Española* nº I/1992, (pags. 35-53). I.E.F. Madrid.

Consejo de Política Fiscal y Financiera (1992): *Acuerdo sobre el sistema de financiación autonómica en el período 1992-1996.* Mº. de Economía y Hacienda. Madrid.

Consejo de Política Fiscal y Financiera (1993): *Procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad fiscal en el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas.* Mº. de Economía y Hacienda. Madrid.

KING, D (1991): «El sistema de transferencias intergubernamentales en Inglaterra: las subvenciones compensatorias», en *Hacienda Pública Española* nº 118-2/1991, (pags. 25-39). I.E.F. Madrid.

MONASTERIO, C. (1992): «Corresponsabilidad fiscal: problemas de definición y elección de instrumentos» en *Hacienda Pública Española* nº I/1992, (pags. 27-35). I.E.F. Madrid.

MONASTERIO, C. y SUÁREZ, J. (1993): «El endeudamiento autonómico. Teoría y evidencia». *Seminario de Economía Pública.* Documenta. Fundación BBV. Madrid.

RUIZ-HUERTA, J. y PABLOS, M.A. (1992): «La reforma de la financiación autonómica», en *Haciendas territoriales y corresponsabilidad fiscal,* (pags. 255-288). Asociación Galega de Estudios de Economía do Sector Público. Santiago de Compostela.

RUIZ-HUERTA, J. (1993): «Situación actual y perspectivas de la financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común», en *Informe Comunidades Autónomas 1992,* (pags. 279-310). Instituto de Derecho Público. Barcelona.

Secretaría de Estado de Hacienda (1990): *Informe sobre la reforma de la imposición personal sobre la renta y el patrimonio.* Mº. de Economía y Hacienda. Madrid.

SOLÉ, J. (1992): «Algunas precisiones sobre corresponsabilidad fiscal y su forma de instrumentación» en *Haciendas territoriales y corresponsabilidad fiscal,* (pags. 329-342). Asociación Galega de Estudios de Economía do Sector Público. Santiago de Compostela.

# 2. LA POLITICA ECONOMICA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN LA CRISIS DE LOS NOVENTA

*José María Serrano Sanz*

La situación económica de los primeros noventa está en España teñida de un pesimismo, que no se alcanza a comprender como pueda ser heredero de aquella euforia en que nos habíamos instalado a finales del decenio anterior. La sensación de que se trata de una crisis compartida con otros países europeos no mejora mucho el ánimo colectivo, especialmente cuando se recuerda que en España el ciclo alcista, a pesar de su espectacularidad, no permitió siguiera absorber el paro, por lo que esta depresión ha empezado desde una posición poco halagüeña.

En este contexto la sociedad demanda de los poderes públicos actuaciones concluyentes frente a la adversidad, sea que borren la crisis o que aporten paliativos. Los poderes públicos, a su vez, se ven en el compromiso de responder a esas demandas, para legitimarse y mantener la cohesión social, aunque su margen de maniobra sea menor de lo que la sociedad y aún ellos mismos admiten. En la crisis de finales de los setenta y comienzos de los ochenta el estado era la institución pública que prácticamente tenía la exclusiva de la política económica en España; sin embargo, a mediados de los noventa hay nuevos agentes con capacidad para intervenir en la economía: las Comunidades europeas y las comunidades autónomas. Las primeras obviamente no contaban en la crisis anterior, porque la adhesión se produjo en 1986, y las segundas estaban entonces en sus balbuceos. De estos nuevos organismos nos interesan en el presente trabajo las comunidades autónomas.

Nos preguntamos, sucesivamente, tres cosas. Primero, si las comunidades autónomas españolas tienen capacidad reconocida para intervenir en la vida económica y si han manifestado interés por hacerlo en sus textos reguladores básicos, los Estatutos. Segundo —de un modo somero, que tiene más de ilustración que de inventario—, cuál ha sido su actuación a lo largo de los aproximadamente quince años que tienen de existencia. Tercero, en lo que es el centro del trabajo, la realidad actual con sus posibilidades y limitaciones, marcadas fuertemente por la crisis económica de mediados de los noventa.

Somos conscientes de que son éstos, caminos poco transitados por los economistas, que han preferido ocuparse de un tema particular, la financiación autonómica, no por importante menos parcial. Sorprendentemente los problemas de la intervención económica de los gobiernos regionales parecen haber interesado más a los administrativistas que a los propios economistas, aunque, en nuestra opinión, son un campo propicio a la complementariedad. Precisamente lo infrecuente de esta perspectiva en los economistas nos ha movido a comenzar por

unas consideraciones generales y un pequeño repaso de lo ocurrido hasta aquí, antes de centrarnos en el presente.

## 1. Las posibilidades y la vocación

La capacidad para intervenir en la economía de su ámbito particular le viene a cada comunidad de la distribución de competencias y de su margen de maniobra financiero. Acabamos de comentar que, en general, la visión de los economistas sobre la cuestión ha sido unidimensional, al poner un énfases exagerado, por exclusivo, en lo financiero. Así se acostumbra a representar el grado de descentralización por el volumen de gasto público que gestionan las comunidades autónomas; pero ésta es sólo una parte de la historia.

Desde una perspectiva más general de política económica es bien sabido que existen dos clases de intervenciones, reguladoras y hacendísticas, y que sólo las segundas tienen relación directa con la capacidad financiera. Las regulaciones pueden condicionar de manera decisiva el comportamiento de los agentes y los resultados de la economía y sólo requieren el gasto mínimo de sostenimiento del aparato administrativo. Las intervenciones hacendísticas, por otra parte, no siempre tienen un significado económico proporcional a la entidad de los recursos financieros que movilizaban; así, las competencias en educación o sanidad, que determinan el tamaño de las haciendas autonómicas en España, tienen gran importancia desde el punto de vista de la política general o de la política social, pero mucho menor desde la perspectiva de la política económica.

En congruencia con estas premisas, las posibilidades que tienen las comunidades autónomas de intervenir en lo económico, hay que explorarlas primero, a través de la distribución de competencias, atendiendo después a la capacidad financiera, que actúa como condicionante para hacer efectivas algunas de las competencias potenciales; nos referiremos a ello en la última parte de este trabajo, al hablar del presente. Ahora no tratamos de realizar un análisis técnico —jurídico, aunque será inevitable que nos asomemos —desde la perspectiva de un economista— a esa arquitectura barroca, producto del juego de fuerzas y contrapesos del período constituyente, que conforman la Constitución, los Estatutos y las precisiones del Tribunal Constitucional, a la hora de diseñar la distribución de competencias[1].

En términos de política económica, el Estado mantiene unas competencias que se pueden articular en torno a tres ejes: la necesidad de preservar la unidad del mercado interior, la dirección de la política económica y la representación del «interés general» cuando hay externalidades entre diversas jurisdicciones.

Las competencias del primer grupo tratan de garantizar la unidad e identi-

1. Una exposición más completa de nuestras ideas puede verse en José Mª Serrano Sanz: *La intervención económica en el Estado de las Autonomías*, en José L. García Delgado (dir.): *España, economía*, Espasa Calpe, Madrid, 1993.

dad del sistema económico español, definiendo una economía nacional que aparece individualizada respecto a otras vecinas. Esto se consigue con una completa libertad de circulación de bienes y factores de producción, por medio de instituciones específicas, como la moneda, la hacienda general y la regulación común de las relaciones con otras economías, y, asímismo, con unas reglas de juego uniformes en los ámbitos mercantil y laboral.

Un segundo grupo de competencias tiene como finalidad asegurar la dirección y unidad de la política económica en sus líneas principales. Ese es el sentido, de acuerdo con la interpretación del Tribunal Constitucional, de la reserva genérica sobre las «bases y planificación general de la actividad económica», donde el concepto de planificación no debe ser tomado en un sentido formalista. Se incluyen aquí las competencias precisas para intentar una gestión de la demanda, forma clásica de practicar la política de estabilización o anticíclica que tiene por objeto alcanzar la estabilidad de precios, el equilibrio de las cuentas exteriores y la mejora del nivel de empleo. En el mismo apartado conviene situar las competencias reservadas al Estado sobre ciertos sectores o actividades que, en consecuencia, aparecen como estratégicas para la política económica; así el fomento de la investigación, la protección del medio ambiente o la legislación básica sobre el sistema financiero o la minería.

El tercer grupo de competencias en manos del Estado pretende reservarle la regulación de aquellos aspectos de la actividad económica en los que, por razones técnicas, existen lo que en términos económicos se denominan externalidades entre jurisdicciones; es decir, actividades que afectan simultáneamente a varias comunidades sin que sea posible o razonable parcelarlas. En tales situaciones el Estado, actuando como representante del interés general, puede ahorrar el proceso negociador que deberían llevar a cabo las comunidades implicadas para distribuir costes y beneficios. Se trata de grandes obras públicas que desbordan el marco local, actividades relacionadas con el transporte interregional y sus infraestructuras, comunicaciones o aprovechamientos energéticos.

Tenemos ya definido el campo de juego del poder central, de modo que nos acercaremos ahora, también brevemente, a la capacidad de intervención que resta en manos de las comunidades autónomas, no sin recordar que el problema es harto complejo por la existencia de diecisiete Estatutos independientes entre sí, y que nuestra aproximación en unas breves líneas simplifica inevitablemente el tema. Desde una perspectiva de política económica, y en relación al ámbito que abarcan, podemos hablar de dos tipos de competencias en los Estatutos de autonomía: genéricas y específicas. Las primeras permiten intervenciones que alcanzan simultáneamente a múltiples aspectos de la actividad económica, mientras las segundas se refieren a la capacidad para actuar en algún ámbito particular.

Entre las competencias genéricas destaca, por la amplitud del margen de acción que confiere, la que aparece en todos los Estatutos, siguiendo a la Constitución, sobre el fomento del desarrollo y la planificación regional. Una interpretación generosa de la misma bastaría para proporcionar una base sólida a la política económica de las autonomías; cuando menos a través de ella el esquema de competencias de cada comunidad adquiere cierta elasticidad, al ser invocada

para justificar intervenciones en ámbitos en los que no había reserva de competencias específica. Esta ampliación de hecho de algunas estructuras competenciales no está promovida únicamente desde el lado de las autonomías; también la administración del Estado ha hecho uso de los artículos referidos para el traspaso de servicios, en sectores en que alguna comunidad no tenía teóricamente competencias.

Las otras competencias genéricas u horizontales, desde la perspectiva aquí adoptada, se refieren a la capacidad, reconocida también en todos los Estatutos, para organizar un sector público regional, tanto en su aspecto hacendístico como en el empresarial. Con ello se garantiza teóricamente la base financiera para una política económica regional.

Así como las competencias genéricas son muy homogéneas en todos los Estatutos, existe una amplia disparidad entre las específicas que aparecen reservadas, tanto en lo que se refiere a la amplitud de ámbitos aludidos, cuanto por lo que hace a la potestad invocada, legislativa con múltiples variantes o meramente ejecutiva. Sin embargo, hay ciertas pautas comunes que pueden permitirnos una aproximación de conjunto, como la que se pretende aquí en unas pocas líneas, sin perjuicio de algunos matices que inevitablemente deben hacerse.

Las competencias específicas de política económica que aparecen en los Estatutos, pueden articularse en tres grandes ejes: sectores productivos, infraestructuras y ordenación del territorio e intervenciones sobre los agentes protagonistas de la actividad económica. En relación con los sectores productivos todos los Estatutos reservan competencias legislativas sobre agricultura y ganadería, turismo y ordenación del transporte que utilice únicamente infraestructuras de la propia comunidad. Existen también competencias menos homogéneas sobre minería y energía, industria, sistema financiero, comercio interior y el transporte interno que utilice infraestructura estatal. En el caso de las infraestructuras y ordenación del territorio, todas las comunidades han reservado competencias legislativas sobre obras públicas, incluídas las infraestructuras de transporte, cuando afectan sólo a cada una y en idénticas condiciones sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. Finalmente, en relación con los agentes económicos, todos los Estatutos reservan competencias ejecutivas sobre las actuaciones en la comunidad del sector público de titularidad estatal y legislativas sobre empresas cooperativas. La disparidad es de nuevo elevada por lo que se refire al resto de empresas, a los trabajadores y a la organización de los intereses económicos.

En general las comunidades que acumulan más competencias específicas de política económica y de más intensidad son País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Comunidad Valenciana y Navarra, con Aragón muy cerca. Aunque deben hacerse dos observaciones para cerrar el tema: las previsibles reformas estatutarias en las comunidades de más bajo techo competencial y el uso de competencias genéricas a modo de comodín, al que nos hemos referido. En suma, con la distribución inicial de competencias y estos dos mecanismos de ajuste se garantiza un amplio margen legal para la intervención económica de los gobiernos autonómicos.

Una vez examinadas las atribuciones del gobierno central y de los autonómicos, convendrá hacer unas breves consideraciones acerca de la racionalidad y operatividad del esquema resultante. Es unánime el acuerdo en la literatura especializada, y parece serlo también entre las fuerzas políticas, acerca de la conveniencia de garantizar la unidad del mercado, puesto que lo contrario sería una rémora para todos y la tensión está en abrirse a mercados más amplios por la vía de la Unión europea; en consecuencia, es razonable haber dejado en manos del Estado la garantía de esa unidad y colocar ahí un límite a la capacidad regulatoria de las comunidades.

De otro lado la rama de la economía especializada en la descentralización institucional, el federalismo fiscal, cuenta con una teoría normativa, generalmente aceptada, según la cual de las tres funciones tradicionales del gasto público —asignación, distribución y estabilización— se debe compartir la primera y reservar en exclusiva al Estado las dos restantes. Pues bien, en España la política de estabilización queda en manos del Estado, a través de sus instrumentos monetarios, fiscales y de sector exterior, como se ha visto. Otro tanto sucede con la política de redistribución de la renta en sus aspectos principales, ya que el Estado conserva el control sobre los elementos claves de la hacienda pública, aunque las comunidades pueden redistribuir rentas de forma marginal. En cuanto a la función asignativa es claramente compartida, manteniendo el Estado los bienes públicos de carácter nacional en su esfera y la ordenación de aquellos sectores en los cuales las externalidades interjurisdiccionales son técnicamente decisivas. En suma, el ordenamiento español se atiene con notable fidelidad a los principios de la descentralización fiscal óptima por el lado del gasto público y asímismo en los aspectos de regulación.

Hasta ahora hemos visto la capacidad legal para llevar adelante una política económica activa, aunque esto no lo es todo, porque hay restricciones financieras —generales unas y derivadas del sistema de financiación aquí adoptado, otras— que afectan a algunas de las posibles intervenciones; a ello nos referiremos en el último apartado, como dijimos. Y, aparte del condicionamiento financiero, queda por ver si las comunidades autónomas españolas tienen voluntad de intervenir, un requisito imprescindible para pasar de las posibilidades a la acción.

Pues bien, si atendemos a las manifestaciones explícitamente realizadas en los textos estatutarios, se puede decir que el compromiso con la economía respectiva es elevadísimo en la mayor parte de las autonomías españolas. En prácticamente todos los Estatutos se pueden identificar, sea en el preámbulo o en el articulado, objetivos de política económica, tal como puede verse en el Cuadro 1. Allí los hemos clasificado, de acuerdo con un criterio tradicional de política económica, en Fines, Objetivos y Cuasiobjetivos: los primeros son declaraciones de contenido mitad filosófico y mitad económico, los segundos traducciones puramente económicas y cuantificables de los anteriores y los cuasiobjetivos, aquellos instrumentos que adquieren tal importancia o se hallan tan mitificadas que pueden ser asimilados a objetivos[2].

