

VOLUMEN 1

INFORME  
COMUNIDADES  
AUTÓNOMAS

1994

INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO

**E**ste Informe ha sido elaborado por un conjunto de catedráticos de Derecho Constitucional, Derecho Administrativo, Hacienda Pública y Ciencia Política que se integran en dos equipos diferentes; el primero lo forman 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 ESPIN, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Castilla-La Mancha.

##### *Cataluña*

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

##### *Comunidad Valenciana*

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

##### *Extremadura*

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

##### *Galicia*

ROBERTO L. 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

1994

VOLUMEN I



INFORME  
COMUNIDADES  
AUTÓNOMAS

1994

VOLUMEN I

INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO  
BARCELONA, 1995

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.

© 1995, by Instituto de Derecho Público,  
Travessera de les Corts, 311, 2º 2ª - 08029 Barcelona  
ISBN (Obra completa): 84-920550-0-6  
ISBN (Volumen I): 84-920550-1-4  
Depósito Legal: B. 2.578-1995

Diseño cubierta y producción: Estudi Montse Corral  
Fotocomposició e impressió: CYAN, Edicions i Creacions Gràfiques, S.A.  
Av. Meridiana, 354, 12º C y D - 08027 Barcelona  
Printed in Spain - Impreso en España

Director

**Eliseo Aja**

Equipo de Dirección

**Enoch Albertí Rovira**

**Tomàs Font i Llovet**

**Joaquín Tornos Mas**



## 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  
Catedrático de Ciencia Política de la Universidad Pompeu Fabra 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 Titular de Derecho Constitucional y Letrado del Parlamento.
- Comunidad Valenciana*, Lluís AGUILO, Profesor de Derecho Constitucional y Letrado del Parlamento.
- Extremadura*, Pablo PEREZ TREMPES, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Extremadura.
- Galicia*, Roberto L. 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.

*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.

*Colaboradores especiales en temas monográficos*

Eduard ROIG MOLES

Profesor Titular Interino de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona

Enoch ALBERTI ROVIRA

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona

Pablo PEREZ TREMP

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Extremadura

Jesús RUIZ-HUERTA

Catedrático de Hacienda Pública de la Universidad Complutense de Madrid

Julio LOPEZ LABORDA

Profesor Titular de Hacienda Pública de la Universidad de Zaragoza

Koldo ECHEBARRIA ARIZNABARRETA

Director del Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE

*Colaboraciones del Senado y del Comité de las Regiones*

María Rosa RIPOLLES

Letrada de las Cortes Generales

Blanca VILA COSTA

Catedrática de Derecho Internacional Privado de la Universidad Autónoma de Barcelona

*Colaboradores de Derecho Comparado*

Hans-Peter SCHNEIDER

Director del Instituto alemán de investigación sobre el federalismo  
Universidad de Hannover

Peter PERNTHALER

Director del Instituto de Derecho Público y Ciencia Política  
Universidad de Innsbruck

Etienne CEREXHE

Profesor de la Universidad católica de Lovaina y de las Facultades universitarias de Namur  
Juez del Tribunal de Arbitraje

Bruno BILQUIN

Investigador en el Centro de Derecho regional de la Facultad de Derecho de Namur  
y profesor ayudante en la misma Facultad  
Asesor parlamentario en la Cámara de Representantes

Giancarlo ROLLA

Catedrático de Instituciones de Derecho público  
Universidad de Siena

En la realización del trabajo han participado además una serie de colaboradores diversos. En las Comunidades Autónomas han sido: Carlos GONZALEZ-ANTON ALVAREZ (Asturias y Castilla y León), Becario de Investigación de Derecho Administrativo de la Universidad de León, Marcos GOMEZ PUENTE (Cantabria), Profesor Ayudante 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), Francesc SEGURA FUSTER (Islas Baleares), Profesor Ayudante de Derecho Administrativo de la Universidad de las Islas Baleares, Carlos COELLO MARTIN (La Rioja), Profesor Asociado de Derecho Administrativo de la Universidad de La Rioja, José Joaquín MOLLINEDO CHOCANO (Madrid), Secretario General de la Asamblea, 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: Xavier PADROS, Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Barcelona, Montserrat BASSOLS, Economista; Natalia CABA y Neus COLET, Abogados; Eduard ROIG, Laura DIEZ, María Jesús LARIOS, María Jesús GARCIA y Markus GONZALEZ, profesores ayudantes y colaboradores de Derecho Constitucional. Cristina MARTI, Licenciada en Derecho, ha coordinado todo el trabajo.

Este *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:*

- 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. Consejería de Presidencia y Administración Territorial de la Junta de Castilla y León.
- D. Antoni BAYONA, Director del Instituto de Estudios Autonómicos 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.
- Dña. Myriam FERNANDEZ-CORONADO, Asesora del Presidente del Senado.



# INDICE GENERAL

## VOLUMEN I

PRESENTACION .....	19
--------------------	----

### PRIMERA PARTE

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

I. VALORACION GENERAL .....	25
II. LA ACTIVIDAD DEL ESTADO RESPECTO A LAS COMUNIDADES AUTONOMAS .....	53
Normas con rango de ley .....	55
Disposiciones reglamentarias .....	62
Relaciones de colaboración con las Comunidades Autónomas .....	67
El Senado .....	77
III. LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS .....	107
Andalucía .....	109
Aragón .....	143
Asturias .....	155
Canarias .....	171
Cantabria .....	201
Castilla y León .....	221
Castilla-La Mancha .....	234
Cataluña .....	261
Comunidad Valenciana .....	279
Extremadura .....	294
Galicia .....	308
Islas Baleares .....	332
La Rioja .....	348
Madrid .....	365
Murcia .....	381
Navarra .....	401
País Vasco .....	418

IV.	LA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL .....	441
	La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional .....	443
	Tramitación de conflictos de competencia ante el Tribunal Constitucional .....	461
	La Jurisprudencia del Tribunal Supremo .....	465
V.	LA UNION EUROPEA .....	475
	Actividad de la Unión Europea .....	477
	Actividad normativa del Estado .....	491
	Actividad de las Comunidades Autónomas .....	495
	El Comité de las Regiones .....	499
VI.	ALGUNOS ASPECTOS ESPECIFICOS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS .....	513
	Organización administrativa de las Comunidades Autónomas .....	515
	La administración local en las Comunidades Autónomas .....	522
	Los presupuestos y la normativa presupuestaria y financiera de las Comunidades Autónomas .....	528
	Las elecciones europeas de 1994 en España .....	547
	Las elecciones autonómicas andaluzas de 1994 .....	555
	Las elecciones autonómicas de 1994 en el País Vasco .....	564

## SEGUNDA PARTE

### EL ESTADO DE LAS AUTONOMIAS EN 1994: TEMAS MONOGRAFICOS

La participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad del Estado en materias de la Unión Europea .....	577
<i>La participación de los entes regionales: una perspectiva comparada.</i> (Eduard ROIG MOLÉS) .....	577
<i>El modelo español de participación de las Comunidades Autónomas en los Asuntos Europeos (Comentario al Acuerdo de 30 de no- viembre de 1994 de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas) (Enoch ALBERTÍ ROVIRA) .....</i>	590
<i>Comunidades Autónomas, Estado y Unión Europea: nuevos pasos hacia la integración descentralizada.</i> (Pablo PÉREZ TREMPs) .....	600
<i>ANEXO: Acuerdo de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas sobre la participación interna de las Comunidades Autónomas en los Asuntos Comunitarios Euro- peos a través de las Conferencias Sectoriales. (30 de Noviembre de 1994) .....</i>	615

Hacia un nuevo modelo de financiación Autonómica (Comentarios al Libro Blanco sobre financiación de las Comunidades Autónomas). (Jesús RUIZ-HUERTA CARBONELL y Julio López LABORDA) .....	621
La paradoja de la reforma administrativa de las Comunidades Autónomas. (Koldo ECHEBARRÍA ARIZNABARRETA) .....	638

### TERCERA PARTE

#### PRINCIPALES RASGOS DE LA EVOLUCION DE LOS ESTADOS COMPUESTOS EN EL DERECHO COMPARADO EUROPEO DURANTE 1994

Alemania, Hans-Peter Schneider .....	661
Austria, Peter Pernthaler .....	670
Bélgica, Etienne Cerexhe y Bruno Bilquin .....	685
Italia, Giancarlo Rolla .....	701

### VOLUMEN II

#### CUARTA PARTE

##### REFERENCIAS INFORMATIVAS

I. ACTIVIDAD DEL ESTADO RELEVANTE PARA LAS COMUNIDADES AUTONOMAS .....	23
1. Normas del Estado .....	25
2. Convenios con las Comunidades Autónomas .....	61
II. LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS .....	125
1. Normas de las Comunidades Autónomas .....	127
2. Leyes presupuestarias y financieras .....	370
3. Magnitudes presupuestarias de las Comunidades Autónomas .....	456
III. ACTIVIDAD DE LA UNION EUROPEA .....	483
IV. SENTENCIAS Y CONFLICTOS DE COMPETENCIAS .....	533
1. Sentencias del Tribunal Constitucional .....	535
2. Sentencias del Tribunal Supremo .....	565
3. Tramitación de conflictos de competencias ante el Tribunal Constitucional .....	590

## QUINTA PARTE

## INDICE POR MATERIAS

Indice analítico por materias .....	605
Thesaurus de materias utilizado en el índice analítico .....	739

## SEXTA PARTE

**BIBLIOGRAFIA SOBRE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS,  
EL FEDERALISMO Y EL REGIONALISMO EN EL DERECHO  
COMPARADO (1993 y 1994)**

1. Bibliografía sobre las Comunidades Autónomas .....	747
2. Bibliografía sobre el Federalismo y el Regionalismo en el Derecho Comparado .....	787

## PRESENTACION

El *Informe de las Comunidades Autónomas, 1994* es el sexto realizado por los mismos autores, con idéntica metodología; su elaboración ha sido posible una vez más por 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 estudio. Sin duda el objetivo común se encuentra en obtener un análisis realista de la evolución del Estado autonómico durante este año para conseguir un funcionamiento cada vez más correcto de las instituciones.

La estructura general del *Informe* es la misma que el año pasado, aunque presenta algunas novedades que pretenden mejorar su contenido.

Se ha incorporado una parte nueva de Derecho Comparado, que estudia las principales líneas de evolución, durante este año, en Alemania, Austria, Bélgica e Italia, y está a cargo de expertos en la organización territorial de sus respectivos países, los profesores H.P. Schneider, P. Pernthaler, E. Cerexhe y G. Rolla.

Igual que el año pasado se incorporó el seguimiento sistemático de la actividad del Senado, que se mantiene, este año iniciamos el estudio del Comité de las Regiones de la Unión Europea, realizado por la profesora Blanca Vilà, porque estamos convencidos de su importancia a medio y largo plazo.

Igualmente constituye una novedad que los estudios de las leyes presupuestarias no se limiten a las del año transcurrido, sino que también avancen los primeros datos de las Leyes de Presupuestos para 1995, en las Comunidades Autónomas que aprobaron la ley correspondiente antes del 1 de enero.