2. E.S. Kirschen (ed.) (1978): *Nueva política económica comparada*, Oikos, Barcelona.

CUADRO 1

FINES, OBJETIVOS Y CUASIOBJETIVOS DE NATURALEZA ECONOMICA EN LOS ESTATUTOS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS ESPAÑOLAS

| FINES | PROMOVER LAS CONDICIONES PARA LA IGUALDAD | FACILITAR LA PARTICIPACION EN LA VIDA ECONOMICA | MEJORA DE LAS CONDICIONES DE VIDA | DERECHO A VIVIR EN LA PROPIA TIERRA Y PROMOCION DEL RETORNO DE LOS EMIGRANTES |
|---|---|---|---|---|
| | País Vasco<br>Cataluña<br>Galicia<br>Andalucía<br>Asturias<br>Cantabria<br>Rioja<br>Murcia<br>Valencia<br>Aragón<br>Castilla-Mancha<br>Canarias<br>Extremadura<br>Baleares<br>Madrid<br>Castilla-León | País Vasco<br>Cataluña<br>Galicia<br>Andalucía<br>Asturias<br>Cantabria<br>Rioja<br>Murcia<br>Valencia<br>Aragón<br>Castilla-Mancha<br>Extremadura<br>Baleares<br>Madrid<br>Castilla-León | País Vasco<br>Cataluña<br>Andalucía<br>Asturias<br>Rioja<br>Murcia<br>Aragón<br>Castilla-Mancha<br>Extremadura | Galicia<br>Andalucía<br>Aragón<br>Castilla-Mancha<br>Extremadura<br>Castilla-León |

| OBJETIVOS | CRECIMIENTO ECONOMICO | PLENO EMPLEO | ESTABILIDAD ECONOMICA | REDISTRIBUCION DE LA RENTA Y RIQUEZA | EQUILIBRIO TERRITORIAL INTERNO | PROMOVER LA SUPERACION DE LOS DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES ESPAÑOLES |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Rioja<br>Murcia<br>Aragón<br>Extremadura<br>Baleares<br>Castilla-León | País Vasco<br>Andalucía<br>Asturias<br>Rioja<br>Murcia<br>Castilla-Mancha<br>Canarias<br>Extremadura | País Vasco<br>Asturias | Andalucía<br>Castilla-Mancha | Andalucía<br>Murcia<br>Aragón<br>Canarias<br>Extremadura<br>Castilla-León | Andalucía<br>Castilla-Mancha<br>Canarias<br>Extremadura |

| CUASI-OBJETIVOS | APROVECHAMIENTO DE LOS PROPIOS RECURSOS | PROMOCION DE LA INVERSION | MEJORA DE LAS COMUNICACIONES | DESARROLLO DE LA INDUSTRIA | REFORMA AGRARIA |
|---|---|---|---|---|---|
| | Andalucía<br>Castilla-Mancha | Andalucía<br>Castilla-Mancha<br>Murcia<br>Extremadura | Andalucía<br>Castilla-Mancha<br>Extremadura | Andalucía | Andalucía<br>Castilla-Mancha<br>Extremadura |

Fuente: Elaboración propia.

Dos consideraciones rápidas cabe hacer a la vista del Cuadro 1. La primera es lo ambicioso del conjunto de metas que se proponen a sí mismas las comunidades autónomas, equiparable en muchos extremos a programas económicos nacionales de cualquier país industrializado. La segunda es la estrecha correlación entre problemas económicos perentorios y objetivos formulados; así, es evidente como aumenta el número de los propósitos a medida que disminuyen los niveles de renta y es más patente el atraso. En nuestra opinión el sistema de objetivos económicos de los Estatutos debe ser entendido como parte del proceso de legitimación de las nuevas instituciones, que se autoproclaman capaces de solucionar los problemas más visibles que padecen los ciudadanos, la crisis en que se encontraba la economía española a finales de los setenta afectando a todos por igual y el atraso secular de ciertas regiones. De modo que es inseparable del contexto fundacional y, al tiempo, nos ilustra sobre cómo las comunidades autónomas van a ser activas en lo económico, porque, de acuerdo con las exigencias del proceso político, no pueden permanecer indiferentes a las demandas sociales.

## 2. La política económica de las autonomías en la práctica

A la hora de analizar la política económica que durante estos quince años han practicado las comunidades autónomas, conviene recordar que legalmente tienen un amplio margen de maniobra en la política asignativa, uno muy limitado en la distributiva y ninguna en la de estabilización, mientras en la regulación tienen como límite principal la unidad del mercado.

De esto debe concluirse que la capacidad de las comunidades autónomas para incidir sobre la actividad económica de su ámbito no es irrelevante; es más, en nuestra opinión, ha ganado en importancia precisamente a consecuencia del carácter de oferta que tuvo la crisis de los setenta y que ha marcado a la economía desde entonces. Como es sabido, la crisis de los setenta tuvo su epicentro en una intensa modificación de los precios relativos en la economía, que convirtió a unos sectores productivos en ganadores frente a otros y exigía una profunda reasignación de los factores de la producción, para adaptarse a las nuevas condiciones; los ajustes, no obstante, no resultaban fáciles, porque el sistema económico y, en general, las sociedades occidentales se mostraban rígidas y esto prolongaba el malestar. Ante una situación así los economistas y los gobiernos cambiaron el énfasis en los cometidos de la política económica, primando las actuaciones a medio plazo por el lado de la oferta y relegando la tradicional política de gestión de la demanda en el corto plazo.

Esa modificación en la estrategia de la política económica ha potenciado las posibilidades de las comunidades autónomas, dada la distribución de competencias del momento inicial. Ciertamente su capacidad para practicar una política macroeconómica era muy reducida o nula, sin instrumentos de política monetaria o exterior y con escaso margen en lo hacendístico, donde tan sólo disponían de instrumentos menores y de uso conflictivo como las compras públicas

o una limitada capacidad de endeudamiento. De otro lado, aunque fuera posible regular la demanda en economías completamente abiertas como son las regionales, no hay ninguna garantía de que los efectos se queden en la propia región, porque inevitablemente existirán filtraciones hacia el entorno. Sin embargo, la política de oferta, hecha de intervenciones sobre los factores productivos, y a menudo sectorializada, si está al alcance de las comunidades autónomas, y, de otro lado, al formularse de un modo microeconómico es más fácil concentrar sus efectos en el aparato productivo regional evitando las filtraciones.

Un examen de lo ocurrido en estos últimos quince años permite comprobar que las comunidades autónomas han hecho uso efectivamente de tales posibilidades, aunque, como es lógico, con significativos matices en cuanto a intensidad y eficacia, dada la diversidad de situaciones. El tejido social es algo más que un sujeto pasivo de las actuaciones del sector público y las restricciones financieras han sido muy diferentes para las comunidades del régimen común y para las del concierto, por citar dos de los elementos que más claramente generan esa diversidad. De cualquier modo, si repasamos la política económica de los gobiernos autónomicos en los años precedentes, ordenada bajo la óptica de intervenciones sobre los factores productivos (recursos naturales, capital, trabajo y tecnología) podremos comprobar que en ellos se ha concentrado buena parte de su activismo, siguiendo la lógica de la política de oferta. Veamoslo brevemente.

En el caso de los recursos naturales, las actuaciones de las comunidades autónomas han sido frecuentes particularmente en dos direcciones: la política energética y la protección del medio ambiente. En relación con la primera, las direcciones que han adoptado las políticas autonómicas han sido tres: el fomento del ahorro, el aprovechamiento de fuentes de energía existentes en la región que no estaban en uso y la creación de instituciones de asesoramiento o representanción de los intereses afectados, como en el caso del agua. Menos frecuente ha sido la creación de empresas públicas de la comunidad para operar en el sector energético. La protección del medio ambiente ha sido uno de los campos favoritos de actuación de las comunidades, aunque no tanto en lo que aquí interesa, que es el impacto del aprovechamiento de ciertos recursos naturales como la minería.

El segundo de los factores productivos es el capital y las autoridades públicas tienen múltiples formas de incidir sobre su utilización, desde facilitar el acceso de algunas empresas en condiciones preferentes hasta abaratar los costes subvencionando tipos de interés o regular los mercados e intermediarios financieros. Todas las comunidades autónomas tienen capacidad legal para tomar medidas que afectan, directa o indirectamente, al factor capital: algunas implican utilización de recursos financieros y otras son meras regulaciones que sólo tienen coste administrativo. Las primeras consisten, sobre todo, en subvencionar la inversión nueva o la renovación del equipo productivo y en asumir con fondos públicos alguna parte de los gastos de instalación de empresas para abaratar sus costes; como exigen comprometer recursos presupuestarios, el margen de maniobra financiero de cada comunidad se convierte en el principal condicionante. Las segundas han tenido por objeto casi exclusivo intervenir en las cajas

de ahorro, la parte del sistema financiero más claramente regionalizada, en especial a comienzos de los ochenta; y esto en una doble dirección: regular sus órganos de gobierno y regionalizar sus inversiones, primero por la vía de los coeficientes y después a través de la firma de convenios. Como era de esperar por los antecedentes de la política regional en todo el mundo, las medidas que giran alrededor del factor capital han sido tan abundantes como generalizadas en los programas de política económica de las comunidades autónomas.

Han sido también numerosas las intervenciones sobre el factor trabajo, aunque muchas de ellas tienen escasa trascendencia económica y otra no responden a un alto grado de autonomía, al ser meras ejecuciones de normas estatales. Dos grupos principales se pueden hacer con ellas: intervenciones en las relaciones laborales y fomento del empleo. De las primeras nos interesan especialmente, por su trascendencia económica, los intentos muy repetidos de establecer un clima laboral particularmente estable en cada comunidad, convirtiéndolo en un activo a la hora de atraer inversiones; la creación de organismos mediadores entre sindicatos y patronales, con la tutela de las comunidades autónomas, como los consejos de relaciones laborales o los consejos económicos y sociales, junto a los pactos periódicos, han sido los principales instrumentos. La segunda gran línea de actuación, el fomento del empleo, sin duda ha venido impuesta por el grave problema de paro con el que siempre han convivido las comunidades; desde el primer momento han multiplicado todas ellas los planes de fomento del empleo, sean generales, sectoriales, para ciertas zonas especialmente deprimidas o para colectivos muy afectados, como los jóvenes, y casi siempre estos planes han tomado la forma de subvenciones a la contratación. La escasez de recursos financieros, por una parte, pero, sobre todo, la dudosa eficacia objetiva de las medidas, han sido causa de los parcos resultados que se han cosechado.

El cuarto de los factores productivos, la tecnología, se ha convertido desde la crisis de los setenta en el recurso más escaso y su posesión en una de las claves del éxito y, por tanto, de las políticas de recuperación de todos los poderes públicos. También de las comunidades autónomas, que han actuado en dos direcciones principales: el fomento de la innovación y la formación de investigadores; en uno y otro campo se han ofrecido ayudas a las empresas y a los investigadores, con planes más o menos coordinados y ambiciosos, en la totalidad de las comunidades autónomas. Sin embargo, la política tecnológica es muy difícil de instrumentar con eficacia, tiene un período de maduración muy lento y exige una base previa sobre la que asentarse, por lo que no se han producido apenas cambios en la situación relativa de unas comunidades con respecto a otras y tampoco resultados espectaculares en ninguna. Esto ha llevado a buscar con generalidad unas vías más rápidas de elevar el nivel tecnológico de cada estructura productiva, mediante la atracción de empresas con tecnologías avanzadas, confiando en algún efecto difusión posterior sobre el entorno. De otra parte hay que señalar aquí también la proliferación de organismos asesores, centros o consejos de investigación y, últimamente, planes generales de política tecnológica.

Con estas breves pinceladas, sobre la política económica que han practicado las comunidades autónomas, confiamos haber ilustrado la tesis que adelantába-

mos páginas atrás. A saber, que el carácter de la crisis económica de los setenta, con los problemas y las políticas concentradas en la vertiente de la oferta, ha sido un factor clave en una mayor iniciativa de las comunidades autónomas en economía. Primero, porque la crisis crea una presión social en favor de una actitud beligerante de todas las instituciones públicas y, segundo, porque frente a esta crisis los gobiernos regionales tienen mayores márgenes de actuación, dada la distribución de competencias, de los que habrían tenido ante una crisis tradicional de demanda que exigiera políticas macroeconómicas. De otra parte, convendrá reconocer que la coincidencia de esta situación con el período fundacional de las comunidades autónomas, cuando su papel y el del Estado se estaban definiendo, ha facilitado el resultado.

## 3. Las posibilidades y limitaciones de los noventa

Hemos visto hasta aquí la capacidad de las comunidades autónomas para practicar políticas de oferta —a reserva de las limitaciones financieras—, y también que tal ha sido el tipo de intervenciones que han venido llevando a cabo desde su constitución. La situación del presente, marcada en líneas generales por la crisis económica, tiene características particulares que convendrá examinar con algún detalle, a la hora de explorar las posibilidades y limitaciones de la política económica de las comunidades autónomas a mediados de los noventa. En nuestra opinión, hay dos factores nuevos, que dominan la actual coyuntura, en los que se debe buscar la respuesta a la cuestión planteada: el carácter de la crisis y la evidencia de problemas en el sistema de financiación.

La crisis económica de los noventa poco tiene que ver con la de hace quince años y —adelantando nuestra conclusión, que después trataremos de argumentar— permite un menor margen de maniobra en política económica a las comunidades autónomas. La crisis actual tiene dos componentes que conviene separar: el ciclo internacional y los factores específicamente españoles. El primero registra desde comienzos de los noventa el fin de la etapa muy expansiva que se había vivido en el decenio anterior, aunque el ajuste se ve entorpecido en Europa por la incertidumbre política que sucede al fin de los regímenes comunistas, el coste de la reunificación alemana y, como fondo, la continua y generalizada pérdida de impulso del continente ante los países asiáticos.

A este marco general hay que incorporar factores particulares de la economía española; problemas pendientes de la etapa de crecimiento, que ahora agravan la situación y son de orden macroeconómico e institucional. Entre los primeros, el mantenimiento durante varios años con fines estabilizadores de un tipo de cambio sobrevalorado de la peseta, apuntalado por una política monetaria muy restrictiva, con tipos de interés sin equivalente en Europa, que dio una clara primacía a lo financiero a costa del sector real. En particular, los sectores sometidos a la competencia exterior, como la industria —que debió afrontar simultáneamente el desarme arancelario por el ingreso en la Comunidad —sufrieron las consecuencias, como ilustra el abultadísimo déficit comercial, precisamente en años que debieron haber sido aprovechados para la recuperación y con-

solidación. Recuérdese que en 1992, con la crisis ya iniciada y sin poder notar todavía los efectos de las devaluaciones, España tuvo el mayor déficit exterior relativo de los países industriales. Junto a esto una política fiscal sorprendentemente expansiva en años de crecimiento cuando su misión teórica es la contraria, ha desembocado en un desequilibrio de las cuentas públicas, que al llegar la crisis se ha hecho explosivo por los compromisos alegremente adquiridos con anterioridad, como demuestran las cifras de 1993.

El otro tipo de problemas a que se aludía eran los del marco institucional, porque existen unos mercados de factores productivos (capital y trabajo) rígidos e ineficientes y un sector servicios al abrigo de toda competencia, que ejercen un papel decisivo de rémoras sobre la competitividad de la economía española en conjunto, al imponer al resto unos precios fijados al margen de toda regla de libre competencia. Superar esa situación exige reformar en profundidad el marco institucional para liberalizar esos sectores e inducir un comportamiento distinto en los agentes económicos.

Pues bien, el papel nuevamente decisivo de la política macroeconómica y de los cambios institucionales deja fuera del alcance de las comunidades autónomas la posibilidad de practicar una política económica que sea relevante en la actual situación. De otro lado, la fase depresiva del ciclo internacional en coincidencia con el español, es una novedad que limita mucho lo que fue una de las políticas favoritas de las comunidades autónomas en los ochenta, la búsqueda de inversiones extranjeras que aportasen capital y sobre todo tecnología; política sobre la que se entabló una clara competencia entre unas y otras a lo largo del decenio. En la actualidad la crisis ha bloqueado también esa alternativa, dada la paralización en Europa de inversiones industriales. En definitiva, la crisis ha vuelto a poner de relieve la fuerza que tiene el ciclo común en las diversas regiones españolas y la dificultad de encontrar salidas aisladas, lo que, objetivamente, limita la entidad de las respuestas autonómicas.

La segunda novedad que mencionábamos, en relación con la capacidad de actuación de las comunidades autónomas en política económica, es la evidencia de graves defectos en el sistema de financiación. Aunque los problemas vienen desde el origen, es ahora cuando han tomado cuerpo, tras años de funcionamiento del sistema y trascienden lo puramente financiero[3].

El sistema de financiación autonómico en España tiene como primera característica la desigualdad que ha consagrado, entre las comunidades que se rigen por el sistema de concierto y las del régimen común, en claro beneficio de las primeras. La financiación por habitante hace patente la discriminación entre unas y otras, no tanto por el sistema en sí, cuanto por unos cálculos muy favorables a las dos comunidades del régimen de concierto. En todo caso, desde la perspectiva que nos interesa, esta situación permite un margen de maniobra mucho mayor al País Vasco y Navarra en todas aquellas políticas que requieren utili-

3. Una buena exposición actualizada del tema en: Monasterio, C. y Suárez, J. (1993): *Luces y sombras de la financiación autonómica,* Fundación BBV.

zación de recursos presupuestarios, ya sea por la vía del gasto o por la del ingreso, como ilustra el reciente episodio de las denominadas «vacaciones fiscales».