En la parte dedicada a estudiar monográficamente los problemas que este año han presentado mayor interés, hemos concedido mucha atención a la participación de las CCAA en la formación de la voluntad del Estado respecto a las instituciones europeas, por la importancia del Acuerdo alcanzado en la materia, con tres artículos de los profesores E. Roig (Derecho Comparado), E. Albertí (comentario del Acuerdo) y P. Pérez Tremps (alternativas). Un año más, estudiamos la evolución del sistema de financiación, en este caso mediante un comentario de los profesores J. Ruiz-Huerta y J. López Laborda al Libro Blanco elaborado por la Comisión de Expertos. Y finalmente iniciamos una aproximación crítica a la organización de las propias Comunidades Autónomas, con un estudio de Koldo Echebarría, Director del Instituto de Gestión Pública de Etsade, sobre diferentes iniciativas de reformas administrativas.

Como en años anteriores, la elaboración del conjunto 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 Palma de Mallorca, los días 2 y 3 de marzo, de forma que siendo cada uno responsable de su autor, se ha enriquecido con los comentarios y las observaciones de los demás. Esto resulta especialmente intenso para la "valoración general" que inicia el *Informe*.

EL EQUIPO DE DIRECCION

INFORME  
COMUNIDADES  
AUTÓNOMAS

1994

VOLUMEN I



PRIMERA PARTE

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



## **I. VALORACION GENERAL**



## VALORACION GENERAL

*Eliseo Aja*

La nota más llamativa de 1994 ha sido la existencia en las Comunidades Autónomas de un clima de crispación política, que no surgía de las instituciones autonómicas sino que llegaba de las esferas centrales del Estado. Ciertamente algunas CCAA tienen problemas internos de gobernabilidad (Andalucía, Aragón y sobre todo Cantabria), pero aún éstos se han visto agravados por la tensión política del centro, y las demás CCAA donde no existen especiales dificultades han visto aparecer conflictos cuyo origen y solución se les escapaban. Desde otro enfoque, el mismo fenómeno sirve para valorar la existencia de las CCAA que, como instancia política con dinámica relativamente diferente a la estatal, permite amortiguar crisis como la actual y mantener una actividad institucional y administrativa normal, relativamente al margen de la tensión dominante en "Madrid".

Desde el punto de vista de las CCAA, este año ha contemplado realizaciones positivas, especialmente en la línea de conversión del Senado en Cámara autonómica, tanto por el desarrollo del nuevo Reglamento como por la perspectiva de la reforma constitucional, y también se han realizado progresos importantes en otras materias, como la participación de las CCAA en la formación de las decisiones del Estado en la Unión Europea, la puesta en marcha del Comité de las Regiones, las reformas de financiación de la Sanidad y varias Sentencias constitucionales.

Por encima de todo, las instituciones autonómicas han funcionado con normalidad, con las excepciones citadas, a la espera de las elecciones de mayo de 1995, y por ello quizás convenga comenzar por este aspecto.

### Aspectos generales del Estado autonómico

Sin perjuicio del examen detenido que se realiza en cada uno de los apartados, puede ser útil una breve referencia a los elementos más destacados del año.

En la normativa estatal que afecta a las CCAA destaca el número creciente de normas, leyes incluidas, que se aprueban en ejecución de la normativa europea. Tanto en éstas, como en el conjunto de las leyes y los reglamentos del Estado, hay que reconocer la mejora de la técnica jurídica empleada, que favorece el respeto de las competencias autonómicas, y la creciente consulta a las CCAA en el momento de su elaboración. Igual que hemos criticado en otras ocasiones los inconvenientes de una técnica jurídica defectuosa, es de justicia reconocer los avances que se vienen realizando.

Han continuado los trasposos de servicios del Estado a las CCAA, pero con ritmos muy distintos y, en general, lentos. Han sido muy importante el paquete de transferencias al País Vasco, especialmente por realizarse tras 7 años de ausencia total de transferencias; y también han sido importantes los trasposos realizados a Canarias, Galicia y Cataluña, CCAA en que se han desbloqueado trasposos significativos; pero no acaba de verse la estrategia global del Gobierno central respecto a los trasposos pendientes a las CCAA del 151 CE. De todas formas, en una valoración general de las transferencias, llama la atención la lentitud de los trasposos a las CCAA del 143 CE.

Varias CCAA están intentando diseñar una estrategia global para los trasposos pendientes. Hace dos años fue el estudio del Gobierno vasco, asumido después por su Parlamento; el año pasado fue el proyecto de Galicia sobre la Administración única, y este año ha sido un informe del Gobierno de la Comunidad Valenciana (*Informe sobre las transferencias de competencias a la Comunidad Valenciana*, Valencia, 1994). Puede afirmarse que los Gobiernos autonómicos están realizando esfuerzos para fundamentar una estrategia de los trasposos de servicios, y en cambio no se ve una posición equivalente por parte de la Administración central.

También se han iniciado las transferencias a las CCAA del 143 CE, pero los trasposos han sido poco significativos, y en general el ritmo es muy lento, si tenemos en cuenta que los trasposos debían haber comenzado a prepararse al aprobarse la Ley Orgánica 9/1992, a finales de aquél año, porque desde entonces la competencia corresponde a las CCAA. El Presidente Felipe González prometió en el debate del Senado que las transferencias más importantes (Universidades, INSERSO y ejecución de la legislación laboral) se harían antes de acabar la legislatura autonómica, en decir en la primera mitad de 1995.

Los Convenios y las Conferencias Sectoriales siguen en la línea consolidada, para bien y para mal, de los últimos años. En los Convenios hay gran continuidad tanto respecto al número total, más de doscientos, como en su distribución por CCAA, y las principales materias que abordan (servicios sociales, cultura, consumo, agricultura...). También continúa el bilateralismo, sin aplicarse la posibilidad de "Convenios de Conferencia Sectorial" que contiene la Ley 30/1992, y en cambio ha surgido una forma nueva interesante de Convenio-marco, en asuntos sociales, y se muestran progresos en el uso de las formas convencionales para mejorar las relaciones interadministrativas. También se empiezan a utilizar en un sentido reclamado hace años por la jurisprudencia constitucional, para mejorar el ejercicio de las competencias, como los celebrados en obras públicas que acuerdan la ordenación territorial de un determinado espacio en el que concurren competencias del Estado y de las CCAA.

Aunque sean pocos y de reducido alcance, hay que celebrar la firma de dos Convenios entre CCAA, un Acuerdo de Cooperación entre las CCAA del Arco Mediterráneo (Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana, Murcia e Islas Baleares) y un Convenio para la gestión y prestación de servicios sobre residuos sólidos urbanos entre el País Vasco y Navarra. Pese a la modestia de esta activi-

dad convencional, hay que valorar estas realizaciones porque se sitúan en una buena línea, reconociendo la importancia que debiera tener la colaboración entre CCAA, para prestarse mutuamente apoyo en el ejercicio de sus competencias y para obviar la necesidad de intervención del Estado cuando las condiciones de alguna competencia requieren un ámbito o una capacidad superior a la de una CA.

Las Conferencias Sectoriales parecen seguir funcionando de manera muy desigual, respondiendo en cada sector al tono del Ministro correspondiente, pero es pura sospecha porque es muy difícil saber lo que realmente está pasando. En cambio, un funcionamiento eficaz de las Conferencias Sectoriales no sólo es en sí mismo importantísimo sino que resultará fundamental para realizar la participación de las CCAA en las políticas de la Unión Europea, porque las Conferencias Sectoriales serán el canal por el que se trasladen al Gobierno las voluntades autonómicas respecto a las decisiones comunitarias. Si no se realiza una esfuerzo de mayor institucionalización, será difícil que las Conferencias Sectoriales puedan cumplir este objetivo.

Los Presupuestos de las CCAA previstos para 1994 alcanzaron la cantidad de 7,1 billones de pesetas, con un aumento del 8,8% respecto a la previsión de 1993. Pese a éste, predominaron claramente las políticas de contención del gasto, hasta el punto de que muchas CCAA no convocaron ofertas públicas de empleo y algunas realizaron refundición y supresión de organismos.

La distribución de esa cifra global continúa siendo distante entre las CCAA con más y menos transferencias, especialmente por el peso que significa educación y sanidad. A las 7 CCAA con nivel competencial superior corresponde el 80% y a las 10 CCAA con nivel inferior, el 20%. Los problemas, por tanto, de gastos (funcionamiento, inversiones), pero sobre todo de ingresos, son muy diferentes, por el distinto peso relativo de las transferencias, los rendimientos tributarios, los fondos europeos o el endeudamiento.

En el estudio correspondiente se analizan con atención las diferentes situaciones. Entre otras observaciones, aparece la peor situación relativa de las CCAA uniprovinciales, que fue esgrimida también con fuerza en el debate del Senado y va muy ligada a la herencia de las Diputaciones Provinciales (hospitales, carreteras) asumida por estas CCAA. Pero más allá de los problemas financieros, destaca la gran distancia existente entre los dos grupos de CCAA, cuando las reformas estatutarias han aproximado notablemente sus competencias.

Ha aparecido una curiosa modalidad de ley, iniciada por el Estado y copiada este año por varias CCAA; es la llamada en ámbitos parlamentarios "ley de acompañamiento" de la ley de Presupuestos. Como las SSTC 76/1992 y 178 y 195/1994 han considerado contrario a la Constitución la inclusión en la Ley de Presupuestos de disposiciones que carezcan de relación con el contenido específico de la ley presupuestaria se ha optado por aprobar otra ley, paralela, "de acompañamiento", que contiene todas las diversas regulaciones que el Gobierno quiere aprobar por ley al terminar el año. Es una auténtica ley-omnibus, como la Ley estatal 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y

de orden general, seguida por las Leyes equivalentes de la Comunidad Valenciana (Ley 12/1994), Madrid (Leyes 11 y 12/1994) y Navarra (Ley 25/1994). Quizás antes de que semejante técnica se generalice del todo convendría estudiar las ventajas y los inconvenientes que presenta.

La actividad de la Unión Europea de interés para las CCAA presenta en 1994 un volumen impresionante, en cantidad y en calidad. Desde los cambios de la propia Unión Europea (ampliación con las adhesiones de Austria, Finlandia y Suecia; elecciones al Parlamento y nuevo Presidente de la Comisión; primer año de la aplicación de los Fondos Estructurales, aprobados el año anterior... y sobre todo, puesta en marcha del Comité de las Regiones), a la actividad estatal, porque se ha fijado la participación de las CCAA en la gestión de los Fondos de Cohesión y se ha firmado un acuerdo con el Gobierno para la participación de las CCAA en la posición que adopte España en el seno de las instituciones comunitarias, aspectos que reciben amplio tratamiento en otros apartados de este Informe.

Las Sentencias del Tribunal Constitucional sobre competencias siguen apareciendo con mucho retraso, pese a la disminución de los conflictos en los últimos años. Este año se dictado alguna Sentencia sobre un conflicto planteado hace 9 años (!), y la media del retraso es de 6-7 años, aunque —con buen criterio— se hayan resuelto también conflictos muy recientes.

Pese a lo anterior, la jurisprudencia constitucional merece una vez más un juicio positivo y globalmente continúa favoreciendo la consolidación del sistema autonómico, por la seguridad jurídica que le proporciona. Dos Sentencias destacan este año por su trascendencia. La STC 165/1994, sobre la representación del País Vasco en Bruselas, que acentúa la línea de distinguir entre relaciones internacionales (competencia exclusiva del Estado) y actividad exterior de las CCAA, muy en especial cuando se trata de Comunidades Europeas. Y la STC 337/1994, sobre la Ley de Normalización del catalán, en que se acepta el modelo de integración lingüística desarrollado por la Generalidad.

Este año continúa la línea, predominante en los últimos, de disminución del número de conflictos de competencias planteados (12 entre conflictos y recursos de inconstitucionalidad, el más importante sobre la cesión del IRPF presentado por el gobierno de Galicia, más 6 cuestiones de inconstitucionalidad que versan sobre la distribución de competencias). También es importante el número de los retirados, por la vía del allanamiento o del desistimiento.

Naturalmente la doctrina del Tribunal Constitucional da pie a múltiples reflexiones, pero en los últimos años están destacando un par de problemas que merecerían algún estudio teórico. El primero se refiere a la función del territorio en el bloque de constitucionalidad, en especial a la tendencia a una atribución mecánica de competencias al Estado cuando el ejercicio de una competencia supera el ámbito de una CA. La segunda estriba en el número creciente de cuestiones de inconstitucionalidad que plantean problemas competenciales.

## La reforma de los Estatutos de autonomía

En 1994 culminó la importante reforma de los Estatutos de Autonomía (Leyes Orgánicas 1 a 12, de 24 de marzo), aunque haya pasado desapercibida por previsible, al cumplirse las fases diseñadas en los Pactos Autonómicos de 1992: la aprobación de la Ley Orgánica 9/1992, de Transferencia de Competencias a 10 CCAA, la reforma de los Estatutos en los respectivos Parlamentos y finalmente su aprobación por las Cortes, todo ello con unas elecciones generales por medio.

Aunque la culminación era previsible y los distintos pasos han sido analizados en años anteriores, vale la pena subrayar la importancia de estas reformas y la corrección de su proceso, porque pueden resultar ejemplares para el futuro.

Aparte de la Comunidad Valenciana, que únicamente trasladaba al Estatuto de Autonomía las competencias que ya poseía en virtud de la LOTRAVA, la reforma de los otros 10 Estatutos de Autonomía, no sólo ha respondido a las legítimas aspiraciones de las CCAA para ampliar su autogobierno, sino que ha decidido de manera esencial la futura estructura política de España porque (salvo en Sanidad, parcialmente en régimen local, provisionalmente en educación no universitaria y naturalmente en las competencias que reflejan hechos diferenciales de algunas CCAA), se han igualado sustancialmente las competencias, superando definitivamente la primera fase de desarrollo constitucional basado en las dos velocidades entre 7 y 10 CCAA.

Esta igualación competencial permitirá mejorar la posición de *todas* las CCAA y el funcionamiento del Estado autonómico como conjunto. Vale la pena reflexionar sobre las consecuencias positivas que la igualación producirá en el conjunto del Estado a medio plazo.

En el plano más jurídico, un primer efecto debe ser la reducción del reglamentismo de algunas leyes básicas, que antes debían aplicarse directamente en 10 CCAA, siendo la razón — o la disculpa — para su extensión, mientras que ahora todas las CCAA tienen capacidad legislativa para desarrollarlas. También se producirá una drástica restricción del recurso a la cláusula de supletoriedad, con cambio de su carácter, porque el Tribunal Constitucional ya no podrá mantener la validez (y aplicación supletoria) de las normas estatales que invadan una competencia autonómica, basándose en el diferente nivel competencial de las CCAA; de hecho el Tribunal Constitucional comenzó a cambiar su doctrina sobre la cláusula supletoria hace un par de años y, lógicamente ahora la consolidará.

En un plano más administrativo, la igualdad de competencias debe favorecer la racionalización de las Administraciones, con una reforma importante de la Administración central, que ya se viene anunciando. Esta reforma debería ser el momento de corregir los solapamientos y duplicaciones entre administraciones, y además de reducir y dar funcionalidad a la administración periférica del Estado, podría fijar las relaciones eficaces entre las diferentes Administraciones públicas. Técnicamente la solución no es sencilla y sería bueno que se iniciara al-

gún estudio o informe sobre los puntos concretos de solapamiento administrativo, para que la futura ley realizara efectivamente una reforma importante.

La igualdad competencial podría influir positivamente también en la funcionalidad de las Conferencias Sectoriales y los demás órganos de colaboración, porque los problemas serán en su mayoría comunes a todas las CCAA. Por las mismas razones, es posible que ponga de relieve otras deficiencias nuevas en el sistema de relaciones intergubernamentales. La creación de la Conferencia de Presidentes, solicitada por varios Presidentes autonómicos en el debate del Senado, y aprobada como moción de la Cámara, no sólo parece una consecuencia realista sino la mejor de manera de proyectar las demás reformas en un clima de consenso.

La igualación de competencias introducida por la reforma de los Estatutos de Autonomía (dejando siempre al margen los hechos diferenciales y la sanidad y el régimen local, de momento), presenta sin embargo algunos flecos de diferenciación que no tienen mucho sentido y que se explican por la redacción inicial de los Estatutos o por algunos defectos técnicos. La mejor forma de superar estas diferencias sin justificación, y la tarea corresponderá de nuevo al Tribunal Constitucional, es aplicar el principio de "interpretación conforme a la Constitución" y utilizar el art. 149.1 CE como parámetro de las competencias autonómicas.

Esta interpretación es, en realidad, consecuencia de un cambio mucho más radical que han producido las reformas de los Estatutos: el art. 148.1 CE ha perdido sentido y el único límite a las competencias de las CCAA se encuentra en las competencias que el art. 149.1 CE reserva al Estado. Se trata de una auténtica mutación constitucional, muy lógica por otra parte, si se recuerda que el art. 148.1 CE tenía como objetivo limitar temporalmente las competencias de las CCAA que no accedieron a la autonomía por la vía del art. 151 CE. Pero esta constatación sugiere otras reformas estatutarias (institucionales, sobre todo) que vienen impulsadas por la nueva situación, aunque quizás no sea aún el momento de avanzarlas. En todo caso, ahora lo más urgente es completar los trasposos pendientes y realizar las reformas administrativas consiguientes.

En un plano más político, y más importante si cabe, la igualdad competencial destierra definitivamente la distinción entre CCAA "de primera" y "de segunda" por el nivel jurídico de sus competencias y pone en primer plano la capacidad de autogobierno y de gestión de cada una. Ciertamente algunos Estatutos reconocen "hechos diferenciales" propios de algunas CCAA, que responden a sus cualidades históricas, lingüísticas o políticas, pero en las demás competencias no tiene por qué existir diferencia de niveles, al menos diferencia jurídica; otra cosa es que cada CA sea capaz de gobernar mejor o peor los ámbitos que le corresponden y desempeñar en ellos una función de liderazgo o conformarse con un papel más modesto.

### **Las elecciones europeas, andaluzas y vascas**

Las elecciones europeas presentaban interés propio (ingreso de nuevos países, incremento de los poderes del Parlamento...), sin embargo el marco político

de las elecciones estuvo definido por los problemas internos (casos de corrupción, apoyo de CiU al Gobierno central, reforma del mercado de trabajo...), y en concreto, por la posibilidad de una victoria del PP.

Para alcanzar alguno de los 64 escaños que corresponden a España (4 más que en anteriores elecciones) se presentaron, junto a los partidos de ámbito general (PSOE, PP e IU), una serie de coaliciones que agrupaban a partidos de ámbito autonómico: *CiU* (con UPV y PSM-Nacionalistas de Mallorca), obtuvo 3 escaños; *Coalición Nacionalista* (PNV, CCCanaria, PAR y UMallorquina), alcanzó 2 escaños; *Coalición por la Europa de los Pueblos* (EA, ERC y otros menores de Cataluña y Castilla), no llegó a obtener representación, como tampoco otros partidos regionalistas de Andalucía, Extremadura o Asturias, que se presentaron separados.

Efectivamente, los resultados generales dieron la victoria al PP (39,9% de los votos) sobre el PSOE (30,6%), por primera vez en unas elecciones sobre todo el territorio nacional, confirmando la pauta que apareció en las elecciones de 1993. También IU mejoró mucho sus resultados (13% de los votos) y en menor medida avanzaron también CiU y Coalición Nacionalista. El PP se ha situado como primera fuerza en casi todas las CCAA, con la excepción de Andalucía y Extremadura (donde continúa primero el PSOE, pero en retroceso), Cataluña y el País Vasco.

Las elecciones andaluzas, celebradas conjuntamente con las europeas el 12 de junio, se realizaron en un clima de influencia de la situación general del país claramente superior a la dinámica de la CA. Los resultados pueden resumirse en la victoria pero con pérdida de la hegemonía del PSOE (38,9% de los votos), el importante avance del PP (34,8%), el notable crecimiento de IU aliada con los Verdes (19,3%) y el fracaso de Poder Andaluz (5,9%).

La composición de la Cámara (PSOE 45 escaños, PP 41, IU-Verdes 20 y PA 3), y la actitud del PP y IU han conducido a un Gobierno socialista de minoría y a una posición de semi-bloqueo institucional, que después se analiza con mayor atención, por el riesgo de que se reproduzca en otras CCAA tras las elecciones de mayo de 1995.

Las elecciones del País Vasco se realizaron en un clima político y social de normalidad muy superior al que tuvieron todas las anteriores, pese a los problemas pendientes. La crisis económica, el terrorismo y el desarrollo estatutario centraron los debates de la campaña. El PNV revalidó su posición de primer partido, con incremento de sus votos aunque no de sus escaños (22); el PSOE se mantuvo como segunda fuerza, pero mucho más distanciado del primero (12 escaños); HB (11 escaños) y EA (8 escaños) continúan perdiendo votos y escaños, pero de forma lenta; y PP (11), IU (6) y Unidad Alavesa (5) experimentaron incrementos relativos muy notables, tanto en votos como en escaños. La posterior formación de un Gobierno tripartito (PNV, PSE-PSOE y EA) parece responder a la búsqueda de la estabilidad del Ejecutivo más allá de las diferencias programáticas de sus miembros.

Un comentario mucho más amplio y profundo de las elecciones, realizado por el Catedrático de Ciencia Política Francesc Pallarés, puede verse en las páginas correspondientes (...), así como en las valoraciones de las respectivas CCAA.

### La crispación del debate político

Seguramente éste ha sido el aspecto dominante del año para cualquier observador neutral, especialmente si atendiera a buena parte de los medios de comunicación (hay excepciones notables), que en general han alimentado la tensión. Puede parecer extraño que se preste atención al fenómeno en este Informe realizado por profesores universitarios, pero también se puede pensar que nuestra posición nos proporciona alguna autoridad para criticar esa crispación excesiva; excesiva porque produce una desautorización generalizada de los dirigentes políticos que amenaza convertirse en un perjuicio para la propia democracia.

La tensión entre el gobierno y la oposición en las instituciones centrales afecta a las CCAA porque traslada, por imitación, a las instituciones autonómicas una actitud entre las fuerzas políticas que carece de sentido en la mayoría de CCAA. Con toda la precaución que requiere el análisis de un factor tan político, y limitándonos al ámbito autonómico, intentaremos examinar algunas posibles causas de esta situación.

### *El apoyo parlamentario de CiU al Gobierno socialista*

Desde las elecciones generales de 1993, la posición parlamentaria del Gobierno socialista ha sido segura, en términos parlamentarios, porque ha contado con los votos de CiU. En teoría este tipo de apoyo no debería afectar al sistema autonómico, porque se trata del acuerdo, perfectamente legítimo, de un Grupo parlamentario del Congreso de los Diputados con la política del Gobierno; pero no sería realista quedarse en esta obviedad, porque el Secretario General de CiU es al mismo tiempo el Presidente de la Generalidad de Cataluña y vale la pena intentar reflexionar sobre el sistema de partidos políticos que tenemos. Conveniría ir formando ciertas ideas aceptables por todos, e incluso ciertas convenciones constitucionales entre las fuerzas políticas en materia de alianzas parlamentarias, porque es posible que CiU (u otros partidos nacionalistas, como PNV o Coalición Canaria), sean partidos bisagra en la formación de la mayoría parlamentaria del Congreso de Diputados durante un futuro previsiblemente largo.