Dicho esto nos centraremos en el régimen común, que afecta a las quince restantes, y cuyo rasgo principal es que ha establecido una «hacienda de transferencias», donde la autonomía financiera y la corresponsabilidad fiscal son escasas y la suficiencia depende en alto grado de los frecuentes procesos negociadores. De ahí que un sistema tan imperfecto tenga una contestación limitada; todas las comunidades, y especialmente aquéllas con más peso político, saben que acabarán consiguiendo arreglos particulares, lo que termina por hacer más barroco y arbitrario al sistema, pero prolonga su vida.

Es conocido que la financiación de las haciendas territoriales tiene tres vías principales: los impuestos propios o cedidos, las transferencias y el endeudamiento. En España la LOFCA fue muy restrictiva respecto a las posibilidades de imposición autonómica, al prohibir la doble imposición, y la creación del IVA en 1986 redujo aún más la importancia de los tributos cedidos. Así, en 1991 la suma de los tributos cedidos, impuestos propios, recargos sobre tributos estatales y tasas, no alcanzaba el 15% del total de recursos financieros de las comunidades autónomas. En cambio, sólo el porcentaje de participación en los impuestos estatales, que es la principal transferencia de las que afectan a todas las comunidades superaba el 22% y si sumamos el conjunto de transferencias y subvenciones explicaremos en torno al 70% de los recursos de todas las comunidades; de ahí la expresión «hacienda de transferencias» a que aludíamos. La tercera fuente de ingresos, el endeudamiento ha ido adquiriendo importancia progresivamente, al reunir dos características muy apreciadas por los gobiernos autonómicos: es flexible y no tiene costes electorales a corto plazo; de manera que en 1991 ya alcanzaba el 14% de los recursos de las comunidades y su papel ha ido creciendo.

Este sistema de financiación ha producido dos resultados, no por previsibles menos llamativos: priman en él los efectos distributivos entre regiones y alimenta el crecimiento del gasto. En cuanto al primero, se ha comprobado la existencia de una relación negativa entre el gasto por habitante y la renta por habitante en las comunidades autónomas, lo que es un comportamiento claramente anormal, ya que el gasto público tiende a crecer con la renta (es un bien normal, en términos económicos) y así ocurre en otras estructuras fiscales. Los resultados se mantienen aún restando el Fondo de Compensación Interterritorial, que teóricamente es la partida más redistribuidora, y sólo se atenúan —que no desaparecen— para aquellas comunidades con sanidad y educación, dos bienes claramente relacionados con los niveles de renta. En cambio, si se considera únicamente el gasto autofinanciado (ingresos propios y deuda; por tanto, sin transferencias estatales) la relación con la renta por habitante es positiva, lo mismo que si se toma sólo la deuda por habitante. Es decir, en el gasto más claramente decidido por las comunidades autónomas el comportamiento es el de un bien normal, como cabía esperar[4].

4. García-Milà, T. y McGuire, T. (1993): *Financiación de las Comunidades Autónomas: análisis del gasto y la renta* en Revista de Economía Aplicada, nº 3, (vol. I), 1993.

Por otra parte, un gasto público así financiado alimenta la ilusión fiscal en la población y acaba aumentando, dado que las transferencias no tienen coste político y el de la deuda es escaso. Cuando no hay posibilidades de que aparezcan nuevos recursos vía transferencias, como ocurrió en términos generales desde 1986 (negociación del período pretenciosamente denominado «definitivo»), la solución ha sido recurrir al endeudamiento, que ha terminado por convertirse en un problema grave a estas alturas. Según las estimaciones del Banco de España a finales de 1993 el endeudamiento total de las comunidades autónomas se acercaba a los dos billones y medio de pesetas; es decir, se había multiplicado por más de 10 desde 1985, precisamente en años de gran crecimiento económico. Seguramente un efecto mimético de las fuertes inversiones estatales de estos años, provocado por el temor a perder protagonismo, junto con la absurda limitación a financiar inversiones nuevas fuera del muy redistribuidor FCI o el endeudamiento —otro fallo grave del sistema de financiación, parcialmente corregido desde 1991— explican este comportamiento procíclico de las comunidades autónomas españolas, que vendría a confirmar en esos años la llamada «hipótesis de perversidad».

Los problemas del sistema de financiación que acabamos de señalar no eran tan graves hace unos años, aún siendo en el fondo los mismos, mientras la carga de la deuda era reducida, e incluso los niveles de ejecución de los presupuestos eran relativamente bajos, pero en la actualidad los márgenes se han estrechado y la capacidad de practicar políticas económicas ambiciosas es muy limitada.

En suma, y para concluir, tanto el propio carácter de la crisis como el peso de las restricciones financieras, están contribuyendo a reducir la capacidad de maniobra de las comunidades españolas ante esta crisis de los noventa. Las actuaciones de los dos últimos años están centradas en los consabidos planes de fomento del empleo, la captación de inversiones, las obras públicas y la atención a la crisis de empresas que, por su dimensión, pueden contener gérmenes de conflicto social, y esto queda lejos de la ambición con que muchas comunidades llegaron a presentarse como instituciones capaces de dirigir la economía regional hacia el progreso. Seguramente aquello era producto del espíritu de los primeros tiempos y esto, aparte de realista, puede resultar más razonable si modera la confianza en lo público y devuelve protagonismo a la sociedad civil, que debe ser enfrentada con sus propias dificultades. No estamos abogando por una limitación del papel de las comunidades autónomas en la política económica, porque son instituciones que tienen en el fomento del desarrollo regional y la prestación de servicios públicos cuya dimensión adecuada sea la regional, importantes tareas.

# 3. EL SENADO AUTONOMICO, ENTRE LA REFORMA REGLAMENTARIA Y LA REFORMA CONSTITUCIONAL

*Eliseo Aja*

El 11 de enero de 1994 el Senado aprobaba la reforma de su Reglamento parlamentario «en lo que atiende a la potenciación de su función territorial», es decir, para asumir un papel como Cámara de representación de las Comunidades Autónomas en el seno de las Cortes, o en expresión más fácil y más exacta por su ambiguedad, como Cámara autonómica.

Esta reforma constituye la culminación momentánea de un largo proceso, iniciado hace bastantes años, como el propio Preámbulo reconoce. Pero probablemente este importante paso sea únicamente una fase del proceso que conduzca a la reforma de la Constitución, dentro de pocos años, porque así lo han asumido la mayoría de los partidos políticos en las últimas elecciones y lo han repetido los Portavoces de todos los Grupos parlamentarios en la propia discusión de la reforma reglamentaria.

Las ideas que siguen no suponen, por tanto, minusvalorar la reforma realizada, que resulta prometedora para la solución de muchos problemas pendientes, y tiene mucho mérito a la vista de las dificultades surgidas durante estos años para llevarla a cabo, sino iniciar una reflexión que permita ligar las posibilidades de la reforma reglamentaria realizada con la futura reforma de la Constitución, a fin de conseguir que una y otra se refuercen mutuamente, y la futura reforma constitucional consolide plenamente la orientación del Senado autonómico que ha iniciado la presente reforma reglamentaria.

Esta relación entre la actual reforma del Reglamento parlamentario y la futura reforma constitucional es posible porque las razones de ambas son en gran parte las mismas; para comprobar esa continuidad conviene comenzar por resumirlas.

## 1. Las razones de la reforma del Senado

Nadie ha planteado la reforma del Senado en abstracto, por la simple mejora de la funcionalidad de la Cámara, sino pensando en potenciarla como Cámara autonómica. El razonamiento elemental puede formularse así: el Senado actual resulta poco útil, porque repite las funciones del Congreso, subordinado a él, y en cambio, las Comunidades Autónomas carecen de una instancia central para participar en la elaboración de las normas y las decisiones generales del Estado, especialmente las que afectan a las Comunidades Autónomas (CCAA). La con-

clusión es evidente: convirtamos al Senado en la Cámara de las Comunidades Autónomas.

El gran argumento a favor de realizar ahora una reforma autonómica del Senado deriva de la importancia que han adquirido las CCAA como instancia del Estado en estos años. En 1978 nadie sabía muy bien cómo se desarrollaría el Estado de las Autonomías, ni siquiera si se extendería a todo el territorio o si todas las CCAA tendrían poder legislativo (la propia Constitución admitía estas alternativas). Pero en la actualidad, es evidente que las CCAA desarrollan funciones importantes y son una parte decisiva del Estado, entendido como conjunto, de tal manera que estamos en presencia no sólo de unas cuantas CCAA sino de un tipo de Estado totalmente diferente al unitario, de un Estado cuya estructura política depende en buena parte de las CCAA. La reforma del Senado se plantea, por tanto, para mejorar la participación de las CCAA en las instituciones centrales del Estado y a través de ello, para perfeccionar el funcionamiento del conjunto del Estado autonómico.

### *A) Composición y funciones del Senado actual: los dos modelos presentes en la Constitución*

A lo largo del debate constituyente aparecieron dos tipos opuestos de Senado, que podemos denominar «conservador» y «autonómico». Los dos estuvieron presentes desde el inicio en la Ponencia Constitucional, que llegó a sostener sucesivamente ambos, y cuando el consenso se inclinó en favor del Senado conservador, múltiples enmiendas, tanto en el Congreso como en el Senado constituyentes, mantuvieron la otra posición, llegando a introducir algunos rasgos propios de una Cámara autonómica en el texto final de la Constitución.

A primera vista, el Senado aparece en los preceptos constitucionales como una Cámara diferente al Congreso, por el sistema de elección y por las funciones. En la constituyente se creyó que el sistema electoral, que prima a las provincias rurales, produciría una composición más conservadora, lo que se ha desmentido en la práctica porque el Senado presenta pocas diferencias políticas con el Congreso; en esta situación, ha pasado a primer plano la diferencia de funciones con el Congreso, de forma que el Senado se ha convertido esencialmente en una Cámara de segunda lectura.

Pero la segunda opción presente en la Constituyente, favorable a configurar un Senado que representara a las CCAA también dejó algunas improntas en la Constitución, de manera que ciertas especialidades del Senado podrían justificar su orientación desde este punto de vista autonómico.

En primer lugar, el art. 69.1 CE realiza una afirmación solemne de este carácter: «El Senado es la Cámara de representación territorial», que sólo puede entenderse referida a las Comunidades Autónomas. Después, su composición y forma de elección resulta diferente de la Cámara baja: la mayoría de Senadores son elegidos directamente por los ciudadanos de forma individual (sin figurar en listas de partidos), por un sistema mayoritario, pero una parte de los Sena-

dores son designados por las CCAA; también aparecen diferencias parciales en sus funciones: el Senado no participa en las relaciones de formación o cese de la confianza parlamentaria del Gobierno (investidura del Presidente, cuestión de confianza, moción de censura) y se limita por tanto al control ordinario del Gobierno. En la legislación su posición está subordinada al Congreso. Pero en ambas facetas, corresponde al Senado alguna función específica en garantía de las Comunidades Autónomas, como enseguida se expone.

Pero realmente, en la práctica, no ha sido así: el Senado, en lo esencial, ha duplicado la representación y las funciones del Congreso pero con una posición muy subordinada.

En el *sistema de elección* del Senado es teóricamente diferente al Congreso (mayoritario, 4 Senadores por provincia, listas no bloqueadas), pero el electorado se comporta al escoger senadores de la misma manera que al votar los diputados para el Congreso y por ello no se producen diferencias notables en la composición del Congreso y de la parte mayoritaria del Senado.

La parte minoritaria del Senado (unos 50 senadores) se elige por los Parlamentos de las CCAA, en proporción a la fuerza que tienen los Grupos parlamentarios de las Cámaras autonómicas, y de acuerdo con las reglas que fijan los Estatutos de Autonomía. También formalmente esta parte presenta una gran originalidad, porque el número de estos Senadores es relativamente proporcional a la población de las diferentes CCAA (actualmente se mueve entre el máximo de 7 para Andalucia y el mínimo de 1 para Cantabria, Baleares, La Rioja y Navarra), porque representa a las mayorías políticas de las CCAA, no simpre coincidentes con las del Congreso y porque el estatuto parlamentario de estos Senadores deriva decisivamente de las normas autonómicas respectivas, hasta el punto que la mayor parte de las reglas contenidas en los artículos 69 y 70 CE para el resto de senadores no se les aplica, como expresamente ha reconocido en Tribunal Constitucional en la STC de 18 de diciembre de 1981.

Pero de nuevo la práctica ha desmentido la peculiaridad que posibilitaban estas previsiones constitucionales, porque una vez elegidos, los Senadores autonómicos se inscriben en los Grupos parlamentarios generales del Senado (Socialista, Popular, de Convergencia i Unió, Nacionalista Vasco y Coalición Canaria), y no mantienen especiales relaciones con los Parlamentos que los eligieron, es decir, actúan exactamente igual que el resto de senadores.

Por otra parte, la organización interna y el funcionamiento del Senado ha carecido de diferencias relevantes respecto a las propias del Congreso, como no sea una cierta dedicación superior de algunas Comisiones al estudio monográfico de problemas político-sociales (violencia en el deporte, relaciones con Hispanoamérica, etc).

Se impone, pues una primera conclusión. La diferencia del Senado respecto al Congreso de los Diputados en la composición y forma de elección de la Cámara no se ha realizado por el predominio en la práctica de los mismos partidos políticos y Grupos parlamentarios que en el Congreso, de forma que se ha frustrado la posible especialidad del Senado por su composición. Esta conclusión es

una mera constatación, sin ningún matiz crítico, porque en las democracias actuales resulta perfectamente normal que la dinámica de los partidos políticos se acabe imponiendo a las posibles especialidades de la formación de las Cámaras parlamentarias, salvo que éstas cuenten con elementos muy claros de una orientación diferente.

Las *funciones* del Senado presentan un panorama semejante. Ya sabemos que el control parlamentario del Senado sobre el Gobierno se reduce a las preguntas, interpelaciones y mociones, dado que las relaciones generadoras de la confianza parlamentaria son exclusivas del Congreso. Algunos estudios muestran que tampoco en aquella función de control ordinario, los senadores han mostrado diferencias con los diputados. Las preguntas, interpelaciones y mociones son muy parecidas a las planteadas en la Cámara baja y ni siquiera los Senadores autonómicos han mostrado una especial preocupación por plantear los problemas específicos de sus CCAA.

En la legislación, el Senado repite las funciones del Congreso, pero con una posición considerablemente más débil, por las reglas del art. 90 CE, y por algunas previsiones específicas. La Constitución ha querido que el Senado actual no pudiera frenar la legislación elaborada por el Congreso.

En la posición subordinada del Senado podemos incluir su total ausencia en la convalidación de los Decretos-leyes (art. 86), su menor capacidad de iniciativa legislativa (las proposiciones han de ser aprobadas por toda la Cámara antes de pasar al Congreso, mientras que en éste cualquier Grupo parlamentario puede presentar una proposición de ley) y su intervención se produce en segunda instancia en la inmensa mayoría de los proyectos y proposiciones de ley, que deben ser discutidos en primer lugar por el Congreso (art. 88 y 89.2 CE).

Pero el punto decisivo resulta de su posición subordinada en la elaboración de las leyes (sólo dos meses para su tramitación y 20 días en caso de proyectos declarados urgentes), cuando el Congreso puede tomarse prácticamente el tiempo que desee, y su casi automática desautorización en caso de que presente enmiendas a las leyes aprobadas por el Congreso, y éste mantenga su texto inicial. Las reglas del art. 90 CE reducen la función legislativa del Senado a una eventual propuesta de corrección del texto aprobado por el Congreso que éste puede aceptar o no aceptar.

Sólo en ciertos casos, relacionados con las CCAA, el Senado posee una posición más fuerte, equivalente o superior a la del Congreso. Es Cámara de primera lectura para la aprobación del Fondo de Compensación Interterritorial y para la autorización de los Convenios y, además, en caso de discrepancia con el Congreso se forma una Comisión paritaria mixta (74.2 CE) que le sitúa en una posición de práctica igualdad. También ocupa una posición equiparable en las Leyes de Armonización (art. 150.3 CE) y juega un papel decisivo en el caso extremo de la ejecución forzosa sobre una Comunidad Autónoma (art. 155 CE).

Pero ninguno de estos supuestos ha significado el aumento de las potestades del Senado, por diferentes razones. Algunos implican situaciones de excepcionalidad, mayor (155 CE) o menor (150.3 CE), que afortunadamente casi no ha

existido (sólo una ley de armonización). Observamos, pues, que la posición relativamente más favorable del Senado se produce mayoritariamente en una función garantista de las CCAA (arts. 155 y 150.3 CE), que no se corresponde con el funcionamiento ordinario del Estado autonómico.