¿Por qué el apoyo de CiU al Gobierno produce tal irritación en la oposición?

CiU ha explicitado su apoyo al gobierno en dos líneas, modificación de la política económica e impulso autonómico, y en ambas ha avanzado medidas concretas que el Gobierno debería asumir. En la oposición, el PP y IU han criticado ferozmente estos acuerdos (se podrían reproducir algunos titulares de dia-

rios realmente duros), pero no en las concretas medidas a realizar, lo que sería legítimo, sino en sí mismos. ¿Qué causas pueden provocar tan duras críticas a CiU? Las razones podrían ser de dos tipos.

Bien, por la forma del acuerdo, que no es ni gobierno de coalición ni pacto de legislatura, sino mero apoyo puntual a todas las iniciativas importantes del Gobierno. Pero en este caso, la insatisfacción podría corresponder a los socialistas, por la precariedad del apoyo, pero no a la oposición.

O bien, por la esperanza de que la crítica consiga debilitar los acuerdos y provocar la caída del Gobierno. Esta táctica de la oposición puede ser legítima, en su perspectiva de adelantar las elecciones, pero debe tener un límite, que no se confunda al grupo parlamentario de CiU que apoya al Gobierno central con el Gobierno de la Generalidad y menos aún con el conjunto de Cataluña. Lamentablemente esto se ha producido en alguna ocasión de forma escandalosa, y se reproduce cada vez que se explica la posición de CiU como un chantaje al Gobierno en beneficio exclusivo de Cataluña, o como el enriquecimiento de Cataluña en perjuicio del resto de España. Este tipo de discurso resulta muy peligroso porque aviva rescoldos de anticatalanismo de larga tradición en el autoritarismo español y, desde luego, resulta incompatible con el Estado autonómico.

A su vez, el apoyo de un partido gobernante en una CA al Gobierno central debe tener igualmente su límite en las líneas básicas de la estructura del Estado, en cuanto posibles reformas importantes precisen acuerdos más amplios e instancias institucionales de discusión. Pero en este caso, la posible violación del sistema tiene un remedio más claro, trasladando al Tribunal Constitucional la decisión sobre la legitimidad de la medida adoptada sin las mayorías necesarias. En nuestro Estado autonómico es más fácil combatir las reformas legales incorrectas que no la difusión de ideas y actitudes que debilitan paulatinamente el sistema.

En la búsqueda de reglas convencionales que faciliten el funcionamiento del Estado autonómico, es preciso también distinguir lo que deben ser decisiones generales (de las Cortes, o del conjunto de las CCAA), necesariamente comunes, y lo que es bilateral entre los Gobiernos central y de una CA. Parece claro que las modificaciones que afecten al contenido del "hecho diferencial" (lengua y derecho civil propios, Conciertos económicos...), pertenece a la segunda categoría, mientras que las decisiones sobre competencias generales corresponden a la primera; pero esta distinción debería profundizarse para eliminar las sospechas de que un acuerdo parlamentario implique privilegios para una CA.

Dentro del clima general de recelo, se ha generado en la opinión pública española una desconfianza concreta sobre el uso del catalán y sobre la política lingüística de Cataluña, que merece una reflexión. Actitudes de algún sector de los medios de comunicación, como la portada de ABC denunciando que el castellano estaban tan perseguido ahora como el catalán bajo el franquismo, perjudican gravemente al sistema autonómico, y a la propia democracia.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 337/1994, de 23 de diciembre, aceptando la constitucionalidad de la Ley catalana de Normalización Lingüísti-

ca, ha resultado enormemente positiva para pacificar la situación y debería aconsejar mayor prudencia en las críticas a las leyes que, como la de Normalización, fue aprobada por unanimidad en el Parlamento de Cataluña.

La Sentencia destaca la validez del modelo de bilingüismo integral o de conjunción lingüística elegido por la ley de Normalización, dentro de los principios constitucionales y de las competencias de la Generalidad. Se trata de que los niños comiencen su educación en su lengua familiar para que progresivamente incorporen la otra lengua oficial hasta dominar ambas con igual fluidez, al acabar las diferentes fases de su formación. Es muy importante el fundamento que despliega el Tribunal Constitucional sobre la situación lingüística actual; como en el pasado el reconocimiento y la enseñanza del catalán eran inexistentes, en la actualidad existe un desequilibrio en el uso de ambas lenguas que debe corregirse progresivamente con medidas de promoción del catalán.

Yo creo que debe subrayarse también un elemento que la Sentencia constitucional da por supuesto, la legitimidad de las políticas, muy diferentes, que en materia lingüística vienen desarrollando las distintas CCAA (País Vasco, Comunidad Valenciana, Galicia, Navarra...), dentro del respeto a los principios constitucionales y con arreglo al peso que la lengua tiene en las respectivas sociedades y la orientación de los correspondientes Parlamentos.

### *La corrupción político-económica y sus remedios*

Ciertamente éste ha sido un año plagado de escándalos de corrupción, que han llegado hasta posiciones tan destacadas como el Gobernador del Banco de España y el Director General de la Guardia Civil, y lógicamente han enrarecido el ambiente político. Aunque también en otros países europeos han surgido algunos casos parecidos, probablemente el volumen de estos escándalos en España no es casual, sino que responde a un ciclo del sistema político en que se impone nuestra corta tradición democrática y sus consecuencias: la debilidad de los partidos políticos, la prepotencia de algunos gobernantes, el desfase de los controles jurídicos, el coste exagerado de las campañas electorales...

Lo cierto es que este problema existe igual en el Estado que en las CCAA y ello al margen del color político del Gobierno autonómico. Diferentes escándalos han afectado a altos cargos de Aragón, Baleares, Cataluña, Galicia, Navarra, País Vasco... lo que indica que no se trata de una cuestión partidista sino de un problema general, al que entre todos debemos buscar soluciones adecuadas.

En las CCAA los Parlamentos han acudido frecuentemente a la formación de Comisiones de Investigación, como demuestra el alto número de las creadas este año: en Aragón, 3; en Castilla y León, 2; en Cataluña, Galicia, La Rioja, Madrid, Navarra, País Vasco... también se han creado Comisiones de Investigación, como si fueran un remedio milagroso. Pero la regulación de las Comisiones de Investigación es escasa y carece generalmente del perfil adecuado. Sin posibilidad de profundizar ahora en los problemas más importantes, se observan obs-

táculos para la formación de las propias Comisiones (dependen de la mayoría), confusión en los objetos de investigación (mayoritariamente las responsabilidades individuales por corrupción debería dejarse a los jueces), dificultades para realizar la investigación con eficacia...

Uno de los factores de confusión y tensión ha sido la escasa distancia mantenida entre las Comisiones de Investigación parlamentarias y los procesos judiciales. En teoría su distinción es clara, porque las primeras tienen como objetivo establecer la responsabilidad política y actúan con las reglas parlamentarias (mayorías y minorías, juicios de oportunidad...), mientras los procesos pretenden establecer la existencia o no de responsabilidad penal y son conducidos con todas las garantías del art. 24 CE. Pero cuando ambas coexisten sobre el mismo objeto y casi en el mismo tiempo, la Comisión de Investigación puede convertirse en un proceso paralelo, por la difusión que los medios de comunicación prestan a las actuaciones parlamentarias, naturalmente sin respetar las garantías del procesado ni la presunción de inocencia, porque la actuación del Parlamento es política y no judicial.

Lo ideal sería, por tanto, que no se produjeran coincidencias entre la investigación parlamentaria y el procedimiento judicial, separando mucho más el ámbito respectivo, y, en todo caso, convendría acentuar los caracteres específicos de cada tipo de control.

Probablemente estas deficiencias explican un efecto nefasto que a veces acompaña a la formación de Comisiones de Investigación, la paralización de decisiones en los niveles altos de la Administración (especialmente en los relacionados con contratos, obras, etc), por el temor de los funcionarios a que una futura investigación se vuelva contra ellos. También convendría delimitar a priori cuándo la Comisión será formada por las Cortes y cuándo por un Parlamento autonómico, para evitar que un caso concreto pueda envenenar una solución adecuada.

Algunas CCAA han sentido ya la necesidad de perfeccionar el régimen de las Comisiones de Investigación. Como mero ejemplo, Navarra ha aprobado la Ley 21/1994, de 9 de diciembre, por la que se regula la obligación de comunicación de determinados datos a requerimiento de las Comisiones de Investigación del Parlamento de Navarra; y Asturias ha presentado una proposición de ley ante el Congreso de los Diputados para equiparar las prerrogativas de las Comisiones de Investigación de los Parlamentos autonómicos a las de las Cortes. Ciertamente es importante fortalecer las posibilidades de investigación de una Comisión, pero también deberían dotarse de las garantías políticas que impidan efectos negativos, sobre la Administración y sobre los ciudadanos en general.

Aun parece más importante actuar sobre las causas que han podido generar o facilitar los escándalos. Existe coincidencia en una, que afecta por igual a todos los niveles institucionales, la financiación de los partidos políticos y de las elecciones. Existe una Comisión del Congreso trabajando en este tema, pero deberían aportarse el máximo de opiniones expertas posibles. Otra de las vías de lucha contra la corrupción han sido la regulación muy estricta de las incompati-

bilidades y el establecimiento de nuevos controles económico-financieros. En ambos caminos convendría ser prudentes, no sea que excesivos controles burocráticos aún más la actividad administrativa o unas incompatibilidades exageradas reduzcan el nivel de los representantes parlamentarios. En las valoraciones de Castilla-La Mancha y de Murcia se comentan nuevas leyes que seguramente llevan demasiado lejos la voluntad de control. Quizás convendría recordar que en bastantes CCAA las incompatibilidades deberían iniciarse sustituyendo el actual sistema de dietas por una remuneración periódica que favorezca la profesionalidad de los parlamentarios.

Como otras veces hemos dicho, las CCAA pueden ser excelentes campos de experimentación de soluciones que, si son positivas, pueden extenderse a otras CCAA y al Estado. Un ejemplo, realizado en gran parte este año, son las reformas para combatir el transfuguismo, que se examinan a continuación.

### **Las reformas de los reglamentos parlamentarios autonómicos para combatir el transfuguismo**

El transfuguismo ha merecido un rechazo prácticamente general. En 1994 se criticó ampliamente la moción de censura que llevó a José Marco a la Presidencia de Aragón gracias al voto de un tráfuga; años antes había pasado algo parecido en La Rioja y, hasta cierto punto, en Madrid. El Gobierno balear del PP mantiene la mayoría gracias a un tráfuga del PSOE, ahora en el Grupo mixto. En Cantabria, el fenómeno es variable, aunque endémico. Y aún podrían citarse otros casos, sin referirnos a los Ayuntamientos. Se trata, por tanto, de un problema importante.

Nadie va a negar la legitimidad de que un representante político cambie de opinión y abandone el Grupo parlamentario correspondiente al partido que le incluyó en sus listas. Pero lo que estos años viene designándose como "transfuguismo" tiene unas connotaciones diferentes, mucho más cercanas al oportunismo, e incluso a las ventajas materiales inmediatas, a cambio de actuar contra las posiciones del Grupo en cuya listas fue elegido.