Por último, la posición del Senado sí resulta perfectamente equiparable al Congreso en los designaciones de miembros para la formación de los órganos colectivos superiores del Estado (Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial, etc). Pero esta facultad ha sido insuficiente para mostrar ninguna especialidad de la Cámara, ni en relación con las CCAA —que en teoría podría haberse dado— ni en cualquier otra dirección, y las informaciones de la prensa dejan entrever que de nuevo se ha impuesto la dinámica de los partidos políticos, de forma que el Senado de igual forma que el Congreso para el reparto de los nombramientos que le corresponden.

Una segunda conclusión, por tanto, nos indica que las funciones del Senado tampoco expresan una especialidad, en parte porque la Constitución le ha otorgado una posición subordinada al Congreso en la actividad ordinaria y sólo equiparable en supuestos extraordinarios de garantía de la autonomía, en parte porque la Cámara no ha querido o no ha sabido sacar fruto de unas posibles relaciones privilegiadas con las Comunidades Autónomas a través de los senadores designados por éstas.

## 2. La alternativa entre la reforma del Reglamento parlamentario y la reforma de la Constitución

Las razones y la orientación a seguir para convertir al Senado en Cámara autonómica son semejantes en la reforma del Reglamento parlamentario y de la Constitución. La diferencia, importante, se encuentra en los límites; mientras la reforma de la Constitución permitiría configurar la composición y la funciones del Senado con toda libertad para que desempeñe el papel de Cámara autonómica, la reforma del Reglamento parlamentario tiene los límites fijados por la Constitución a su composición y funciones. Pero a su vez la reforma del Reglamento posee algunas ventajas. Es más fácil de realizar, porque en teoría basta la mayoría absoluta de la Cámara, aunque en la práctica el consenso resulta imprescindible, como se ha producido.

Entre ambas posibilidades, no existe una diferencia de principio, una vez que se acepte la posibilidad de la reforma constitucional. Durante algunos años éste ha sido un tema tabú, por temor a que se desestabilizara la democracia. Pero tras 15 años de experiencia constitucional la situación es diferente. La reforma constitucional está prevista en la propia Constitución y no debe descartarse, toda vez que la democracia está plenamente consolidada, y que incluso se ha realizado ya una primera reforma, aunque mínima, como consecuencia del Tratado de Maastricht. Por tanto, el miedo a la reforma de la Constitución no debe ser un argumento.

La dificultad para la reforma de la Constitución es diferente y estriba en la

falta de orientación sobre el modelo de Senado que debe introducirse y sobre los mecanismos necesarios para alcanzar un consenso en torno a él. Es muy significativo que los defensores de la reforma constitucional inmediata no hayan presentado hasta la fecha ninguna propuesta concreta coherente ¿Cómo se configuraría el nuevo Senado para suscitar el consenso? ¿Al estilo alemán, al americano, al austriaco ...? Todos ellos pretenden una representación de los diferentes poderes territoriales en las instituciones centrales, pero lo realizan por vías muy diferentes. Cabe cuestionarse, además, la conveniencia de trasladar un modelo extraño, que se inscribe en un marco institucional diferente y responde a una tradición política diversa.

Por otra parte, la reforma reglamentaria y la reforma constitucional no son antagónicas, y podrían complementarse. Se puede realizar, como se ha hecho, la reforma del Reglamento parlamentario y a la vista de los resultados y de las limitaciones, plantear la reforma constitucional; porque en ese proceso pueden clarificarse los objetivos y formarse una opinión más concreta sobre las necesidades reales del Estado autonómico que el Senado debe atender, sin inferirlas en abstracto de otros modelos del Derecho Comparado. A mi me parece que éste es el mejor enfoque: situar la reforma del Senado en el marco de las necesidades principales del Estado autonómico, para que contribuya a su solución.

Esta es la gran ventaja de la reforma reglamentaria recién aprobada. Permite iniciar un funcionamiento del Senado como Cámara autonómica que ayude a definir la configuración definitiva que consagrará la reforma constitucional. Desde este enfoque las cuestiones que se plantean son dos: ¿Resulta suficiente la reforma actual para experimentar ese nuevo carácter del Senado? ¿Qué dirección debe aplicarse al Senado reformado para avanzar en la vía de la reforma constitucional? Abordémoslas.

## 3. La potencialidad de la reforma reglamentaria para transformar al Senado en Cámara Autonómica

En la forma que ha sido aprobada, la reforma del Reglamento del Senado parece prometedora, aunque el resultado final dependerá en gran parte de la voluntad de las fuerzas políticas, y de su actitud no sólo en esta Cámara sino especialmente en el Congreso de los Diputados y en los Gobiernos central y autonómicos, por las razones que enseguida veremos.

La clave de la reforma consiste en crear una *Comisión General de las Comunidades Autónomas* que, sin variar la proporción de los Grupos parlamentarios del pleno, presenta novedades suficientes en su composición y en sus funciones para afirmar *que puede llegar a funcionar como un Senado dentro del propio Senado.*

En la *composición* se ha descartado la opción más radical de formar esa Comisión exclusivamente con los Senadores designados por los Parlamentos de las CCAA, porque hubiera modificado la relación de fuerzas políticas respecto al pleno de la Cámara y hubiera dificultado la relación de la Comisión con el ple-

no. Pero el número de senadores de la Comisión General de las CCAA (62 senadores), es doble que en las demás Comisiones (art. 51.3 RS) y ello ha permitido que la mayoría de los senadores designados por los Parlamentos autonómicos formen parte de esta Comisión, por designación del respectivo portavoz; de manera que sin romper con la proporcionalidad de los Grupos parlamentarios en el pleno se integra en la Comisión a la mayor parte de senadores designados por las CCAA. Además, el resto de senadores autonómicos que no son miembros de la Comisión General de las CCAA (en la actualidad, unos 15), pueden intervenir, sin derecho de voto, en las deliberaciones de la Comisión (art. 57 RS), igual que los representantes de los Gobiernos autonómicos y del Gobierno central (art. 58 RS). Es decir, en caso de asistencia a un debate de todos los posibles intervinientes, la Comisión se aproximaría al centenar de miembros y entre ellos estarían todos los senadores designados por las CCAA y los representates del Gobierno central y de los Gobiernos de las CCAA. Por su número, deja de ser una Comisión y por su composición tiene un peso considerable la representación autonómica, aunque no toda sea en sentido estricto parte de pleno derecho de la Comisión.

En cuanto a su *organización y funcionamiento,* la Comisión tiene una Mesa (Presidente, dos Vicepresidentes y cuatro Secretarios, art. 55 RS) y una Junta de Portavoces (art. 60 RS), de igual dimensión que el pleno de la Cámara, lo que contribuye a configurarla como un Senado dentro del Senado. Este carácter es además acentuado porque la convocatoria de sesiones de la Comisión no sólo responde a los criterios generales del pleno sino que puede ser requerida por los Gobiernos de las CCAA (art. 59 RS). Este resulta un elemento significativo del papel general que corresponderá desempeñar a los Gobiernos autonómicos en la Comisión.

Otras especialidades del funcionamiento de la Comisión son la posibililidad de utilizar lenguas oficiales de las CCAA diferentes del castellano en algunas ocasiones, sobre lo que después volveremos, la posibilidad de crear una Ponencia sobre el problema específico de una CA en la que se integren todos los senadores designados por el Parlamento de esa CA y la celebración anual de un debate sobre el funcionamiento del Estado autonómico.

La conclusión respecto a la composición y el funcionamiento de la Comisión General de CCAA debe resaltar la continuidad formal del criterio general de formación de Comisiones en la Cámara en cuanto a los miembros de pleno derecho, con voz y voto (designación por los Grupos parlamentarios y mantenimiento de la proporcionalidad respecto al pleno), pero con tantas modificaciones que bien puede hablarse del cambio de carácter sustancial de la Comisión. Sin que pueda decirse que la Comisión representa a las CCAA porque en sentido estricto no es así, su composición y funcionamiento, junto con las funciones específicas que examinamos despues, le permiten una gran aproximación a los problemas autonómicos; este sentido tiene la amplitud de su composición, la existencia de una Mesa y una Junta de Portavoces como si fuera una Cámara diferente, la intervenciones de los demás senadores autonómicos que no son miembros, la representación de los Gobiernos central y autonómicos, la posibi-

lidad de éstos de solicitar la reunión de la Comisión, el debate anual sobre el Estado de las Autonomía, el uso en este caso de las lenguas cooficiales en las CCAA, etc.

Las funciones de la Comisión se contienen en el nuevo artículo 56 del Reglamento, ordenadas en tantos apartados que casi agotan las letras del abecedario. Ello se explica porque deben figurar todas las actuales funciones atribuidas por la Constitución y seguramente por cierto afán de multiplicar las atribuciones de la nueva Comisión, pero si nos fijamos en las que pueden resultar decisivas en el futuro de la Comisión, seguramente podrían sistematizarse en cuatro o cinco grandes funciones: la participación en las leyes del Estado de interés para las CCAA y la iniciativa legislativa propia, el control ordinario del Gobierno sobre problemas autonómicos, la formulación de criterios para la representación del Estado en organismos internacionales con participación territorial y la promoción del debate y la colaboración entre las CCAA y entre éstas y el Estado. Veamos los aspectos más importantes.

La Comisión informará o dictaminará los proyectos y proposiciónes de ley de contenido autonómico (letra b). Por tanto, los Parlamentos, a través de los senadores designados por ellos, y los Gobiernos de las CCAA, mediante la presencia de sus representantes, podrán trasladar a las Cortes sus opiniones sobre todas aquellas leyes del Estado que afecten de forma importante a las CCAA. Por ejemplo, ésta puede ser una vía excelente para incidir en la legislación básica del Estado, que tantas veces se ha criticado por ser demasiado expansiva. Alguien puede preguntarse por qué las CCAA han de intervenir justamente en las leyes que son competencia estatal, pero la respuesta no es difícil y viene avalada por la experiencia positiva de los federalismos europeos, especialmente del alemán: las leyes del Estado que han de ser desarrolladas o aplicadas por las CCAA pueden ganar en calidad y eficacia si toman en cuenta las observaciones de las CCAA, porque la actitud posterior de éstas, que serán en último extremo las aplicadoras de la ley, resulta importante en los efectos reales que las normas lleguen a tener. Recordemos casos recientes como la Ley de Costas, impugnada por gran número de CCAA, o la Ley 30/1992, poco o mal desarrollada por muchas CCAA. ¿No puede confiarse en que hubieran mejorado si el Congreso de los Diputados hubiera atendido algunas opiniones de las CCAA, preocupadas por el desarrollo que después les debería corresponder?

Esta función legislativa puede ser decisiva en el futuro Senado autonómico, pero encontrará problemas de diferente intensidad por la regulación actual de la Constitución. La primera dificultad estriba en fijar la regla para decidir en concreto qué leyes serán objeto de esta consideración y cuales no. En primer lugar, como es lógico y se reconoce explícitamente en varios apartados del art. 56 RS, la Comisión será competente para informar sobre las leyes que tienen una relación expresa con las CCAA, por mandato constitucional, como son las leyes modificativas de competencias del art. 150 CE (ley marco, ley orgánica de transferencia o delegación y ley de armonización, letras j),k),y l) del art. 56 RS), la ley del Fondo de Compensación Interterritorial (letra ñ) y las secciones de la Ley de Prespuestos que afecten a la financiación de las CCAA (letra o). Las demás

leyes objeto de atención de la Comisión vienen definidas en la reforma del Reglamento de una forma muy amplia («leyes de contenido autonómico»), de forma que parece incluir todas aquellas en las que deban participar las CCAA para su desarrollo legislativo (leyes básicas del Estado) o para su ejecución. Dicho de otra manera, todas las leyes del Estado salvo las que correspondan a la competencia exclusiva de éste.

Una cuestión distinta, en la práctica muy importante, estriba en superar la limitación de plazos que tiene el Senado para votar la ley, dos meses o veinte días si es declarada urgente. Con un término tan breve resultará muy difícil para la Comisión de las CCAA estudiar bien la ley y aún más realizar consultas con los respectivos Parlamentos. Siendo éste uno de los puntos más evidentes de reforma constitucional, mientras no se realice la solución puede consistir en que la Comisión inicie su estudio desde el momento en que se publica en el Boletín del Congreso, sin esperar su envío al Senado.

Otra fuente de problemas puede encontrarse en la forma de resolver las diferencias de opinión entre la Comisión de las CCAA y el pleno del Senado, por una parte, y el Congreso de los Diputados, por otra. Probablemente resulte fácil resolver la relación de la Comisión con el pleno de la Cámara, porque la Comisión mantiene la proporcionalidad de las fuerzas políticas con el conjunto de la Cámara, lo que en todo caso trasladará los problemas al seno de los Grupos parlamentarios, si algún Senador vota de forma diferente en la Comisión y en el pleno.

En cambio, el problema más difícil puede ser la relación con el Congreso, porque ya hemos visto que si éste sostiene una posición diferente se acaba imponiendo con facilidad, en virtud de la reglas del art. 90 CE. Sería lógico pensar que el Congreso prestará toda su atención a unas enmiendas surgidas de las Comisión de las CCAA si ésta consigue convertirse en la representación de las CCAA, pero éste es uno de los puntos que requerirá una convención de la mayor trascendencia, en el sentido que también se expone después.

La iniciativa legislativa que se atribuye a la Comisión (letra s) del art.56), puede servir para canalizar legislativamente, con la máxima legitimidad, los problemas que afecten a las CCAA y no reciban la atención adecuada del Gobierno o del Congreso de los Diputados. De nuevo el principal problema será la relación con el Congreso, igual que en el supuesto anterior.

El control del Gobierno por el Senado no puede implicar nunca la confianza parlamentaria, como ya hemos recordado. Pero en los Estados modernos las formas ordinarias de control e impulso del Gobierno (interpelación, moción, proposición no de ley, debates y preguntas escritas y orales, en Comisión o en pleno) pueden alcanzar una gran importancia si logran incidir realmente en la actuación del Gobierno y la Administración por el protagonismo que corresponde a éstos. Por diferentes causas, la capacidad de control y orientación del Senado hasta el presente no ha sido muy brillante, pero la situación puede cambiar, pese a las limitaciones aparentes de la Comisión en esta función de control e impulso.

A primera vista, la interpelación, la moción y la proposición no de ley corresponden al pleno, de forma que la Comisión podrá realizar el control del Gobierno mediante los debates y las preguntas en Comisión. Pero la aparente modestia de esta forma puede resultar engañosa, porque la fuerza de la Comisión residirá principalmente en su legitimidad como foro de las CCAA, e incluso cabría la posibilidad de que la Comisión, o una parte de ella, en virtud de los mecanismos generales de la Cámara, pasara al pleno la iniciativa que formalmente no puede desarrollar como tal Comisión. Así deriva expresamente del apartado u) de sus funciones «proponer al Pleno del Senado mociones respecto a asuntos de su competencia». Junto a la especial legitimidad, el funcionamiento de la Comisión presenta otra novedad; para cada punto del orden del día, los oradores que deseen intervenir pueden inscribirse hasta media hora antes del inicio de la sesión (art. 60 RS). Si recordamos que los oradores pueden ser incluso los Presidentes de las CCAA, la agilidad que permite este precepto puede dar un relieve inesperado a la función de control e impulso del Gobierno.

Un tercer grupo de funciones de la Comisión puede calificarse como promoción del diálogo y la colaboración entre las CCAA, y entre éstas y el Gobierno central. La importancia de esta tarea proviene de las graves deficiencias que existen en la actualidad. Hoy apenas existen relaciones entre CCAA, cuando en todos los federalismos modernos constituyen un apartado básico de la actividad de los Länder o las Regiones, y en el Estado autonómico predomina el bilateralismo de las relaciones entre el Gobierno central y los Gobiernos autonómicos, siempre de uno en uno. La precariedad de las Conferencias Sectoriales, la inexistencia de una Conferencia de Presidentes, la práctica inexistencia de convenios entre CCAA ... convierte al bilateralismo en un problema endémico del Estado de las Autonomías; naturalmente, sin perjuicio de que los problemas que efectivamente son bilaterales sean tratados de esta manera.