La legislación electoral ha reforzado mucho a la dirección de los partidos políticos, la jurisprudencia constitucional ha consagrado, quizás como reacción, la consolidación del parlamentario elegido que se enfrenta a su partido y los primeros reglamentos parlamentarios fueron muy permisivos con el cambio de Grupo parlamentario y asimilaron las facultades del Grupo Mixto, que en realidad es un no-grupo, con los demás Grupos parlamentarios. La situación llegaba incluso a la paradoja de que el sistema de subvenciones a los Grupos primaba claramente a quienes abandonaban un Grupo parlamentario numeroso y se acogían al Mixto. Al margen de estas ventajas relativas, el cambio de Grupo supone quebrar la propuesta realizada a los electores y distorsionar el funcionamiento del Parlamento, y es lógico que se procure su reducción.

Contra la primera situación demasiado permisiva con los cambios de Grupo parlamentario han reaccionado varios Parlamentos autonómicos que han reali-

zado reformas intentando atajar el transfuguismo estableciendo límites para el cambio de Grupo o disminuyendo las ventajas que significaba integrarse en el Grupo Mixto. Destacan las reformas parlamentarias de Andalucía (1991), Aragón (1992), Extremadura (1993), Murcia, Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha y La Rioja, todas en 1994.

En general, estas reformas tienden a la identificación entre Grupos parlamentarios y formaciones políticas que se presentaron a las elecciones (Andalucía, Castilla-La Mancha) y se concretan en medidas como la obligación del diputado tráfuga de permanecer en el Grupo Mixto toda la legislatura (Andalucía, Comunidad Valenciana, La Rioja, Aragón), e incluso la imposibilidad del paso al Grupo mixto, situando al parlamentario que abandona un Grupo como "Diputado No Adscrito" para el resto de la legislatura.

Por otra parte, y no es contradictorio, algunos Parlamentos (La Rioja, Murcia) están potenciando la función representativa de los diputados insertos en el Grupo mixto cuando están en él desde el principio porque no alcanzaron el número mínimo necesario para formar Grupo parlamentario específico, o distinguen, como una Norma Supletoria de Cataluña, el diferente origen de los miembros del Grupo mixto.

Parecen líneas muy correctas que merecen extenderse.

## La reforma del Senado

Como era de esperar la reforma del Reglamento parlamentario ha impulsado el papel del Senado, desde el punto de vista autonómico, hasta darle un protagonismo durante este año desconocido hasta el presente.

### *La puesta en marcha de la Comisión General de CCAA*

Aunque la reforma del Reglamento creando la Comisión General de CCAA prácticamente se fraguó en 1993, y por eso recibió amplio tratamiento en el anterior Informe, su aprobación definitiva se realizó el 11 de enero de 1994 y en este año justo ya ha tenido ocasión de mostrar su potencialidad.

Todos los Grupos parlamentarios han jugado fuerte en el impulso de la Comisión, salvo el PNV que ha tenido una posición vacilante, participando activamente unas veces y criticando la propia existencia de la Comisión en otras ocasiones. Fue significativa la constitución de la Mesa de la Comisión (2 de febrero); se pactó la reserva de tres puestos para los partidos nacionalistas (en total, 2 PSOE, 2 PP y 1 por CiU, CC y PNV), pero el último no aceptó ocupar su lugar, aunque en cambio continuó participando en la Comisión y en las Ponencias. Una posición parecida mantuvo el PNV en el debate general (ausencia del Presidente Ardanza y participación de los senadores del PNV).

Como se apuntaba en la valoración del año anterior, la Comisión General de las CCAA es prácticamente un Senado dentro del Senado, con un número de miembros muy superior al resto de las Comisiones y la posible presencia de los Presidentes autonómico o sus delegados, un régimen de convocatoria y orden día distinto (en ambos pueden intervenir los gobiernos de las CCAA), un sistema de intervenciones original (por registro de oradores, que también pueden ser miembros de los gobiernos autonómicos), etc. Pese al escaso tiempo transcurrido (con elecciones europeas, andaluzas y gallegas por el medio), este carácter de Senado autonómico de transición (hasta que se haga la reforma constitucional), ha comenzado a mostrar sus posibilidades, especialmente en las ventajas que proporcionan las intervenciones de los ejecutivos autonómicos.

Pero las dificultades de funcionamiento de una Comisión parlamentaria tan amplia y compleja han conducido al protagonismo de un órgano peculiar dentro de la Comisión, la reunión conjunta de la Mesa y de los Portavoces; esto ha permitido una mayor agilidad, pero encierra el peligro de marginar justamente a los representantes autonómicos, y por ello seguramente se corregirá el próximo año. En el apartado dedicado al Senado se pueden encontrar mayores detalles sobre la experiencia de este año; también se acaba de publicar conjuntamente por el Senado y el Centro de Estudios Constitucionales un libro (*La reforma del Senado*, CEC, 1994), que contiene las ponencias y el coloquio de unas Jornadas realizadas en septiembre para valorar la experiencias de la Comisión y apuntar las líneas de la futura reforma constitucional.

### *El debate general sobre la situación del Estado autonómico*

Aunque el debate sobre el Estado autonómico se había celebrado en el Senado en tres ocasiones anteriores, éste era el primero que tenía lugar en la Comisión General de las CCAA como ámbito autonómico de las Cortes, y con unas condiciones que, como ahora veremos, diferían totalmente de las anteriores, hasta el punto de convertirse probablemente en la sesión parlamentaria más importante del año. El clima previo no era sin embargo favorable, porque en medio de la crispación a la que hemos aludido se produjo el anuncio de la inasistencia del Presidente vasco, Sr. Ardanza y se difundió por algún sector de la prensa el temor al uso de las lenguas diferentes al castellano.

El debate tuvo en realidad dos partes, como consecuencia de la especial posición y configuración que presenta la Comisión General de las CCAA dentro del Senado. Los días 26 y 27 de septiembre se realizó el debate entre el Presidente del Gobierno y los Presidentes de las CCAA y el día 28 el debate y votación, en pleno, de las resoluciones consecuencia del debate.

La intervención inicial del Presidente Felipe González constituyó uno de los análisis más realistas que se ha realizado en estos años sobre los problemas existentes en el Estado autonómico; las primeras intervenciones de los Presidentes de Cataluña y Galicia, Pujol y Fraga, mostraron los muy diferentes conceptos de autonomía que cada uno tenía, pero coincidieron en buena parte del análisis ini-

cial, y a partir de aquí todos los Presidentes realizaron intervenciones muy claras en defensa —con buenas explicaciones— de sus posiciones, pero coincidiendo también en las posibilidades de mejorar el Estado de las Autonomías. El tono sincero del debate, la actitud constructiva general, el uso de las diferentes lenguas con toda normalidad... cambió totalmente el clima, no sólo del debate en el Senado, sino de la valoración del Estado autonómico e incluso de la situación política general (ésta solo por unos días).

El debate del Senado se valoró muy positivamente por todas las fuerzas políticas y todas las opiniones, llamando la atención los elogios casi unánimes de la prensa. Valdría, pues, la pena analizar un poco las causas de este éxito.

El primer factor positivo, seguramente el principal, consistió en el diálogo abierto que sostuvieron los Presidentes de las CCAA y del Gobierno. Era primera vez en la historia y adquiriría aún mayor valor por el clima de recelo imperante. La televisión, que lo retransmitió íntegramente, y los demás medios de comunicación permitían comprobar plásticamente, hasta en la diversidad de lenguas, la enorme pluralidad socio-cultural de España, sin que ello impidiera dialogar con tranquilidad, aceptando el "hecho diferencial" de algunas CCAA con normalidad, y sin discriminar tampoco a ninguna Comunidad con la división en dos supuestas categorías de autonomía.

Un segundo elemento positivo consistió en el estilo institucional, y no demasiado partidista, que todos los Presidentes adoptaron, evitando el discurso fácil del agravio comparativo. Todos asumieron el papel de principal de representantes de la propia CA, pero sin perder de vista el conjunto. Se expusieron los problemas reales, sin plantear el enfrentamientos entre CCAA, aunque éstos acabaron saliendo. Desde la primera intervención se vio que había problemas comunes y que se podía avanzar en soluciones: potenciación del Senado, participación en UE, etc.

Un elemento que jugó muy positivamente, en sí y como símbolo de la pluralidad y unidad de España, fue la utilización de las diferentes lenguas cooficiales en las CCAA, sin que se provocara ningún problema. Era la primera vez en toda la historia de España que ello sucedía.

Seguramente a todo ello contribuyó la novedad del debate. Es posible que otros futuros equivalentes carezcan de la atracción que éste primero generó. Lo que constituye una buena razón para poner en marcha las ideas reformadoras que se aprobaron, y no intentar repetir la misma sesión.

El peso del debate estuvo, sin duda, en los Presidentes, pero paradójicamente éstos no podían presentar mociones, ni votar, y por ello se optó (en el difícil equilibrio que debe sostener la Comisión General) por trasladar al pleno la discusión y votación de las mociones. Entre las varias importantes, debemos destacar dos, la creación de una Ponencia para avanzar en la reforma constitucional del Senado y el estudio sobre la conveniencia de poner en marcha la Conferencia de Presidentes.

La Conferencia de Presidentes, del Gobierno central y de las CCAA, debe ser una instancia de diálogo entre los máximos responsables de los ejecutivos,

fundamental para evitar malentendidos inútiles y para encauzar la discusión de los problemas más importantes, que después llevarán a cabo los órganos competentes. En todos los Estados compuestos existe un órgano semejante y su reunión periódica (por ejemplo cada seis meses), permitiría la desaparición de recelos entre CCAA, abordar mejor los problemas difíciles, que siempre existirán, e impulsar la colaboración. Resulta muy significativo que el éxito del debate en el Senado no dependiera en realidad de los senadores sino de los Presidentes.

Como ya decíamos el año pasado, en el Estado autonómico los Presidentes de las CCAA constituyen piezas claves del sistema, y su reunión periódica en una Conferencia, al margen de potenciar una colaboración más seria entre CCAA, puede ser esencial para resolver los conflictos más delicados, aquellos que pueden encender pasiones, que difícilmente esperarán una Sentencia del Tribunal Constitucional, y que si no existe tal reunión sólo pueden ventilarse en los medios de comunicación. Este es el caso del conflicto radicalizado este año sobre los trasvases de agua, que ha enfrentado a Castilla-La Mancha con la Comunidad Valenciana y Murcia, y ha estado a puntos de saltar por el trasvase de agua del Ebro a Baleares. La previsión es que semejantes dificultades continuarán los próximos años. Al margen de que la decisión, en el plano jurídico, corresponda a las instituciones centrales, ¿No ayudará enormemente a encontrar una solución razonable el diálogo entre los principales interesados? Este es también, en buena medida, el método a seguir en otros conflictos que oponen duramente a las CCAA, como el creado por las denominadas "vacaciones fiscales" o, más en general, la reforma de la financiación que deberá retomarse en dos años.

Por último, aunque pueda parecer una anécdota, tiene un significado muy superior la aportación al debate del Senado por parte del Presidente de Galicia, Fraga Iribarne, de cuatro informes, con estudios muy útiles de Derecho Comparado, sobre la reforma constitucional del Senado, la Conferencia Presidentes, la planificación conjunta y el Consejo Económico-Social y la participación de las CCAA en la fase comunitaria ascendente. Como ponemos de relieve en otros momentos, al hablar del Informe sobre las transferencias del Gobierno valenciano o del correspondiente a la financiación autonómica, esta forma de trabajo que se está implantando en las CCAA resulta una condición mínima de seriedad para la adopción de cualquier decisión importante.

### *La reforma constitucional del propio Senado*

En las elecciones generales de 1993 todos los partidos incluyeron en sus programas la conveniencia de proceder a una reforma de la Constitución para convertir al Senado en una Cámara que representara realmente a las CCAA, y como consecuencia del debate referido se aprobó una moción, *por unanimidad*, para crear una Ponencia que, con la colaboración del Gobierno y de las Comunidades Autónomas, así como el asesoramiento de expertos en la materia, estudie las modificaciones necesarias para integrar más adecuadamente a la Cámara territorial en el desarrollo del Estado de las Autonomías, reformando su composición y atribuciones.

La Ponencia ya se ha constituido y ha comenzado a trabajar a principios de 1995. De hecho, la reforma constitucional del Senado está ya al alcance de la opinión pública y no tiene mucho sentido ampliar aquí los detalles que vienen publicando los diarios.

## La participación de las CCAA en la Unión Europea

Además de las consecuencias que puedan derivarse de la Sentencia del Tribunal Constitucional, ya citada, sobre la representación del País Vasco en la Unión Europea, otras dos decisiones de este año pueden resultar clave para la participación de las CCAA en la construcción europea: la puesta en marcha del Comité europeo de las Regiones y el Acuerdo entre el Estado y las CCAA para la participación de estas en la determinación de la posición de España ante los órganos comunitarios.

### *El Comité de las Regiones*

Este Comité constituye la representación, en el seno de las instituciones comunitarias, de las entidades regionales (en sentido amplio) y locales y está formado, tras la ampliación de la Unión Europea, por 222 miembros, de los que 21 corresponden a España (17 por las CCAA y 4 por los municipios). Pese a su carácter consultivo puede jugar un papel destacado en los próximos años, porque las "Regiones" representadas (especialmente los Länder alemanes y las CCAA españolas) son titulares de buena parte de las competencias que desarrolla la Unión Europea.

En 1994 se ha realizado la constitución y organización del Comité, siempre complicadas en los organismos comunitarios, y se han realizado las primeras actividades, marcadas claramente por la defensa del principio de subsidiariedad.

El seguimiento del Comité de las Regiones nos parece tan importante para las CCAA que adquiere una sección fija, elaborada desde Bruselas, a cargo de Blanca Vila, Catedrática de Derecho Internacional y especialista en estudios comunitarios (pp. 499 y ss.).

### *El Acuerdo de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas sobre la participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales*

La decisión adoptada el 30 de noviembre, con un título tan largo, resulta una de las novedades principales de 1994, junto con la reforma de los Estatutos y los cambios del Senado. Tras diferentes intentos frustrados, iniciados casi tras la entrada de España en la Comunidad Europea en 1986, el Acuerdo de este año permite confiar que se inicie efectivamente la participación de las CCAA en la formación de la posición de España ante los órganos comunitarios.

La importancia deriva de tres causas.

La primera es que la Comunidad Europea adopta muchas decisiones dentro de las competencias que corresponden a las CCAA y en los organismos comunitarios está la representación del Estado pero no de las CCAA que resultarán afectadas. Esta traslación competencial introduce un desequilibrio en las relaciones fijadas por la Constitución y los Estatutos de Autonomía que requería una forma de reequilibrio, mediante la participación autonómica en la posición de España, en el seno del proceso de decisión comunitario.

La segunda consiste justamente en que la fórmula adoptada, a través del entramado de Conferencias Sectoriales y coordinación de la Conferencia para Asuntos Europeos, puede ser el inicio de una técnica eficaz, pese a los problemas que presenta.

La tercera estriba en la previsible conversión de la Unión Europea en poder político de nuevo cuño y el papel que pueda corresponder a las CCAA en ese futuro. Adicionalmente, no podemos perder de vista que los partidos nacionalistas encuentran en esa vía una perspectiva que descarga muchas tensiones.

Por estas y otras razones, hemos dado prioridad al estudio del procedimiento de participación de las CCAA en la fase ascendente de la Unión Europea, recogiendo en la Segunda Parte de este Informe el texto del Acuerdo (Anexo) y tres comentarios dedicados a su valoración, realizados por los profesores Eduard Roig, Enoch Albertí y Pablo Pérez Tremps (pp. 579 y ss.).

### **Novedades en la financiación autonómica**

La reforma del año pasado que trasladó a las CCAA el 15% del IRPF recaudado en su territorio, con la oposición de 3 CCAA (Castilla y León, Extremadura y Galicia), ha suscitado algunas iniciativas: estas CCAA solicitaron a primeros de año negociaciones con el Gobierno para encontrar alguna salida, ya que ellas seguirán con el sistema anterior; en marzo, el Presidente de Galicia, Fraga Iribarne recurrió ante el TC la cesión, pero sobre todo el grupo encargado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de estudiar los problemas y posibles alternativas de esta cesión ha presentado la primera parte de su Informe. Por otra parte, se han producido modificaciones en la financiación de la sanidad y en la gestión de los Fondos estructurales dedicados a medio ambiente, lo que constituyen reformas sectoriales realizadas en ámbitos muy importantes.

#### *Corrección del sistema de financiación de sanidad*

Seguramente la sanidad es el sector administrativo gestionado por las CCAA que presenta mayor complejidad, porque su financiación supone aproximadamente un tercio del Presupuesto de las CCAA encargadas de su gestión. El traspaso está realizado a Andalucía, Canarias, Cataluña, Comunidad Valen-

ciana, Galicia, Navarra y País Vasco, es decir carecen de competencias las CCAA del 143 CE.

Los problemas financieros que han ido surgiendo han sido de tal magnitud que han forzado a realizar procesos de saneamiento en 1983, 1989, 1992 y 1994 para resolver el endeudamiento de las diferentes administraciones; éste era, de nuevo, en 1994, el siguiente: Andalucía, 50.000 millones; Cataluña, 45.000 millones; Comunidad Valenciana, 28.000 millones; Galicia, 17.000 millones; Navarra, 4.500 millones; País Vasco, 17.000 millones y el Insalud, gestionado por la Administración central, 126.000 millones. Los déficits acumulados y los consiguientes retrasos en la liquidación de la deuda ha ocasionado graves distorsiones en la gestión de los servicios, llegando a ocasionar unos costes adicionales en la compras realizadas por las CCAA cercanos al 30 % del precio inicial.

El Consejo de Política Fiscal y Financiera logró en 1994 un acuerdo para la financiación de los Servicios de Salud que introduce dos correcciones positivas; por una parte, se ha incrementado de forma importante la partida presupuestaria de sanidad tendiendo a reflejar ahora el coste real. Por otra parte, se han corregido inmediatamente los coeficientes de financiación que corresponden a Galicia y Cataluña para adaptarlos al crecimiento de la población reflejado por el censo de 1991. Las demás no se han modificado de momento, bien porque el sistema de financiación es distinto (País Vasco y Navarra), porque el traspaso es muy reciente (Canarias) o porque la población se ha mantenido estable (Andalucía y Comunidad Valenciana). El acuerdo tiene una duración de 4 años y liga el crecimiento de los recursos a las tasas de variación del PIB, la participación automática en las desviaciones y el sistema de compensación. Es posible, sin embargo, que los problemas se reproduzcan porque el Presupuesto lo elabora el Insalud y lo gestionan las CCAA que tienen realizado el traspaso, sin que éstas participen en su aprobación, además de los problemas conceptuales de fondo respecto a la financiación de la sanidad y la forma de su gestión que restan sin abordar.

### *Libro Blanco sobre financiación autonómica*

Al tiempo que el Consejo de Política Fiscal y Financiera aprobaba el año pasado la reforma de la financiación de las CCAA, con la cesión del 15% del IRPF a las CCAA (reforma comentada en el Informe de 1993), se proponía la elaboración de un Libro Blanco por expertos, que se encomendó a los profesores universitarios Joaquim Solé, Carlos Monasterio y Francisco Pérez García y al ex-Secretario de Estado de Hacienda José V. Sevilla. Este equipo de expertos ha finalizado una primera parte del trabajo a principios de diciembre. El Informe presentado por estos expertos, que constituye una forma ejemplar de reflexión como paso previo a cualquier reforma y como tal debiera generalizarse para otros ámbitos, se muestra a favor del principio de corresponsabilidad pero añade que la cesión del 15% IRPF no es positiva en esa línea y propone un nuevo modelo de financiación que descansa en tres pilares, la autonomía financiera, la solidaridad y la coordinación entre niveles de gobierno, en línea con los modelos comparados de federalismo fiscal.

Se proponen nuevas formas de cuantificación de las necesidades de gasto de las CCAA, más matizadas que la vigente, pero sobre todo se acentúa la capacidad de ingreso de las CCAA tendiendo a basar su financiación en instrumentos propios. El principal consistirá en un recargo autonómico sobre los impuestos del Estado, tras una reducción por éste de los impuestos que serán afectados por las CCAA, para dejar espacio a la decisión autonómica; las CCAA podrán establecer un recargo que genere una recaudación inferior, igual o superior al hueco dejado por el Estado. Esta pieza central del nuevo sistema se complementa con la utilización de tasas, contribuciones especiales y precios públicos, así como una superior competencia normativa sobre los impuestos cedidos.

El nuevo sistema de financiación deberá descansar también en un aumento de la coordinación entre las CCAA y el Estado, estableciendo una administración tributaria integrada y reforzando el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

En 1996 se debe ratificar o reformar el sistema vigente de financiación y estudios como el comentado resultan fundamentales para adoptar las reformas más adecuadas al sistema autonómico. Por ello se dedica un comentario especializado en los estudios monográficos, realizado por los profesores J. Ruiz-Huerta y J. López Laborda (pp. 523 y ss.).

### Principales problemas pendientes para 1995

Probablemente el próximo año continuarán abordándose algunos problemas iniciados en 1994, singularmente las transferencias a las 10 CCAA que han reformado sus Estatutos, y quizás un avance y una clarificación también en los trasposos a las CCAA del 151 CE. Posiblemente ocupe un primer plano el desarrollo de iniciativas planteadas en el presente, como la efectiva realización de la participación de las CCAA en la formación de la voluntad del Estado y la participación en la gestión de los Fondos de Cohesión para medio ambiente.

También parece importante madurar preocupaciones ya existentes, especialmente la reforma de la Administración central y las líneas del nuevo sistema de financiación, aunque no es seguro que encuentren una rápida culminación.

En cambio, los temas que apuntamos a continuación serán objeto seguro de discusión, al margen de que se llegue o no a una solución satisfactoria.

### *Los proyectos de Estatutos de Ceuta y Melilla*

Después de tantos años, se han presentado al Congreso los proyectos de Estatutos de Ceuta y Melilla, a todas luces pactados por el Gobierno y el PP, que se encuentran en trámite de aprobación al acabar el año. El texto es prácticamente idéntico para ambas ciudades, de las que se afirma que "como parte integrante de la Nación española, accede a su régimen de autogobierno y goza de plena autonomía para la gestión de sus intereses".

Los primeros artículos son paralelos a los que encabezan los demás Estatutos de Autonomía (territorio, símbolos, condición, derechos políticos...), siempre referidos al territorio municipal y los habitantes de ambas ciudades.

La Asamblea, como órgano representativo de la Ciudad, está integrada por 25 miembros, elegidos por lo establecido en la legislación estatal para las elecciones locales, y tiene autonomía para dotarse de reglamento propio, elegir Presidente y Mesa y formar Comisiones. Le corresponde la potestad normativa reglamentaria, la iniciativa para elaborar proposiciones de ley, elegir y controlar al Presidente de la ciudad (entre los miembros que encabezaran alguna de las listas electorales), aprobar sus Presupuestos y determinar y ordenar sus recursos tributarios.