Hasta ahora, cada CA ha ignorado a sus vecinas, con las que generalmente comparte problemas que pudieran tener soluciones comunes, buscando únicamente la relación más beneficiosa posible con el Gobierno central. Cambiar esta tendencia será uno de los grandes retos de la Comisión General de las CCAA. Una de las facultades que se atribuye a la Comisión, derivada directamente de la Constitución (art. 145), resulta bien significativa: la Comisión conocerá los convenios celebrados entre las CCAA para la gestión de servicios de su competencia (letra c) y se pronunciará sobre la autorización de las Cortes para la celebración de acuerdos de cooperación entre CCAA (letra d). Hasta el presente tales facultades están reducidas al mínimo, no sólo porque las CCAA apenas celebran estos convenios y acuerdos sino también porque cuando lo hacen tienden darles otras denominaciones («protocolos», «declaración de intenciones» ...) para hurtarlos al conocimiento de un Senado que no consideran representativo. ¿Será capaz la Comisión de cambiar esta dinámica? Inicialmente seguramente será más sencillo facilitar el intercambio de puntos de vista e iniciativas informales sobre problemas comunes. Por esta vía las posibilidades son inmensas porque la Comisión General de las CCAA tiene atribuida en general «promover la cooperación y la coordinación entre las diferentes Administraciones Públicas ...» (art. 56.h)

Por último, una de las funciones más interesantes de la Comisión General de las CCAA puede surgir a partir de dos apartados del art. 56, letras p) y q), aparentemente modestos, pero que pueden convertirse en pieza decisiva de su posición, por la propia fuerza de los hechos. Me refiero al papel que pueda desempeñar en la relación de las CCAA con las Comunidades Europeas.

Las Comunidades Europeas han asumido parte de las competencias que corresponden a las CCAA, igual que ha sucedido en Alemania respecto a los Länder o en Bélgica con las Regiones. Formalmente la distribución de competencias entre la Federación y los Länder o el Estado y las Regiones no ha variado, pero Länder o Regiones han perdido de hecho importantes competencias, que han pasado a Bruselas, y a veces el Estado central ha ganado posiciones respecto a Länder o CCAA porque la Comunidad Europea toma sus decisiones sin distinguir la estructura interna de sus miembros. Ante esta nueva situación suele distinguirse la posible participación de los Länder o Regiones en el Derecho comunitario, entre la fase ascendente y descendente.

En la fase descendente, las CCAA tienen la aplicación de las normas europeas cuando éstas recaigan en competencias propias, pero queda por resolver su participación cuando la decisión comunitaria sea de tal tenor que exija la presencia del Estado para asignar la parte correspondiente de cada CA; tratándose de competencias autonómicas no parece lógico que el Estado actúe como árbitro único cuando carece de competencias.

Por otra parte, la formación de las decisiones comunitarias, o fase ascendente, que a diferencia de la anterior no está prevista en los Estatutos de Autonomía, exige lógicamente la participación de las CCAA cuando se trate de elaborar normas que afectan a sus competencias, porque si no estaríamos ante el supuesto paradójico, y hoy frecuente, de que en las instituciones comunitarias participa únicamente el Estado, que carece de competencias, y no las CCAA que sí las tienen. Ante esta situación, varios paises han promovido reformas constitucionales para conseguir la participación de los Länder o las Regiones en las decisiones de los organismos comunitarios. La reforma de la Constitución de la República Federal Alemana de fines de 1992 (que comentamos ya en el Informe del año pasado), recoge, entre otras novedades, una clarísima potenciación del Senado (Bundesrat) en las decisiones sobre la participación de los Länder en la delegación alemana ante las Comunidades Europeas cuando las decisiones comunitarias puedan afectar los intereses de los Länder.

La Comisión General de las CCAA podría desempeñar un papel semejante a partir de lo apuntado en dos apartados del art. 56, el primero aplicable a la fase descendente y el segundo a la ascendente. Eston son: «p) Ser informada, por el Gobierno y la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Comunidades Europeas sobre los procesos de adaptación normativa o actos de los órganos de la Unión Europea con trascendencia regional o autonómica. q) Formular al Gobierno sus criterios respecto a la representación española en todos aquellos foros internacionales donde haya una participación territorial»

Además de estas cuatro grandes funciones, la Comisión de las CCAA tiene

encomendadas otras cuyo desarrollo es difícil prever, como es su posible mediación en los conflictos que el Estado promueva ante el Tribunal Constitucional contra normas autonómicas.

El verdadero alcance de la nueva Comisión General de las CCAA consiste en que se trata de la única instancia conectada de forma potencialmente importante con las CCAA que puede desarrollar casi cualquier iniciativa que tenga relación con las CCAA, además de las citadas expresamente. Así se deduce de varios apartados del artículo 56, cuando se le atribuyen como funciones:

a) Iniciar cuantos trámites informativos, de estudio o de seguimiento, considere oportunos sobre materias de naturaleza autonómica ...

b) Informar acerca del contenido autonómico de cualquier iniciativa que haya de ser tramitada en el Senado ...

i) Proponer a los poderes públicos recomendaciones sobre cuestiones de su competencia.

u) Proponer al Pleno del Senado mociones respecto a asuntos de su competencia.

Por si no quedara clara la universalidad de intervención que corresponde a la Comisión, la última letra del art. 56 RS dice: «v) Sin perjuicio de las funciones recogidas en los apartados anteriores, la Comisión General de las Comunidades Autónomas ejercerá todas aquellas de carácter no legislativo que el Reglamento atribuye de modo genérico a las Comisiones de la Cámara o las que le encomiende la Mesa del Senado, siempre que estén relacionadas con cuestiones autonómicas».

En definitiva, las funciones atribuidas a la Comisión General de las Comunidades Autónomas pueden llegar a ser verdaderamente importantes, pero eso dependerá de cómo se decanten los factores opuestos que la caracterizan, poseer escasos poderes formales, especialmente si el Congreso no acepta un cambio de su posición, y gozar en cambio de la mayor legitimidad en cuanto representación de los intereses de las CCAA, aunque también en este aspecto resultará decisiva la posición de los gobiernos central y autonómicos.

En este plano de legitimidad deben inscribirse los dos debates anuales sobre el Estado de las Autonomías, uno en el pleno y otro en la Comisión, y la posibilidad de utilizar en el de Comisión las lenguas cooficiales en las CCAA (art. 63 RS). En realidad, el uso de las lenguas diferentes al castellano en el Senado tiene otras dos posibilidades, que sean utilizadas por los ciudadanos y las instituciones que se dirijan al Senado (DA 4a) y que sirvan para abrir la legislatura, en la primera intervención del Presidente del Senado (art. 11.bis RS).

Abordo aquí la posibilidad de utilizar en el Senado las lenguas españolas diferentes al castellano porque está claramente conectado con la nueva legitimidad que se pretende prestar a la Comisión General de las CCAA, y por extensión al conjunto de la Cámara. El uso de las lenguas que también son oficiales en va-

rias CCAA adquiere un evidente carácter simbólico y sólo desde este punto de vista puede abordarse. La normalización de las lenguas autonómicas que están realizando las respectivas instituciones constituye una tarea de primer orden en la propia «normalización» de la sociedades involucradas. También las instituciones centrales con sede en estas CCAA han iniciado el uso habitual de sus lenguas (tribunales, administración periférica), e incluso puede pensarse en un papel superior del Gobierno central en la difusión de las lenguas propias de unas CCAA en el conjunto del Estado y en el ámbito internacional, pero ciertamente su utilización en el Senado no se mueve en esta dinámica de normalización, en la que bien poco aportaría, sino en una totalmente diferente, de carácter simbólico. Nunca en la historia contemporanea de España, ni siquiera en los periodos democráticos, se ha reconocido en las instituciones centrales la existencia de las lenguas diferentes al castellano, y por ello su introducción en algún momento de la actividad del Senado actual únicamente pretende constituir un símbolo de la importancia que el Estado autonómico otorga lenguas propias de las CCAA diferentes al castellano.

## 4. La futura reforma de la Constitución

Suscitar la reforma constitucional implica poner en marcha una dinámica política importante, y que necesita, por ello, algunos puntos de acuerdo previo entre las principales fuerzas políticas, sino sobre el resultado al menos sobre los caracteres del proceso.

Estos mínimos debieran ser la orientación general de la reforma —convertir al Senado en la Cámara de representación de las CCAA en el seno de las Cortes— y adoptar un procedimiento de debate tal que conduzca a una solución por consenso.

### *A) La metodología para la reforma constitucional*

Desde esta perspectiva, la metodología para la reforma no constituye una cuestión académica sino un aspecto clave de la propia reforma constitucional. Nada sería más fácil, y más inutil, que hacer ingeniería constitucional, es decir, dedicarse a imaginar cúal sería el Senado ideal, porque cada uno (cada fuerza política o cada teórico), tendría el suyo. Si se sigue este camino, es muy probable que no se alcance el consenso, porque cada uno tenderá a mantener su propuesta inicial, y que la dinámica política iniciada acabe con una nueva frustración respecto al Senado.

La gran ventaja de la reforma constitucional es proceder a configurar el Senado que se crea más conveniente, sin tener que buscar soluciones forzadas a partir de su actual regulación. El gran inconveniente es la inexistencia de un modelo que indique los parámetros de la reforma. Si se aplica positivamente la reforma reglamentaria, configurando un Senado orientado hacia las CCAA, la experiencia de su funcionamiento nos permitirá contar con algunas ideas sobre las

necesidades que deben atenderse o los obstáculos que se encuentran. Y por tanto, sabremos cómo orientar la reforma.

Una forma de facilitar este objetivo consiste en orientar la práctica de la Comisión General de las CCAA con criterios teóricos que faciliten la configuración del futuro Senado.

Entre los posibles criterios, dos parecen los más importantes: qué tipos de Senado existen en el Derecho Comparado, y cúales son las necesidades del Estado autonómico que pueden ser resueltas por un tipo determinado de Senado.

Examinar los diferentes Senados existentes en el Derecho Comparado, especialmente en los Estados compuestos, y más concretamente en los federalismos europeos, no presenta mayor dificultad, e incluso su valoración puede alcanzar un cierto grado de acuerdo.

En cambio, definir los rasgos del Estado de las Autonomías que deben tomarse en cuenta para la reforma del Senado resulta un análisis mucho más dificil, porque la valoración de estos años no es coincidente entre diferentes fuerzas políticas, y por eso —en favor del consenso— puede ser preferible limitar las propuestas a los objetivos positivos que cada partido político espera del nuevo Senado.

Para favorecer la creación de un amplio consenso, conviene iniciar el debate público con unas mínimas reglas entre las diferentes fuerzas políticas que sean aceptadas también, de alguna manera, por los sectores jurídicos y académicos, evitando la dispersión de propuestas. Eso significa centrar la discusión en las lineas maestras de la futura Cámara y utilizar algunas ideas-fuerza, dejando los detalles de la futura regulación a las Cortes que en su día deban aprobarla. Probablemente la técnica británica de las *Royal Commissions* sea un instrumento adecuado para conseguirlo. De hecho, en todos los paises europeos, las reformas constitucionales de los últimos años han ido precedidas por el trabajo de una Comisión de Estudio para la Reforma Constitucional, generalmente de composición mixta políticos-expertos, que han facilitado la consecución de un consenso posterior entre los partidos políticos.

*La idea central debe ser configurar al Senado como la Cámara que representa a las CCAA, e interviene principalmente en la legislación estatal que afecta a las competencias autonómicas y en la relaciones entre las CCAA y el Estado, en sus diferentes vertientes.* Los puntos centrales son, pues, la composición y las funciones del Senado, y de ellos derivarán las relaciones con las demás instituciones y el propio carácter de la Cámara.

El mantenimiento o no de otras funciones del Senado puede pasar a segundo término, pero en general puede partirse de la continuidad respecto a las actuales, que experimentarán un cambio de sentido muy positivo para el Estado autonómico por la modificación de la composición del Senado. Un ejemplo muy significativo puede ser el nombramiento de los cuatro Magistrados del Tribunal Constitucional que le corresponden, porque con la nueva composición se convertirá en una vía de participación de las CCAA en la formación del Alto Tribunal.

Por otra parte, todas las fuerzas políticas y muy especialmente la Comisión de Estudio para la Reforma Constitucional, deben aceptar expresamente que la reforma se reduce al Senado, y no cuestiona el resto de la Constitución, ni siquiera del sistema de las autonomías. Cualquier otra posibilidad de reforma constitucional puede defenderse legítimamente en plano político, pero resultaría muy disfuncional para el proceso que se propone, porque no se puede abordar todo al mismo tiempo. En la misma dirección, sería conveniente que no se considere tampoco la reforma del Senado como una panaceas; existen problemas pendientes, como puede ser la definición del «hecho diferencial» o del nivel óptimo de las competencias que no pueden esperarse de este proceso de reforma, porque requieren acuerdos a otros niveles.

### *B) Líneas generales de cualquier reforma constitucional del Senado*

Si se acepta la orientación definida en el apartado anterior puede resultar secundaria la concreción de los detalles del futuro Senado, e incluso puede ser positivo dejarlos relativamente abiertos para la discusión de las fuerzas políticas en las Cortes que aprueben la reforma.

En cambio resulta fundamental sostener dos criterios que parecen ampliamente aceptados, que la reforma debe convertir al Senado en Cámara autonómica (lo que obliga a considerar su composición y funciones) y que debe realizarse sobre un amplio consenso de las principales fuerzas políticas del Congreso y de las CCAA.

La reforma constitucional del Senado, tomando en cuenta las experiencias del Derecho comparado, debe conectarse de forma prioritaria con el carácter y las necesidades del Estado autonómico español y debe utilizar, siempre que sea posible, los institutos ya previstos en la Constitución, aunque sea dándoles una nueva dimensión, para encauzarse como desarrollo de nuestra realidad constitucional y no como importación artificial de realidades diferentes.

#### *a) La composición: Art.69 CE*

La reforma de la Constitución se requiere principalmente para configurar al Senado, sin equívocos, como representación de las CCAA, y por tanto el art.69 CE deberá modificarse totalmente, porque desaparecerán los senadores provinciales, y los designados por las CCAA adquieren otra proporción y otro carácter, por ser los únicos y realizar otras funciones.

La supresión de los Senadores elegidos actualmente a nivel provincial es coherente con el nuevo carácter del Senado, y puede evitarse la polémica sobre la posible representación territorial de las provincias, porque incluso actualmente estos Senadores no son representantes de las provincias, que aparecen únicamente como circunscripción electoral.

La nueva composición deberá deducirse de la preferencia porque el Senado

sea una representación de los Gobiernos (al estilo alemán), una representación de los Parlamentos (estilo austriaco), o responda a una fórmula mixta, que puede incluir representación de la mayoría del Parlamento de cada CA y del propio Gobierno autonómico, y también de los Grupos parlamentarios de la oposición. La opción por una u otra alternativa condicionará la composición, la dimensión y el propio carácter del Senado. Las principales alternativas se plantearán más o menos como sigue.

En el Derecho comparado existen tres grandes fórmulas, los senadores elegidos por los ciudadanos de cada Estado (EEUU y Suiza), los elegidos por los Parlamentos de los Estados o Länder (anterior fórmula americana y suiza, y actual austriaca) y los designados por los Gobiernos de los Länder (Alemania).

La elección directa de los Senadores por circunscripción de Comunidad Autónoma puede realizarse, como en EEUU y Suiza con idéntico número de senadores por cada CA o introduciendo una cierta proporcionalidad sobre la población respectiva. La elección o designación por los Parlamentos autonómicos fue abandona por estos dos federalismos para superar la influencia oligárquica de las Asambleas estatales y dotar de carácter más democrático al Senado.

La designación de los Senadores en Austria por los Parlamentos de los Länder mantiene cierta proporcionalidad de la población (entre el mínimo de 3 y el máximo de 12 senadores), pero el predominio de los partidos políticos nacionales ha reducido la funcionalidad de la Cámara.

También en Alemania el número de senadores de cada Land mantiene cierta proporción con la población, pero la nota más característica es la designación por los Gobiernos autonómicos, idea que parece gozar de popularidad entre nosotros.

Si se optara porque los Senadores representen únicamente a los Gobiernos autonómicos, lo más lógico sería seguir también el criterio alemán estableciendo el voto por CA en el mismo sentido, lo que por otra parte se produciría de forma natural. El número de Senadores podría ser reducido, porque lo decisivo es trasladar el criterio del Gobierno de la respectiva CA a la elaboración de las leyes. En este caso, podría mantenerse la actual composición de los senadores autómicos del 69.5 CE (un Senador por cada CA y otro más por cada millón de habitantes), o algún criterio muy semejante, lo que significaría un total de 47 senadores. (And, 7; Arg, 2; Ast, 2; Cant, 1; Canar, 2; C-LM, 2; CyL, 3; Cat, 6; CVal, 4; Ext, 2; Gal, 3; I.Bal, 1; L-R, 1; Mad, 5; Mur, 2; Nav, 1; P-Vas, 3).

La ventaja reconocida del sistema alemán es la eficacia en la representación de la posición de los Gobiernos de los Länder, pero en cambio el Bundesrat no constituye una Cámara parlamentaria sino una especie de Dieta con funciones específicas. Esto podría cuestionar el carácter de las Cortes y la propia declaración del art. 66.1 CE, lo que no constituye un obstáculo importante, pero seguramente obligaría a su modificación.

Si se optara porque los Senadores representen a los Parlamentos de las CCAA, debería aumentarse el número de Senadores para alcanzar una mínima

proporcionalidad. Podría pensarse en una composición a medio camino entre el número igual de senadores por CA y una corrección por la población (lo hacen tanto Alemania como Austria), en el mismo sentido que la regla actual del 69.5 CE pero estableciendo un mínimo para todas las CCAA superior al 1 actual, fijándolo por ejemplo en 3 Senadores por cada CA más uno más por cada millón de habitantes.

La composición resultante sería: And, 9; Arg, 4; Ast, 4; Cant, 3; Canar,4; C-LM, 4; CyL 5; Cat, 8; CVal, 6; Ext, 4; Gal, 5; I.Bal, 3; L-R, 3; Mad, 7; Mur, 4; Nav, 3; P-Vas, 5. En total, serían 81 senadores. Evidentemente se puede aumentar el número mínimo a 4 ó 5 senadores por CA (total 98 o 115), permitiendo una superior matización de la representación de las CCAA, pero no parece prudente crear una Cámara mucho más numerosa. Es posible que un Senado semejante no sea tan eficaz en la representación de los intereses mayoritarios de cada CA, pero en cambio permite una representación mucho más fiel del pluralismo y no margina tanto a los Parlamentos autonómicos como la fórmula alemana.

Pero entre las fórmulas alemana y austriaca, cabe una mixta que reuna las ventajas de ambas y se ajuste mejor a nuestras necesidades, procurando a la vez la representación de los Parlamentos y los Gobiernos de las CCAA y aunando representatividad y eficacia. Requeriría una composición en torno a la última citada (unos 115 senadores, que es menos de la mitad que los actuales y un poco más que los asistentes a la Comisión General), que iría entre 4 senadores para las CCAA menos pobladas y 9 para las de mayor población, incluyendo representantes de la mayoría parlamentaria, y entre ellos del Gobierno, y de las minorías parlamentarias de cada CA.

En este caso debería también mantenerse la regla de la proporcionalidad del último inciso del 69.5 CE, bien remitiendo su concreción a los Estatutos de Autonomía o bien fijándola en la propia Constitución, o fijando incluso la regla concreta de la distribución, para que el Senado resulte realmente una representación de las fuerzas políticas de las CCAA.

Esta solución presenta algunas ventajas:

a) No pierde eficacia la representación de los Gobiernos, porque los Senadores representarán siempre a la mayoría parlamentaria de la CA, y pueden representar directamente al Gobierno autonómico, nombrando Senador a algún Consejero que a su vez sea parlamentario autonómico. Esto podría dejarse a la voluntad del Parlamento autonómico o bien establecerse como mínimo, exigiendo la presencia de un Consejero del Gobierno autonómico.

b) Refleja el pluralismo existente en las CCAA, lo que parece aconsejable, por diferentes razones: elimina la distorsión de que un partido mayoritario aparezca como único portavoz de la CA, y permite también, en sentido contrario, la presencia en el Senado de partidos nacionalistas o regionalistas minoritarios a nivel general pero significativos en su CA.

c) Evita la pérdida de importancia de los Parlamentos autonómicos que se

ha producido, y es fuertemente criticada, en Alemania como consecuencia del federalismo cooperativo y la composición del Bundesrat.

d) Favorece el funcionamiento parlamentario de las Cortes, que de lo contrario, se resentiría de un Senado, como el Bundesrat alemán, más parecido a una Dieta que a una Cámara parlamentaria.

### *b) Las funciones. Arts.90 y 74.2 y 145 CE*

Parece lógico que la reforma constitucional no se limite a la composición del Senado sino que alcance también a sus funciones, de forma que pueda realizar correctamente la misión que las CCAA esperan de él, y que muy en general hemos apuntado como participación en la legislación del Estado que les afecta y promoción de las relaciones entre las propias CCAA y con el Estado.

En la concreción de estas funciones puede jugar un gran papel la experiencia que desarrolle la actual Comisión General de las CCAA, porque permitirá observar las tareas de mayor interés y los obstáculos que encuentran en las previsiones actuales de la Constitución.

La modificación más sustancial afectará seguramente a la posición del Senado en la aprobación de las leyes con incidencia sobre las CCAA. Para ello deberán cambiarse las reglas del art. 90 CE que regulan la diferencias entre Congreso y Senado, relegando a éste a una posición muy subordinada. Podráin entonces existir dos tipos de procedimiento legislativo según las leyes fueran calificadas o no como «de contenido autonómico», si seguimos la terminología de la reforma actual del Reglamento.

Potenciar la participación de las CCAA en la aprobación de las leyes estatales que les afectan exige definir dos problemas: las leyes que entrarían en esta categoría y la forma de solucionar las diferencias entre el Congreso y el Senado.

Ambas pueden tener diferentes soluciones técnicas. En la primera cuestión adquirirá importancia el órgano que deba proceder a la calificación del proyecto o proposición de ley, sea cual sea el criterio elegido para la calificación de la ley.

En la segunda cuestión, cabe pensar en una *navette* limitada, o en la exigencia de mayorías cualificadas para el predominio del Congreso o del Senado, pero en cualquier caso el Senado debe salir de la subordinación que tiene en la actualidad. También cabe pensar en la formación de una Comisión Mixta (Congreso-Senado), como la que prevé el art. 74.2 CE y con el mismo fin, la búsqueda de un texto que pueda ser aprobado por ambas Cámaras. Esta solución tiene la ventaja de encontrarse embrionariamente en la Constitución, aunque se extendería el supuesto a todas las leyes con contenido autonómico. Deberían por tanto modificarse decisivamente las reglas del artículo 90 y del art. 74.2 CE. En la nueva lógica, debe desaparecer el plazo máximo de dos meses que tiene el Senado para decidir.

Existen otros dos problemas que ahora solo menciono: la posibilidad de que

el Senado se pronuncie sobre los reglamentos declarados básicos (como hace el Bundesrat alemán con los reglamentos que desarrollan las leyes federativas), y la oportunidad para introducir una solución a un problema actual que puede ser cada vez más serio, la fijación de un plazo para que las CCAA cambien las leyes de desarrollo de una ley básica estatal cuando ésta haya sido modificada, como existe en Austria (problema importante, sin solución constitucional, puesto de relieve por la reciente Ley 30/1992, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas).

Otra gran función del Senado estribaría en constituirse en plataforma de los debates políticos entre las CCAA o entre éstas y el Estado, hoy inexistente, buscando el compromiso entre las diferentes posiciones de los partidos presentes en las CCAA, al margen de su carácter general o autonómico, y el Gobierno central. No sólo se obtiene, y es importante, una instancia de diálogo y conciliación sino que también se depura el debate en el Congreso de los Diputados, reservando al Senado la discusión sobre la posición de los Gobiernos de las CCAA.

Resulta una opinión generalizada que la Constitución previó de forma escasa las relaciones entre el Estado y las CCAA, sin duda por la dificultad de imaginar en 1978 cúales sería la estructura y la dinámica de la autonomía. El art. 145 CE resulta en la actualidad poco adecuado, porque refleja una desconfianza hacia las CCAA que a la vista de la experiencia es negativa e inútil, incluso para los fines que pudieran haberse pretendido, y frena las relaciones entre CCAA. En cambio, las relaciones de cada CA con el Estado, que son notables, y se han articulado principalmente mediante convenios y a través de las Conferencias Sectoriales del Ministro y los Consejeros de cada ramo, carecen de previsión constitucional.

Aún así, los Conferencias Sectoriales poseen un marcado carácter ejecutivo y sectorial, y no existe ninguna instancia de debate general, que permita negociar las diferencias entre los Gobiernos de distintas CCAA, o las de algunos de éstos con el Gobierno central, de forma que sólo se abordan en relaciones bilaterales (más difíciles entre CCAA), o a través de la prensa, como ha demostrado la polémica que precedió al cambio del sistema de financiacióncon autonómica. La inexistencia de una instancia política de diálogo y negociación genera por sí misma la radicalización de las diferencias al carecer de medios institucionales de conciliación política. Y la reducción actual de las discrepancias a los medios de comunicación produce, además, un grave inconveniente para la opinión pública, que percibe casi únicamente los conflictos, asimilando la Autonomía con enfrentamientos entre CCAA. El Senado, convertido en instancia de diálogo y debate entre las CCAA y el Estado sería probablemente una mejora sustancial del Estado autonómico. Todo ello, vuelvo a insistir, sin perjuicio de que se mantengan las relaciones bilaterales en los asuntos de esta naturaleza.

Una tercera opción consistiría en atribuir un papel importante al nuevo Senado en las relaciones con las Comunidades Europeas. Es muy significativa la reciente reforma de la Constitución alemana en este sentido, porque ciertamente las competencias asumidas por las instituciones comunitarias, aunque pueden

afectar tanto al Estado como a las CCAA, significan una pérdida cualitativa para éstas, y colocan además el ejercicio de sus competencias en una nueva dimensión, que requiere instrumentos específicos. La actual Conferencia Sectorial para Asuntos Europeos debe aumentar el interesante papel que ha comenzado a realizar, pero resulta francamente insuficiente ante la incidencia de las instituciones comunitarias en la distribución del poder entre el Estado y las CCAA.

Una opción menor se refiere a la función de control del Gobierno. Podría mantenerse el actual sistema de preguntas, interpelaciones y mociones al Gobierno, que lógicamente versarían sobre problemas específicos de las CCAA, o suprimirse, ya que el control político del Gobierno corresponde esencialmente al Congreso de los Diputados. A favor de la primera solución estaría un conocimiento más profundo de los problemas autonómicos por los Ministros. La supresión de las actuales formas de control implicaría la reforma de detalle de varios artículos de la Constitución.

La reforma constitucional, en cualquiera de las orientaciones que se sigan, comportará reformas de los Estatutos de Autonomía, en general reducidas al artículo que regula la elección de Senadores, para adaptarlo al número, el carácter y en su caso la fórmula de la proporcionalidad de la nueva configuración del Senado.

También se verá afectada la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, y algunas leyes o reglamentos parlamentarios de las CCAA, así como los Reglamentos parlamentarios del Congreso y, naturalmente, del Senado.

## 5. ¿Cómo relacionar la actual reforma reglamentaria y la furura reforma constitucional?

La reforma del Reglamento parlamentario servirá sin duda para potenciar el carácter autonómico del Senado a corto y medio plazo; cuestión distinta es si resultará útil también para orientar la futura reforma constitucional; seguramente ésto dependerá de la actitud de los Grupos parlamentarios en la propia Comisión, pero también y casi más decisivamente de la posición que adopten los Gobiernos autonómicos y el Congreso de los Diputados.

La composición actual y la que pueda plantearse en una futura reforma constitucional tienen escasa relación, por los límites que impone la Constitución. Pero en cambio será trascendente la actuación de los representantes de los gobiernos autonómicos y las relaciones que establezcan los senadores designados por los Parlamentos autonómicos con las Asambleas autonómicas. Sería interesante que los senadores designados por los Parlamentos autonómicos crearan relaciones permanentes con sus Asambleas, o con los Grupos parlamentarios respectivos, para que sus intervenciones fueran mayor representación de las Cámaras que los han elegido. El papel que adopten los Gobiernos autonómicos puede resultar decisivo, tanto para potenciar la actual Comisión General de las CCAA, como para apuntar la línea de la futura reforma constitucional.

Las funciones pueden encontrar una mayor continuidad, porque tanto ahora la Comisión como el futuro el Senado intervendrá en la legislación de las CCAA, en las relaciones entre ellas y con el Estado, y probablemente desempeñará algún papel respecto a las instituciones europeas. En cambio puede ser más difícil la solución inmediata cuando existan diferencias entre el Senado y el Congreso, por la necesidad de superar las reglas del art. 90 CE. Quizás sea posible el establecimiento de alguna convención (entendida como costumbre parlamentaria aceptada por las fuerzas políticas aunque no obligatoria) para alcanzar siempre que sea posible acuerdos entre las dos Cámaras, por ejemplo en la linea de generalizar de manera informal la Comisión Mixta de ambas Cámaras que prevé el art. 74.2 CE para algunos supuestos.

En las relaciones entre CCAA, y entre éstas y el Estado, así como en la participación en las decisiones comunitarias existen tantas posibilidades abiertas que quizás fuera conveniente una primera reflexión de la Comisión sobre la vía más adecuada. Probablemente esta misma actividad de diálogo y reflexión sea conveniente en otros problemas relevantes del Estado de las Autonomías, desde la forma de abordar la «garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español» del art. 158.1 CE a las posibles líneas de reestructuración del régimen local. Quizás aportar soluciones realistas a estos problemas de fondo que tienen todas las CCAA pueda ser la mejor contribución de la Comisión de las CCAA. En todo caso, es muy probable que las mejoras que introduzca en el sistema autonómico no pasen tanto por votaciones como por intercambio de opiniones y maduración de posibles soluciones a los muchos problemas que aún están pendientes.

# 4. LAS OPINIONES DE LOS PORTAVOCES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN LA COMISION GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS DEL SENADO

## AVANZAR EN LA VIA REFORMISTA

*Santiago Pérez García*
Portavoz del PSOE en la Comisión
General de las CCAA del Senado

El Senado no puede continuar siendo un órgano constitucional cuya utilidad y hasta cuya razón de existir está siendo cotidianamente cuestionada por un número creciente de actores políticos y sociales. Uno de los dispositivos constitucionales comunes a los regímenes políticos basados en una amplia descentralización territorial del poder, es la existencia de una segunda Cámara con funciones de integración y de articulación entre los entes territoriales y el poder central. Asignarle esa función al Senado permitirá despejar el papel constitucional de ésta Cámara y, simultáneamente, completar el entramado institucional del Estado de las Autonomías.

La indispensable brevedad de estas líneas me obliga a dar por sentadas una serie de premisas, cada una de las cuales es absolutamente indiscutible.

— La Reforma constitucional no es, hoy por hoy, practicable. Es sorprendente que quienes propugnan más frecuentemente la necesidad de acometerla ya, como única solución posible a la situación del Senado, parecen esforzarse en deteriorar el clima político de convivencia «centro-periferia» que es la primera condictio-sine-qua-non de dicha Reforma.

— El camino hoy practicable es el de apurar las posibilidades existentes, aprobada la Reforma del Reglamento del Senado, a través de la interpretación y la práxis constitucional, llevando a cabo un proceso de mutación constitucional que permita ir trasladando al Senado el centro de gravedad político y legislativo sobre todo lo que afecta al modelo territorial del Estado.

— La Reforma del Reglamento del Senado habilita a la recién creada Comisión General de las CC.AA, y por ende a la propia Cámara, para que pueda ir asumiendo progresivamente un intenso papel en el control y seguimiento de la política del Gobierno respecto a los entes autonómicos y locales; un cometido mediador e integrador —esencial a las Cámaras territoriales—, de estímulo a la cooperación; relativo a la formación de la voluntad estatal para la toma de decisiones en el ámbito de la U.E. etc ...

— Todo depende de la voluntad política, de la capacidad para vencer un conjunto de dificultades en el terreno de los hábitos políticos y de conseguir involucrar a todos: Gobierno, Ejecutivos autonómicos, partidos políticos, grupos parlamentarios —especialmente los del Congreso—, entes locales y sus asociaciones representativas y a los agentes de opinión: universitarios, medios de comunicación, etc ...

— La corta, pero intensa, experiencia de la Comisión General de las Comunidades Autonómas, está poniendo de manifiesto potencialidades y dificultades.

— Puede anotarse ya en su haber la toma, por unanimidad de los representantes de los grupos parlamentarios, de una serie de decisiones novedosas: la constitución de la Mesa y Junta de Portavoces como órgano «ad hoc», por la delegación de la Comisión, con capacidad para ejecutar en el día a día muchas de las funciones de la Comisión, lo que ayuda a no desgastar a ésta mediante frecuentes convocatorias; la designación de un relator, con carácter rotatorio, que hace de ponente de los Informes sobre la relevancia autonómica de las iniciativas legislativas que se tramitan en el Senado; la puesta en marcha de mecanismos tendentes a asociar a los Ejecutivos Autonómicos a la labor de la Comisión; la creación, por unanimidad, de una Ponencia para el estudio de los problemas que puedan derivarse de la existencia de enclaves territoriales de una Comunidad Autónoma en el ámbito espacial de otra ...