El Presidente de la ciudad preside la Asamblea y el Consejo de Gobierno, y nombra y separa a los Consejeros, ostentando también la condición de Alcalde. Puede presentar una cuestión de confianza, que se estimará positiva si obtiene la mayoría simple, y sufrir una moción de censura, que requiere la mayoría absoluta y la inclusión de un candidato alternativo.

Las competencias son parecidas a las incluidas en el art. 148 CE, pero con potestad reglamentaria sólo cuando la legislación del Estado lo determine, y en todo caso con capacidad de administración, inspección y sanción. Puede remitir al gobierno informes o propuestas relativas a la gestión de empresas públicas y ejerce todas las demás funciones que se contengan en la legislación local, tanto municipal como provincial. Se garantizan las peculiaridades de su régimen económico y fiscal.

Las enmiendas presentadas pueden distinguirse en puntuales y generales. Entre aquellas destaca la posible cooficialidad de la lengua bereber Tamazight (CiU y PNV), y una serie de enmiendas concretas presentadas conjuntamente por los Grupos parlamentarios del PSOE y del PP. IU-IC presentó una enmienda a la totalidad (para acercar muchos más estos municipios a las CCAA) y la dobló con un conjunto de enmiendas al articulado que desglosan la anterior. También el Diputado Chiquillo Barber, del Grupo Mixto pretende reforzar el carácter de Comunidad Autónoma.

La verdad es que, con todo el respeto a las opiniones diferentes, los proyectos de Estatuto para Ceuta y Melilla son muy razonables, especialmente con la adición de las enmiendas que hemos calificado como puntuales, al establecer una autonomía local muy amplia.

### *Las dificultades del Pacto Local*

Desde hace tiempo aparece la necesidad de clarificar la posición de la Administración local en la estructura del Estado autonómico, y esto pretendía la consecución de un "Pacto Local" que involucrara al Gobierno central y a las CCAA. Entre los problemas más urgentes planteados en la Asamblea de la Federación Española de Municipios de La Coruña (noviembre, 1993), este año se

ha alcanzado un acuerdo con el Ministerio de Economía y Hacienda, en agosto, sobre la participación en los ingresos del Estado para el quinquenio 1994-98, avanzándose también en las liquidaciones pendientes.

Pero la racionalización de las competencias locales, que afectan tanto al Estado como a las CCAA, no ha experimentado mejoras. El Ministerio de Administraciones Públicas ha elaborado un primer "documento base" (marzo) que analiza los diferentes sectores competenciales, pero ni se ha progresado en esta línea ni las CCAA han dado muestras de gran interés por avanzar en la discusión.

Por otra parte, se observa una distinción entre los diferentes tipos de municipios y la defensa de sus respectivos intereses en la formación de la Federación de municipios rurales y en las frecuentes reuniones de las grandes ciudades. Aunque inicialmente pueda aparecer disgregador, quizás esa distinción de los municipios por el tipo de características y problemas que presentan puedan resultar más realista y fructífero a medio plazo para encuadrar a los entes locales en el sistema autonómico.

### *Las proposiciones de reforma de los Estatutos de Canarias y Aragón*

La propuesta de reforma del Estatuto de Canarias ha tenido una larga gestación, que se explica en su Exposición de Motivos, desde que a fines de 1991 se creara una Comisión de Estudio con este fin. Recordemos que Canarias, a diferencia de la Comunidad Valenciana, no siguió la vía que ofrecían los Pactos Autonómicos de 1992 para asumir en su Estatuto las competencias que poseía por delegación de la LOTRACA. Seguramente, la falta de mayoría suficiente entre el PSOE y el PP en el Parlamento canario fue la razón principal de la decisión, pero también ha de tenerse en cuenta que la técnica que utilizó el Estatuto valenciano no era posible en el canario.

El proyecto de Estatuto se estudia con mayor detención en el apartado correspondiente de Canarias pero quizás vale la pena destacar como novedades más importantes: la renovación de la terminología insistiendo en el carácter de nacionalidad (art. 1 y 45); la atención a las comunidades canarias establecidas fuera del territorio de la CA (art. 7, 37.3); una nueva distribución de las listas competenciales, que simplifica la anterior, resulta más próxima las contenidas en los Estatutos que se aprobaron por la vía del 151 CE y adopta, en general, las categorías perfeccionadas estos años por la legislación y la jurisprudencia; la atención al hecho insular (art. 8, 22.2, 23, 29.4); las novedades en la financiación (art. 54) presentan quizás los mayores problemas; las modificaciones institucionales (elevación de la barrera electoral mínima para obtener representación, la incompatibilidad de los senadores designados por el Parlamento para seguir en él como diputados), y el procedimiento de reforma del Estatuto, que no se prevían en los Pactos, no tienen en cambio un gran significado.

La propuesta de reforma del Estatuto de Aragón arranca de la insatisfacción que produjo en esta CA la ampliación de competencias derivada de los Pactos

Autonómicos de 1992, y se ha concretado en la denominada "reforma amplia" aprobada por unanimidad en las Cortes de Aragón el 30 de junio de 1994 y pendiente de su tramitación en las Cortes Generales.

De su contenido puede destacarse que la reforma refuerza los elementos simbólicos de la CA (Aragón como nacionalidad), introduce la disolución parlamentaria y la posibilidad de celebrar elecciones en fecha diferente a las demás CCAA, amplía varias competencias (incorporando la creación de policía autonómica) y se refiere al convenio fiscal en términos polivalentes.

### *La situación de Andalucía y la gobernabilidad de las CCAA tras las elecciones de 1995*

El resultado de las elecciones andaluzas permite reflexionar sobre algunos problemas que pueden ser más generales tras las elecciones autonómicas de la primavera de 1995. Ciertamente la situación de Andalucía es particular (por su dimensión política destacada, por el simbolismo en el enfrentamiento de los partidos políticos de izquierda, por el reflejo y el valor experimental que posee respecto a la pugna por el gobierno central) y por eso mismo, está padeciendo ahora el mayor grado de crispación política, tanta que impide a los partidos principales no solo pactar sino incluso negociar.

La valoración de Andalucía, en el apartado correspondiente, introduce mayores matices, pero en lo esencial la situación se define como un sistema de partidos de dos y medio (45 parlamentarios del PSOE, 41 del PP y 20 de IU) en que ninguno de los dos grandes puede establecer un gobierno de coalición con el tercero, y los partidos de oposición mantienen una actitud tan radical que impiden la actividad normal de un gobierno de minoría, al pretender ejercer desde el Parlamento las facultades que corresponden al ejecutivo.

Seguramente los caracteres especiales de Andalucía requieren soluciones específicas, pero ante la posibilidad de que varias CCAA se encuentren, tras las próximas elecciones en una situación parecida, en que ningún partido alcance la mayoría absoluta, cabe realizar alguna reflexión.

La primera, por supuesto, es el valor de los Gobiernos de coalición. Durante estos años, varias CCAA han tenido gobiernos de coalición y sus experiencias pueden resultar muy útiles de cara al futuro. La coalición en Cataluña, de carácter electoral, entre Convergencia y Unión es muy sólida, pero bastante irreplicable por la proximidad de los programas de ambos partidos. Las coaliciones, a nivel de gobierno, en La Rioja, Baleares y, sobre todo, el País Vasco, pueden resultar más generalizables.

Si la coalición resulta imposible, caben tres alternativas: la disolución parlamentaria, para cambiar la relación entre la mayoría y las minorías; el mantenimiento de un gobierno minoritario, con la cultura del gobierno de minoría, y el mantenimiento del mismo gobierno pero actuando al margen del Parlamento.

La última es la más sencilla y por ello probablemente se imponga, al menos durante un tiempo, en Andalucía. Si el gobierno es minoritario y la oposición parlamentaria le hostiga continuamente desde la Asamblea, insistiendo en sustituirle, es probable que gobierno se abstenga de plantear proyectos de ley, acuda con escaso interés a la Cámara y se limite a tareas de administración, prescindiendo casi totalmente del Parlamento. Esta línea es perfectamente factible, porque aprobadas en los primeros años las leyes principales, un Gobierno autonómico puede administrar sin acudir al Parlamento, quizás con el único límite de la Ley de Presupuestos. Sin embargo, ésta hipótesis es poco deseable en un sistema democrático, y su eventualidad depende tanto o más de la oposición que del gobierno.

Una segunda alternativa para una situación de bloqueo como la andaluza, podría ser la disolución del Parlamento y la convocatoria de nuevas elecciones; desde el año pasado, el Presidente de la Junta tiene la facultad de disolver el Parlamento y podría acudir a este instrumento para intentar cambiar la correlación de fuerzas. La disolución está prevista únicamente en el País Vasco, Cataluña, Galicia, y Madrid (en una curiosa situación), pero son varias las CCAA que están pensando en incorporarla y así acaba de hacerlo, desde principios de 1995, Aragón.

Quizás sea conveniente que en todas las CCAA el Presidente posea la facultad de disolución, como último recurso en situaciones extremas de colapso institucional, pero antes de pensar que ésta sea una salida generalizable conviene introducir alguna idea sobre sus peligros.

Una disolución tan fácil como la prevista por la Constitución y en algunas CCAA, es contradictoria con la moción de censura constructiva y disfuncional en un Estado compuesto, razones que explican la estricta previsión de la Constitución alemana. Esta restricción se justifica por los problemas que supondría la realización frecuente de elecciones en las diferentes instancias políticas. Con 17 CCAA, un uso frecuente de la disolución, que generara 3 ó 4 elecciones cada año produciría la paralización de las Administraciones afectadas, una presión constante sobre el gobierno central, el absentismo progresivo de los electores y, en definitiva, el desprestigio de las instituciones autonómicas. Quizás sea bueno tener la disolución para resolver situaciones de excepción, pero convendría utilizarla lo menos posible.

Pero cabe una estrategia institucional muy distinta: si no es posible un gobierno de coalición, quizás debiera generarse una cultura de gobierno minoritario, al que la oposición critica en la perspectiva de futuras elecciones, pero al que deja gobernar. Recordemos que ésta fue la situación de los Gobiernos de Suárez y hasta 1981, en que entró en crisis el propio partido centrista, se hicieron muchas cosas importantes.

El principal factor de esta cultura del gobierno de minoría estriba en la renuncia a la disolución parlamentaria (o su utilización sólo en situaciones extremas), porque su inexistencia impulsa la idea de que, cualquiera que sean los representantes elegidos, deben ponerse mínimamente de acuerdo para gobernar,

como sucede en todos los Ayuntamientos (y recordemos que algunos Ayuntamientos grandes tienen problemas de tanta dimensión como algunas CCAA). La idea central sería que los ciudadanos votan cada 4 años y durante ese tiempo las instituciones deben cumplir sus tareas.

Las próximas elecciones autonómicas pueden plantear estas alternativas en varias CCAA y parece conveniente que las fuerzas políticas responsables, antes de lanzarse por una u otra vía, valoren las consecuencias de las prácticas que adopten. Finalmente estamos en una fase bastante inicial del Estado autonómico y la opción por una estrategia u otra puede condicionar el futuro.