Las dificultades tienen que ver con resistencias: de líderes políticos que actúan en el Congreso a ceder el protagonismo en asuntos autonómicos; de Ejecutivos Autonómicos que insisten en la relación bilateral con el Estado y recelan de los foros multilaterales, con insinuaciones confederalistas; de «expertos juristas» que pretenden reducir la interpretación del derecho constitucional y parlamentario a un positivismo de vía estrecha y encuentran fantasmas de inconstitucionalidad por todas partes ...

Desde el punto de vista práctico, creo que debemos caminar con la orientación siguiente: saber administrar las relaciones entre la Comisión General de las CC.AA y el Pleno, no olvidando que las CC.AA forman parte de la Comisión y no del Pleno del Senado; celebrar pocas «sesiones plenarias» de la Comisión, con órdenes del día lo suficientente densos y atractivos como para que la inasistencia de algún Ejecutivo Autonómico no resulte gratis a éste desde el punto de vista político; darle la dimensión política adecuada al debate anual sobre el balance del Estado de las Autonomías; saber identificar, con cierto sentido de la anticipación, cuándo estamos ante un tema relevante desde el punto de vista del modelo autonómico y darle encauzamiento en sede parlamentaria con diligencia; utilizar iniciativas parlamentarias susceptibles de tramitarse en Comisión, como mociones en Comisión, para posibilitar la máxima participación de las Comunidades Autónomas en el Senado.

Creo, finalmente, que hay que intentar conseguir un amplio consenso para impulsar una labor interpretativa, si se quiere un tanto forzada —pero dentro del respeto a los textos y al espíritu de las normas constitucionales y reglamentarias vigentes—, siendo conscientes de que de esta forma se presta un servicio de actualización, de integración y de refuerzo de la legitimidad del propio orden constitucional.

# *LA COMISION GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS DEL SENADO*

*Joaquín Espert Pérez-Caballero*

La reforma del Reglamento del Senado, con la creación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, pretende iniciar un proceso de territorialización de la Cámara, proceso que avanzará en tanto en cuanto la propia Comisión se prestigie con su trabajo eficaz en las competencias que aquella reforma le atribuye.

Ha coincidido, casual, aunque pudiera parecer intencionadamente, la constitución de esta nueva Comisión con el trámite en el Senado de las Leyes Orgánicas de Reforma de once Estatutos de Autonomía.

Los trabajos en Ponencia y Comisión de estas reformas estatutarias han impuesto una priorización temporal en la actividad de la Comisión General de las CCAA y me sugiere una reflexión. El Senado actúa en este caso, como en general, y según la previsión constitucional, como Cámara de segunda lectura y, sin duda, se trata de Leyes cuyo debate y aprobación, de ser el Senado auténtica Cámara territorial, debería haber sido competencia, si no exclusiva, sí de primera lectura y ratificación final del Senado. Esa es la meta a la que, conscientes de que exige una reforma constitucional, debemos aspirar.

La aprobación de las reformas estatutarias abre un nuevo proceso de traspasos competenciales que exigirá especial atención por parte de la Comisión General de las CCAA, pues se hace preciso evitar los fallos que acompañaron al proceso similar que siguió al nacimiento de la España de las Autonomías. Entonces, los procesos de traspaso de competencias y transferencia de funciones debieran haber llevado consigo un adelgazamiento espectacular de la Administración Central, sin que tal estilización se produjera, por evidentes razones de clientelismo político, temor a la pérdida de parcelas presupuestarias o desconfianza hacia los rectores regionales.

En este tema, la Comisión, sin perjuicio del derecho de información que le reconoce el artículo 56-e) del Reglamento, deberá ejercer, enmarcada en las genéricas atribuídas por el apartado v) del mismo precepto, una escrupulosa función de control y seguimiento para evitar no sólo aquellos fallos, sino también agravios comparativos entre Comunidades Autónomas en la valoración del coste efectivo de las competencias y servicios a transferir.

Las circunstancias coyunturales me han obligado a extenderme en las que he calificado de funciones prioritarias en el tiempo, pero debo hacer una referencia, aunque sea breve, a otras que considero de gran trascendencia.

En primer lugar, la Comisión ha de asumir el reto de impulsar la colaboración y cooperación entre las Comunidades Autónomas y entre éstas y el Estado, contribuyendo a una progresiva disminución de la conflictividad (artículo 56, apartados b) a n) del Reglamento), así como a una real aplicación del principio de solidaridad interregional proclamado por el artículo 2º de la Carta Magna (apartados ñ), o) y r) del mismo precepto reglamentario).

Y, por otra parte, la Comisión General de las CC.AA deberá ser el cauce que permita hacer realidad una vieja aspiración de las Comunidades: la de participar en la formación de la voluntad del Estado ante los organismos supranacionales, especialmente los de la U.E, cuando la decisión a adoptar afecte directamente a materias competencia de aquéllas, aunque hay que reconocer que sólo una interpretación generosamente extensiva de los apartados p) y q) del repetido artículo reglamentario permitiría considerar incluída tal posibilidad.

Confío en que la nueva Comisión sirva para hacer salir al Senado de la situación de superfluidad en la que se encontraba. La segunda Cámara o es Cámara de representación territorial, como la Constitución la define, o no es. Hasta ahora, el Senado, aunque duela decirlo, se ha mostrado más próximo a la segunda opción. Por ello, se hace preciso el esfuerzo necesario y, en un futuro no muy lejano, rectificar su composición, fines y funcionamiento, para aproximar al Senado a ese foro deseable de presencias regionales, de conjunción de voluntades y necesaria vía posible para atribuirle la justificación de la que, en otro caso, carece.

## *BREVE COMENTARIO SOBRE LA COMISION GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS*

*Joaquim Ferrer*

Los días 1 y 2 de diciembre de 1987 se celebró en el Senado el segundo debate sobre el Estado de las Autonomías y en su curso y llegado el momento de presentar Mociones por parte de los Grupos Parlamentarios, el de Convergència i Unió presentó entre otras, una que se refería a la reforma del Reglamento del Senado con el ánimo de profundizar en cuanto fuese posible y acercarlo a su definición de Cámara de representación territorial.

Como es evidente aquella Moción se formulaba desde la constatación de que no era posible acometer directamente la reforma del Senado en su conjunto y, por consiguiente, se proponía una iniciativa que tenía por objeto la aproximación al tema de fondo que era y es que tras el reconocimiento por parte de la Constitución de que existen nacionalidades y regiones, lenguas y culturas distintas y el derecho a la autonomía para todos, la Cámara Alta continuaba funcionando sin ninguna configuración especial concordante con esa realidad.

Naturalmente al proponer aquella iniciativa se era muy consciente de que simplemente podía realizarse una aproximación porque una reforma del reglamento tiene unos límites evidentes.

Pasaron seis años con periodos en los que se apreció un cierto interés y muchos otros en los que se constató una resistencia clara a reconocer la realidad plurinacional, plurilingüe y pluricultural que comprende el Estado español.

Concretamente en la opinión pública catalana el único tema que consiguó trascender e interesar fue la posibilidad de que la Cámara Alta incorporase la posibilidad de expresarse en cualquiera de las lenguas que son oficiales.

Este gran elemento representativo de la territorialidad ha sido el único que ha interesado porque aún cuando la ampliación era simbólica, indudablemente que significaba una rectificación histórica o si se quiere una aceptación de esta realidad.

¿Han interesado otros aspectos de la recién creada Comisión General de las Comunidades Autónomas?. En verdad hay que reconocer que en el mejor de los casos existe sólo una prudente atención. ¿Por qué?. Pues porque en ningún momento se ha sido capaz de reconocer que las nacionalidades y las regiones son realidades muy distintas con características dinámicas y necesidades muy diferentes.

Así pues cabe preguntarse, ¿será un tiempo perdido el que invirtamos en el

funcionamiento de la citada Comisión?. No lo creo, será muy sugerente y aleccionador sobre la necesidad de adaptar en un futuro el Senado a las realidades, no éstas a una estructura falsamente igualitaria.

Esta percepción debería ser ya un patrimonio adquirido por todos pero aún no lo es. Esta Comisión juntamente con tantos y tantos datos como nos proporciona la dinámica política cotidiana enriquecerá la información y la evidencia de que cuando la Constitución reconoció estas realidades no se refirió a un dato secundario y pasajero de la vida en el Estado español, muy al contrario recogió una de sus características profundas con la que se había colisionado frontalmente desde principios del siglo XVIII.

Es difícil precipitar la comprensión general de estas realidades pero la dinámica constitucional y en ella, esta recién creada Comisión será un escenario en donde se manifestará que sólo puede construirse un Senado acorde con las nacionalidades y regiones si se reconoce que unas y otras representan realidades con necesidades distintas.

Nuestro Grupo parlamentario se dispone a participar con el máximo interés pero al mismo tiempo sabemos que sólo podremos hacerlo completamente cuando tras la profundización pertinente se haya reconocido este dato que deriva de la simple observación de la historia, de las formas de vida, de los comportamientos electorales y de las aspiraciones colectivas que se desarrollan en el mapa político del Estado español.

En definitiva la Comisión General de las Comunidades Autónomas puede ser un elemento que contribuya a iluminar la realidad para continuar la profundización del Estado de las Autonomías en el Senado.

# *PERSPECTIVA DEL SENADO ESPAÑOL*

*Ricardo Sanz*

El objeto de las líneas presentes es trazar desde mi modesto criterio, la perspectiva o desarrollo futuro del Senado español, como consecuencia de la reciente reforma de su Reglamento con la finalidad de potenciar su función territorial.

La citada reforma reglamentaria ha tenido un discurrir largo, pues su inicio data del año 1987 y azaroso, dada la virulencia que el debate político ha alcanzado en algunos momentos.

Lo cierto es que, en la Sesión del Pleno del Senado celebrada el día 11 de enero de 1994, se aprobó la mencionada reforma mediante votación que arrojó el siguiente resultado; Votos emitidos, 240; a favor 231; en contra, 9. Votaron a favor el Grupo parlamentario Socialista, el Grupo Popular, el Sector de Convergencia del Grupo Catalán, Coalición Canaria y el Grupo Mixto, excepción hecha del Senador Petrizán. Votamos en contra, el sector de Unió Democràtica de Catalunya, el Grupo de Senadores Nacionalistas Vascos y el citado Senador por Eusko Alkartasuna.

La reforma así aprobada consta de tres artículos, una disposición adicional, una disposición derogatoria y una disposición final, que modifican a su vez 18 artículos, introducen dos nuevos y una disposición adicional. Si bien el bagaje numérico de la reforma puede parecer escaso, su trascendencia es notable, como tendremos ocasión de ver.

El texto aprobado por el Senado recogió a través del dictamen de la Ponencia y del debate en Comisión 20 de las 28 enmiendas presentadas por el Grupo de Senadores Nacionalistas Vascos. Si bien muchas de las cuales eran de tipo técnico, puede decirse que el resultado si lo comparamos con lo que es práctica habitual y por las modificaciones introducidas es digno de mención, aunque no satisfactorio.

Las razones de nuestra discrepancia con la modificación del Reglamento, pueden resumirse de la siguiente forma:

En primer lugar, se omitió toda referencia al carácter transitorio de la reforma, puesto que es nuestro parecer que para superar los problemas de representatividad y funcionalidad que tiene planteados el Senado, se precisa modificar la Constitución.

En segundo término, la composición de la Comisión General de las Comunidades Autónomas —la aportación más novedosa de la reforma— va a repetir la misma representación y proporcionalidad existente en el Pleno del Senado.

Con ello se desaprovecha una ocasión única para crear un órgano auténtico de representación territorial que hubiera acogido a los senadores autonómicos de las 17 Comunidades Autónomas, bien que con una representación cualificada para las nacionalidades contempladas en la Disposición Transitoria Segunda de la Constitución: Galicia, Cataluña y Euskadi, las cuales concretamente podrían tener dos representantes más, sobre los asignados a los demás territorios. De esa forma hubieramos tenido una representación estrictamente territorial que además hubiera reflejado la existencia de hechos diferenciales.

De otra parte, el excesivo número de miembros, en la configuración actual, de la Comisión General de las Comunidades Autónomas (62), obligará a ésta a funcionar mediante la creación de ponencias o subcomisiones o quizás como ya lo viene realizando de hecho —con acertado juicio— mediante un órgano mixto formado por la Mesa y Portavoces de la Comisión.

La razón última de nuestro voto en contra y quizás la más importante fue el rechazo de nuestra enmienda número 28 por la que se planteaba que la Comisión General de las Comunidades Autónomas no conociese de aquellos aspectos que afecten de modo específico a alguna Comunidad Autónoma, excepción hecha de las interposiciones de procedimientos por el Gobierno del Estado ante el Tribunal Constitucional contra actos o disposiciones autonómicas. La razón de nuestra enmienda se basaba en que consideramos inadecuado el tratamiento de problemas o cuestiones específicas de una Comunidad Autónoma para el conjunto, dado que entendemos que en tales casos debe primar la relación bilateral Estado-Comunidad Autónoma afectada.

En este punto debo reconocer que he descrito unas páginas de la historia reciente del Senado. Su futuro —ya lo adelantó su Presidente, Sr. Laborda— para el logro de las potencialidades de la reforma, requiere de la colaboración y de la confianza.

Nuestra colaboración como Grupo Parlamentario está, según mi parecer más que demostrada y ahí está la estadística de asistencias e intervenciones en la Comisión General de las Comunidades Autónomas. Tampoco voy a desconocer que la razón de nuestra colaboración, que afirmo leal y positiva, está basada en un interesado pragmatismo. Lamento señalar en este orden de cosas, que nuestra colaboración se haya visto en cierto modo defraudada por el veto a nuestra participación en las Ponencias que habrían de dictaminar las reformas de los Estatutos de Cantabria y de Castilla y León, a las que hemos presentado sendas enmiendas con el ánimo de desbloquear jurídicamente el proceso de integración de los enclaves territoriales de Villaverde de Trucíos y del Condado de Trebiño, siempre que exista esa voluntad por parte de sus habitantes. La falta de comprensión en ciertos dirigentes políticos de las Comunidades Autónomas citadas ha aconsejado la búsqueda de otras soluciones, por lo que vamos a solicitar la creación de una Ponencia que estudie la problemática de los enclaves territoriales existentes con la finalidad de formular propuestas de resolución concretas, así como iniciativas legislativas.

La confianza que pedía el Sr. Laborda no sólo de los Senadores discrepantes

con la reforma, sino también de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas habrá de ganársela el Senado y, más concretamente, la Comisión General de las Comunidades Autónomas mediante una actuación respetuosa para con todos los Grupos parlamentarios y muy especialmente con los que representan el nacionalismo democrático.

# *EL SENADO HACIA LA CAMARA TERRITORIAL DEL ESTADO ESPAÑOL*

*Miguel Angel Barbuzano González*

El pasado día 11 de enero del corriente, el Senado Español aprobó, por una mayoría casi unánime, la modificación de su Reglamento que le acerca un paso más hacia lo que contempla la Constitución Española en su artículo 69. Este artículo define al Senado con total claridad como la Cámara Territorial del Estado, representación soberana de la expresión política de las Comunidades Autónomas, dentro de la organización territorial político-administrativa del Estado español. Se quiera o no, trátese o no de minimizar esa modificación, opinamos que ha sido un paso sumamente importante, por no calificarlo de histórico, para la organización del Estado. El Senado da un paso serio hacia lo que en un futuro no lejano, la lejanía dependerá del consenso que logren las fuerzas políticas presentes en la vida democrática y parlamentaria del Estado, tendrá que convertirse con todas las consecuencias organizativas a que haya lugar: en la Cámara Territorial del Estado.

En nuestra opinión, las modificaciones que se van a operar en la Cámara como consecuencia de la modificación reglamentaria aprobada son de una importancia tal, que muchos aún no las han absorbido debidamente. Con la modificación reglamentaria aprobada se crea la Comisión General de las Comunidades Autónomas, donde estarán representados todos los agentes políticos del Estado, a saber: Gobierno de éste, Gobiernos autonómicos, Senadores electos directamente por los ciudadanos y aquellos que lo son por las diferentes Asambleas Parlamentarias de las Comunidades Autónomas. Por lo tanto, participarán por primera vez en la Cámara mucho más que las opiniones y deseos del Ejecutivo del Estado y de las territorialidades autonómicas del mismo: ahora estarán presentes en la misma colaborando en sus labores legislativas. Esta Comisión atenderá reglamentariamente toda la materia legislativa, o de otra índole, que le llegue, que posea entre sus competencias exclusivas, o que desee tratar, que tenga contenido autonómico. Al ser una Comisión Legislativa producirá dictámenes, entenderá de materias propias de otras Comisiones de la Cámara, que desee informar o pronunciarse sobre ellas, incluso produciendo sus propios documentos en orden a la revisión de las mismas. Entenderá de contenidos específicos que no tienen porqué venirle del Congreso de los Diputados,..etc ...etc. Prácticamente se queda a un paso de una integral Cámara de Representación Territorial, en una de las tantas modalidades de federalización territorial.

Asimismo, con esta Reforma comienza el Senado a incrementar el número de materias propias de su competencia, materias de contenido autonómico. Otras materias, se seguirán rigiendo por la Constitución y los Reglamentos de ambas

Cámaras, y con ello, de otra parte, comienzan a acabárseles los argumentos a quienes piensan que, incluso hoy día, el Senado es una Cámara exclusivamente de segunda lectura.

A nadie se le esconde la dificultad de la tarea de llevar adelante esta modificación del Reglamento de la Cámara, puesto que no será posible hacerla efectiva dentro de la organización territorial del Estado, sin la leal y específica colaboración política de las Comunidades Autónomas, sus respectivos Gobiernos Ejecutivos, el Gobierno del Estado y los Grupos Parlamentarios presentes en la Cámara.

Otro asunto importante en el caminar del Senado como Cámara Territorial más avanzada que la existente, es el uso de las demás lenguas españolas que son cooficiales en las respectivas Comunidades Autónomas que así lo contemplan en sus Estatutos. Dada la alta sensibilidad que este asunto posee en los respectivos pueblos que las utilizan, el consenso político, el posibilismo político del momento como resultado de los cinco años que se ha estado debatiendo esta reforma, ha llegado a que esas lenguas comiencen tibiamente a utilizarse en la Cámara. Mediante el consenso, habrá que ir colocando paulatinamente el listón para que su uso sea una expresión más de la diversidad cultural y de pueblos de España, sin que pueda nadie utilizar este asunto como arma política arrojadiza. El trato que la modificación del Reglamento da al uso de las lenguas del Estado está colocado en el listón que ha logrado el consenso entre las fuerzas políticas con presencia parlamentaria en la Cámara.

No cabe duda que para todos aquellos que creen en un proyecto común de Estado, donde se integren los diferentes pueblos del mismo con total y absoluto respeto a sus condiciones diferenciales de toda índole, los pasos que se den en orden a la profundización de la democracia y la libertad son siempre positivos. Y en ese sentido, opinamos nosotros que hay que enmarcar la modificación importante del Reglamento del Senado. Un paso más, deseamos y opinamos, en la igualdad, no en la uniformidad, la convivencia y la solidaridad de los pueblos de España.

Por lo tanto, y en orden a lo expresado anteriormente, a la Comisión General de las Comunidades Autónomas se le presentan por delante dos períodos de sesiones, los que quedan hasta finalizar el año en curso, bastante densos de trabajo y organización. En nuestra opinión, se va a trabajar en tres líneas principales de actuación, a saber: en el propio desarrollo de normativas que la vayan incrustando dentro del tejido organizativo del desarrollo parlamentario de la Cámara, en el discernimiento de trámite parlamentario de los asuntos que se le envíen por poseer contenido autonómico, y en las iniciativas que la hagan comenzar a desarrollar la función de encuentro entre los senadores y los gobiernos autonómicos del Estado. En una primera aproximación previsora a este calendario de trabajo podríamos decir que en este momento la Comisión trabaja, porque así le ha venido impuesto por las circunstancias de tramitación parlamentaria, en los Proyectos de Ley de Modificación de los Estatutos de Autonomía de diversas Comunidades Autónomas como la Valenciana, La Rioja, Cantabria, Murcia, Baleares, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid, Astu-

rias, Aragón, y en la derogación de la Ley Orgánica de Transferencias Complementarias a la Comunidad Valenciana. Eso, de una parte, como materia autonómica ineludible que esta Comisión está tratando por estar en trámite parlamentario. No obstante, comienzan a llegarle a la Comisión asuntos que la Mesa de la Cámara, órgano de calificación de las materias parlamentarias, considera que tienen contenido autonómico y, por tanto, tiene que pronunciarse sobre ellos: digamos que éstas son el contenido lógico y permanente que va a poseer esta Comisión a lo largo del año. Paralelamente, y en este denso y lógicamente trabajoso arrancar de la nueva organización de la Cámara, está en trámite la modificación de la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial que pasará a ser competencia exclusiva de esta Comisión.

Pero quizás su labor más importante va a ser la de expresarse durante el año sobre el incremento de contenido competencial de los Estatutos de Autonomía de Canarias, Cataluña, El País Vasco, si se llega al pacto autonómico, así como sobre otros, si llegan a tiempo de tramitarse en estos períodos de sesiones. Asimismo, sobre las iniciativas que van a traer las Comunidades Autónomas a esta Comisión, como pueden ser las referidas a modificaciones en nuestras relaciones parlamentarias y ejecutivas con la Unión Europea, pronunciarse sobre la conflictividad entre el Gobierno del Estado y las Comunidades Autónomas, las que están en curso y otras que presentarán seguramente las Comunidades en el seno de la Comisión, el nuevo mapa de relaciones financieras con los Ayuntamientos del Estado, así como el trasvase de competencias a los mismos, y sobre una serie de leyes que están en trámite actualmente en el Congreso de los Diputados como la Ley de Comercio, la Ley de Fundaciones, la Reforma del Poder Judicial, Personal Docente, del Banco de España, toda la materia de Reforma Laboral que afecte a la Transferencia del INEM a las Comunidades Autónomas, Reforma de la Ley Electoral, las Bases Económicas del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, Medio Ambiente ...etc ...etc, evidentemente si la propia Comisión opina que poseen, o deben poseer, contenido autonómico.

Sería prácticamente imposible, y quien conozca la técnica parlamentaria estará de acuerdo con nosotros, saber con cierta aproximación qué materias de las enumeradas va a tratar esta Comisión en los dos próximos períodos de sesiones parlamentarias que restan en el año en curso. Lo que sí podemos aproximarnos es en que sobre estas materias girará su propia tramitación, amén de las tareas organizativas y de ajuste en la propia tramitación de la Cámara, que tendrá que ir solventando al ser una Comisión de nueva creación, pero con competencias amplísimas que habrá que irlas limitando.

Todo este trabajo que vemos ilusionadamente quienes participamos en esta Comisión, tanto en el alumbramiento de la Reforma como en la propia Comisión hoy día, será muy dificultoso llevarlo a cabo sin la colaboración del Gobierno del Estado y de los Gobiernos Autonómicos. Somos conscientes que se instaura en muchos aspectos de la vida política estatal una nueva andadura, de otro signo, que tendrá que romper inercias y reticencias para irse consolidando, pero estamos convencidos que será para bien del caminar armónico del Estado y, bajo nuestra óptica, avanzaremos un paso más en la federalización efectiva del mismo.

## *LA OPINION DEL GRUPO MIXTO*

*Miquel Ramon i Quiles*

Entendemos que el Estado español está constituido por pueblos con características diferentes que con el paso del tiempo han ido buscando fórmulas para una convivencia pacífica.

Frente al Estado centralista apropiado a la costumbre histórica de los castellanos, nos encontramos aquellos pueblos que por nuestra tradición nos sentimos con personalidad propia y sabemos de nuestro derecho de autodeterminación.

Esquerra Nacionalista Valenciana comparte el Grupo Parlamentario Mixto en el Senado con Izquierda Unida, firme partidaria de esta idea de diferenciación entre los pueblos que componen el Estado, y con los partidos nacionalistas o regionalistas como son Eusko Alkartasuna, Partido Aragonés y Partido Riojano, los cuales, por su propia adscripción autonómica comprenden y comparten las diferencias sociopolíticas de sus respectivas Comunidades.

Con estas premisas es fácil el deducir cuál ha de ser el planteamiento del Grupo Mixto en la actual Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado.

Mientras conseguimos que sea factible la reforma constitucional que consolide el Estado Federal al que aspiramos, el Grupo Mixto tiene la pretensión de adecuar una Cámara de real contenido autonómico, un punto de encuentro de las Nacionalidades y Regiones del Estado donde se haga posible el diálogo. No como instrumento fiscalizador de competencias sino de expositor de los diferentes puntos de vista de las autonomías.

Para ello pretendemos crear un clima de aceptación de ideas partiendo básicamente de que la diferencia existe y es enriquecedora. Que no debemos reducir a un mínimo común. Al contrario es la suma de las cuestiones no comunes las que nos permitirán hacer una Comisión, un Estado, en el que todos los pueblos estarán perfectamente integrados.

El primer problema que nos plantea la actual reglamentación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas es el tratamiento que se les da a los diferentes idiomas que se hablan en el Estado y que no son oficiales en todo él.

La Comisión General de las Comunidades Autónomas como parte integrante de cada una de ellas, no puede utilizar únicamente el idioma común. Es muy importante que cada comunidad se exprese con su idioma más íntimo. Así el Grupo Mixto rechaza la actual reglamentación que sólo acepta la utilización del

Català, Euskera, Galego i Valencià (lenguas que tiene otorgadas la categoría de oficial en algún Estatuto de Autonomía) en una sesión anual. El calificativo de uso folclórico de las lenguas es el que nos parece más apropiado para el actual acuerdo lingüístico.

Es por ello que aspiramos a que el uso indiscriminado de cualquiera de los idiomas que sean oficiales en cada uno de los pueblos que componen el Estado sea aceptado con la consideración de que el Senado, en principio la Comisión General de la Autonomías, sea la «casa común» de todas ellas y no el denominador común de las coincidencias. Si no llegamos a entender que el Estado es la convivencia de las peculiaridades no será posible el desarrollo completo de la realidad. Sólo de una parte de ella.

Pero la problemática del actual Senado no sólo está centrada en el conflicto idiomático. Otras cuestiones se deben abordar para que sea útil la permanencia de la Cámara Alta.

Los constituyentes preveían un sistema bicameral con el fin de que el Estado pudiera tener una Cámara legislativa (Congreso de los Diputados), de ahí las competencias plenas de control del Gobierno y otra Cámara de alto contenido autonómico, por ello, fue creada con una composición diferente, en dos sentidos: primero, mediante elección de senadores por sistema mayoritario y segundo, con la elección de senadores en representación de las Asambleas legislativas autonómicas. A su vez, tampoco se le facultó al Senado de todas las competencias de control del gobierno (el no poder presentar Moción de Censura, que los Ministros no sean compatibles con el acta de senador) evidencian este espíritu.

Pero la concepción castellana del Estado, una vez más, hizo imposible que esta pretensión fuera la que se plasmara en la Constitución al concretar la circunscripción electoral.

El concepto provincial de la representación hizo que fueran las hectáreas quienes definieran en número de representantes (cuatro senadores por provincia) frente a la representación por habitante adecuada al hecho autonómico.

La división provincial, establecida por Javier del Burgo, no puede ser el centro específico que consagre la Constitución para representar a todos los pueblos. Mientras que en algunos de los pueblos la provincia tiene una razón de ser, en otros sólo el paso de los años ha creado la situación de hecho pero a cambio de perder señas de identidad.

La realidad autonómica, por contra, si puede establecer las circunscripciones con lo que el Senado estaría compuesto por representantes elegidos mediante una proporción directa de los habitantes y territorios, dándole sentido al aforismo democrático de toda persona un voto con idéntico valor.

El Senado, la Comisión General de las Autonomías primero, deberá reconsiderar su composición y basarse en los senadores elegidos por Comunidad Autónoma (uno por Comunidad más otro por cada millón o fracción de habitantes).

La Comisión General de las Comunidades Autónomas deberá, como prime-

ra misión, reconducir su actual estatus y profundizar en la construcción de un Estado Federal que dé cumplida respuesta a las necesidades de los pueblos que lo componen.

Con la excepción de Eusko Alkartasuna, el Grupo Mixto votó favorablemente a la reforma del Reglamento con el deseo, más que con el convencimiento, de que éste fuera un paso para conseguir profundizar en el Estado de las Autonomías y, hasta que se realice la reforma de la Constitución, actuar como un Estado cuasi federal.

La importancia de que los ejecutivos autonómicos puedan tener presencia activa en la Comisión, vendrá dada por el uso que puedan hacer de este derecho los gobiernos respectivos. No parece que haya tenido una gran aceptación esta invitación. A pesar de haberse tramitado en la nueva Comisión General de las Autonomías la reforma de los Estatutos de Autonomía de la gran mayoría de nacionalidades y regiones, ningún representante de Gobierno Autónomo ha utilizado la potestad de comparecer en su trámite.

La potenciación del uso de este derecho, nunca obligación, deberá ser uno de los objetivos que Esquerra Nacionalista Valenciana potenciará desde el Grupo Mixto del Senado. Que la voz de los ejecutivos autonómicos suene directamente en la Cámara Alta es fundamental para que los trabajos que tiene asignados la Comisión lleguen a realizarse. Absolutamente ineficaces resultarán las nuevas disposiciones parlamentarias sin la activa colaboración de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas.

Especial atención, también, merecerán las informaciones que reciba la Comisión sobre los procedimientos formalizados ante el Tribunal Constitucional, por el Estado, contra las normas o actos de las Comunidades Autónomas y, el preceptivo informe periódico del Gobierno del Estado sobre la conflictividad entre éste y las Comunidades Autónomas.

El Grupo Parlamentario Mixto, en definitiva, pretende hacer de la Comisión general de las Comunidades Autónomas un ensayo de lo que podrá ser la Cámara Alta, la verdadera Cámara Autonómica, hasta que sea posible la reforma constitucional que, definitivamente, convierta al Estado en un Estado Federal.

Para ello, los pueblos periféricos tenemos mucho que decir. Es preciso que la voz de los nacionalismos suene con claridad y, frente a la opción castellana, Aragoneses, Catalanes, Canarios, Gallegos, Valencianos, Vascos ... ofrezcan otro marco de convivencia que no olvide la pluripersonalidad del Estado.

*La Rioja*

ANTONIO FANLO, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de La Rioja.

*Madrid*

LUIS AGUIAR DE LUQUE, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid.

*Murcia*

ANGEL GARRORENA, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Murcia.

*Navarra*

MANUEL F. PULIDO, Profesor de Derecho Constitucional y Letrado del Parlamento.

*País Vasco*

JOSÉ MANUEL CASTELLS ARTECHE, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad del País Vasco.

## EQUIPO COORDINADOR

ELISEO AJA
Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona.

ENOCH ALBERTÍ ROVIRA
Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona.

MARC CARRILLO
Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona.

TOMÀS FONT I LLOVET
Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona.

FRANCESC PALLARÉS
Professor Titular de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Autónoma de Barcelona.

XAVIER PADRÓS
Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Barcelona.

JESÚS RUIZ-HUERTA
Catedrático de Hacienda Pública de la Universidad Complutense de Madrid.

JOAQUÍN TORNOS
Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona.

DAVID TORNOS
Master en Derecho Comunitario.

Los materiales preparados por cada autor se han sometido al debate de todos los demás en las reuniones celebradas en Sitges (Barcelona) los días 24 y 25 de febrero de 1994, de modo que las versiones definitivas, responsabilidad de cada autor, han tomado en cuenta las observaciones y sugerencias realizadas durante la discusión general.


## DISTRIBUIDOR

MARCIAL PONS, LIBRERO
Bárbara de Braganza, 8
28004 Madrid
Tel.: 319-42-50
Fax: 319-43-73

El informe de las Comunidades Autónomas 1993 *resume todas las normas y actos institucionales de las diecisiete Comunidades Autónomas producidas durante el año, así como las normas del Estado y de la Comunidad Europea de interés autonómico, y las Sentencias del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo. Además, contiene una valoración de toda esa actividad realizada por profesores de Derecho Constitucional, Administrativo, Financiero y Ciencia Política de diversas Universidades.*

El Informe ha sido encargado y patrocinado por el SENADO y por las siguientes Comunidades Autónomas:

| | |
|---|---|
| ANDALUCIA, | Consejería de Presidencia |
| ARAGON, | Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales |
| ASTURIAS, | Consejería de Interior y Administraciones Públicas |
| CANARIAS, | Presidencia |
| CASTILLA Y LEON, | Consejería de Presidencia y Administración Territorial |
| CASTILLA-LA MANCHA, | Consejería de Administraciones Públicas |
| CATALUÑA, | Instituto de Estudios Autonómicos |
| COMUNIDAD VALENCIANA, | Consejería de Administración Pública |
| EXTREMADURA, | Consejería de Presidencia y Trabajo |
| GALICIA, | Consejería de Presidencia y Administración Pública |
| ISLAS BALEARES, | Consejería de Economía y Hacienda |
| LA RIOJA, | Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas |
| MADRID, | Consejería de Presidencia |
| MURCIA, | Presidencia |
| NAVARRA, | Presidencia |
| PAIS VASCO, | Instituto Vasco de Administración Pública |

INSTITUTO DE DERECHO PUBLICO