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



## NORMAS CON RANGO DE LEY

*Joaquín Tornos Mas*

### Leyes Orgánicas. Estatutos de Autonomía

La aprobación de las leyes orgánicas 1 a 12 de 24 de marzo de 1994 culmina el proceso de ampliación competencial de las Comunidades Autónomas de menor nivel de competencial iniciado con la ley orgánica 9/1992, de 23 de diciembre. La discusión sobre el procedimiento utilizado para llevar a cabo la ampliación de competencias debe entenderse superada por el éxito con el que ha finalizado el proceso. Tras la transferencia de competencias en base al artículo 150,2 de la Constitución, en un breve plazo se han tramitado las reformas de los diversos Estatutos y las Comunidades Autónomas han conseguido asumir estatutariamente las competencias entonces transferidas. Se alcanza así el objetivo de dar respuesta a las demandas de las diversas Comunidades Autónomas de reformar los Estatutos de Autonomía para lograr una igualación sustancial de techos competenciales. Las competencias se asumen como propias en el marco de un diseño armonizador que de hecho impuso la Ley Orgánica 9/1992. Dentro de este proceso resta tan sólo por llevar a cabo la reforma del Estatuto de Autonomía de las Islas Canarias y la aprobación de los Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla.

El procedimiento seguido para la reforma de los Estatutos ha seguido una misma pauta, con la única excepción del caso de Valencia, debido a la existencia de la LOTRAVA. El régimen general ha consistido en la tramitación de un proyecto de ley incorporando al Estatuto de Autonomía diversas listas de materias competenciales, agrupadas en las categorías de exclusivas, concurrentes y de ejecución, con un tratamiento singular para las competencias de educación y justicia, así como una regulación específica en relación a las futuras posibles ampliaciones de competencia.

En el caso de Valencia la reforma ha sido formalmente más sencilla. Se declaran incorporadas como propias las competencias en su día asumidas por la LOTRAVA, y en otra ley orgánica posterior se declara expresamente derogada la citada LOTRAVA (Ley Orgánica 12/1994). Como dice su exposición de motivos ello se hace por necesidad técnica, pues (la LOTRAVA) "ha quedado sin efecto por la reforma del Estatuto, como confirmación de la asunción estatutaria de todas sus competencias por parte de la Generalidad Valenciana y reconocimiento de su capacidad para el ejercicio de tales competencias".

Este proceso que hemos calificado de armonizado en relación al resto de Estatutos de Autonomía no ha supuesto una identidad de redacción en los conte-

nidos de las diversas leyes orgánicas. En primer lugar porque se partía de situaciones diferentes, razón por la cual se debían asumir competencias también diversas. Pero además destacan ciertas diferencias de redacción más sorprendentes, en la medida que se categorizan de modo distinto tipos de competencias asumidas, se definen de modo distinto los tipos competenciales, o en ocasiones se contienen referencias a preceptos constitucionales tan sólo en algunas leyes orgánicas. La igualación competencial no ha sido total, y el proceso de aprobación de cada Estatuto de Autonomía, aún partiendo en todos los casos del texto de la Ley Orgánica 9/1992, ha permitido introducir algunas diferencias.

Algunos ejemplos pueden ilustrar lo que acaba de decirse. Así, aunque puede ser simple anécdota, todos los Estatutos poseen un Preámbulo o Exposición de Motivos prácticamente idéntico, salvo en el caso de las Islas Baleares. La referencia a las competencias en materia de educación y justicia no aparece en todos los Estatutos, y en el caso de Castilla y León la competencia de educación aparece curiosamente en un artículo 27,bis. La definición de las competencias exclusivas, concurrentes y ejecutivas no es idéntica, marcando una clara diferencia el Estatuto de Madrid. El Estatuto de Autonomía de Asturias, al asumir las competencias concurrentes, afirma que ello se hace para ejercer las competencias establecidas en el artículo 148 de la Constitución. Por último, los Estatutos de Asturias, Aragón y Extremadura, asumen las competencias exclusivas, "sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 140 y 149 de la Constitución". Parece querer afirmarse expresamente el respeto en el ejercicio de las propias competencias legislativas a la autonomía local.

Como últimas cuestiones a destacar puede plantearse la conveniencia de entender "desenganchado" del ordenamiento el artículo 148 de la Constitución, norma de naturaleza transitoria que habría cumplido ya su función. El único límite constitucional a la asunción estatutaria de competencias es ahora el listado del artículo 149 CE. Por otro lado debe entenderse también derogada tácitamente la Ley Orgánica 9/1992. Si la LOTRAVA ha sido derogada expresamente, la Ley Orgánica 9/1992 también debe entenderse derogada por el conjunto de leyes orgánicas que reforman los Estatutos de Autonomía integrando en su texto las competencias antes transferidas.

### Leyes Ordinarias

En el año 1994 han sido varias las disposiciones legales con clara incidencia en temas autonómicos, si bien no existe ninguna norma de especial relevancia en esta materia. Todas las normas que han afectado a temas competenciales poseen carácter sectorial.

A) La ley sectorial con mayor incidencia en un ámbito competencial autonómico ha sido la Ley de Fundaciones Privadas, Ley 30/1994 de 24 de noviembre. Materia asumida como exclusiva en algunos Estatutos de Autonomía, y no reconocida como materia de competencia estatal en el artículo 149,1 de la Constitución. Además, diversos títulos materiales conexos entraban en juego, algu-

nos singularmente complejos por tener tratamiento diferenciado en los Estatutos de Autonomía (la materia legislación civil).

La ley, fruto de una larga negociación entre las fuerzas políticas, trata de dar respuesta a esta complejidad competencial en una matizada disposición adicional. La Exposición de motivos trata de justificar los diversos títulos competenciales aducidos por el Estado, los contenidos en los números 1,6,8,y 14 del artículo 149,1 CE, mientras que la disposición final primera precisa la aplicación de cada uno de estos títulos materiales en relación a los diversos preceptos de la ley. Así, por ejemplo, se determina qué preceptos son básicos por aplicación del artículo 149,1,1 de la Constitución y son normas básicas para el ejercicio del derecho reconocido en el artículo 34 de la Constitución. Igualmente, al referirse al título competencial legislación civil, se diferencian los preceptos de la ley en función de su aplicación. En aquellas Comunidades Autónomas con competencia en materia civil, los artículos reseñados tendrán simple valor supletorio.

B) Diversas leyes han sido dictadas en ejecución de normativa comunitaria al entender que la normativa incorporada estaba cubierta por la reserva legal. Este hecho no lleva a desconocer el sistema interno de distribución competencial, y los textos legales reconocen las competencias de desarrollo normativo y ejecutivo que corresponden a las Comunidades Autónomas.

Las leyes que responden a esta tipología son la Ley 3/1994, de 14 de abril, de adaptación de la legislación española a la II Directiva de Coordinación bancaria, la Ley 15/1994, de 3 de junio, sobre utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de organismos modificados genéticamente, la Ley 25/1994, de 12 de julio, sobre coordinación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva, y la Ley 36/1994, de 23 de diciembre, de incorporación de la Directiva 93/7/CEE en materia de restitución de bienes culturales. Todos estos textos legales contienen una expresa referencia al título material que legitima la transposición interna estatal y la referencia a las competencias autonómicas.

C) La Ley 13/1994, de 1 de junio, del Banco de España no contiene referencia alguna al título competencial estatal y no incorpora la participación de las Comunidades Autónomas en sus órganos de gobierno, como desde algún sector doctrinal se había reclamado.

También este texto legal tiene su derivación directa de la normativa comunitaria, concretamente en este caso se trata de dar cumplimiento a las previsiones del Tratado de la Unión europea. El Banco de España se define como ente de la Administración del Estado de naturaleza especial y subordinado al Gobierno, si bien dotado de autonomía. Ejerce las funciones que, en su caso, corresponderían al Gobierno, y por ello se justifica la competencia estatal. Por la misma razón, la exposición de motivos justifica el nombramiento de los miembros de los órganos rectores, decisión que se reserva en exclusiva al Gobierno. Así, se afirma, que "el artículo 24 teniendo presente que el artículo 97 del texto constitucional atribuye al Gobierno la dirección de la política interior y exterior, contempla

que sea precisamente éste, en exclusiva, quien designe íntegramente a los miembros de los órganos rectores del Banco”.

D) Singular importancia tiene la Ley 40/1994, de ordenación del sistema eléctrico nacional, ley encargada de regular el suministro de energía eléctrica con los objetivos fundamentales de garantizar la seguridad, el menor coste y la calidad adecuada. La voluntad de crear un sistema nacional incide directamente en las competencias autonómicas, recibiendo el Estado sus títulos de intervención en el artículo 149,1-13, 22 y 25 CE.

Más allá de la referencia concreta a los títulos competenciales del Estado, que se concreta en la disposición final primera (que añade referencias a otros títulos materiales conexos como los relativos a expropiación forzosa o legislación civil), es especialmente relevante la argumentación desarrollada en la exposición de motivos, en la que se ampara la intervención estatal de modo principal en la necesidad de una visión de conjunto del tratamiento de los problemas energéticos dentro de un régimen económico unitario.

Desde esta perspectiva competencial la ley aborda en su artículo tercero la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, reconociendo a éstas competencias de desarrollo legislativo y competencias ejecutivas concretas (autorizar, dar instrucciones, inspeccionar y sancionar), dejando la puerta abierta a la celebración de convenios de cooperación para una más eficaz gestión de las respectivas competencias.

E) La ley 42/1994 de 30 de diciembre de Medidas fiscales, administrativas y de orden social incorpora en su disposición adicional octava una importante norma que por su ubicación puede pasar desapercibida. La norma en cuestión responde, a nuestro juicio, a las decisiones de la Comisión Europea relativas a las ayudas de Comunidades Autónomas a la inversión, ayudas declaradas contrarias al artículo 92,1 del Tratado CEE habida cuenta que se conceden en forma contraria al artículo 52 del mismo Tratado (en particular Decisión 93/337/1993).

La respuesta del legislador estatal para dar cumplimiento al requerimiento de la Comisión ha consistido en establecer que el Estado español compensará a los residentes en la Unión europea que no lo sean en España y que deban someterse a la legislación tributaria española sin poderse acoger a los beneficios establecidos por la Comunidad Autónoma del País Vasco o de la Comunidad Foral de Navarra.

Solución que puede dar respuesta a las exigencias del derecho comunitario pero que mantiene las dudas sobre la constitucionalidad de las normas autonómicas o forales en relación al derecho interno. El Estado español compensará a los ciudadanos europeos no residentes en España pero mantiene la desigualdad de trato en relación a los residentes españoles de otras Comunidades Autónomas distintas del País Vasco o Navarra.

F) La modificación parcial de la Ley Orgánica del Poder Judicial por la Ley 16/1994 de 8 de noviembre ha introducido algunos preceptos que inciden en cuestiones de clara relevancia autonómica. Entre ellos pueden destacarse los re-

lativos al poder normativo del Consejo General del Poder Judicial (artículos 110 y 139), preceptos que recogen en diversa forma la intervención de las Comunidades Autónomas.

Pero sin duda el precepto más polémico, dada su impugnación ante el Tribunal Constitucional por el grupo parlamentario del Partido Popular, es el artículo 321 en su apartado cuarto, en la medida que modifica los supuestos en los que será posible proceder a la traducción de las actuaciones o documentos redactados en lengua oficial de una Comunidad Autónoma. En la nueva redacción la traducción será posible si lo disponen las leyes o a instancia de parte que alegue indefensión. Desaparece la referencia expresa a que la traducción fuera instada por mandato del juez, precisión que sí contenía la anterior redacción del precepto.

G) Otras leyes poseen una incidencia menor en temas autonómicos. Así, la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos se dicta al amparo del título competencial de legislación civil, pero en alguno de sus preceptos afecta a la materia de vivienda, y debe reconocer la intervención autonómica (disposición adicional dos y tres).

La Ley 17/1994, de 8 de junio, de protección y fomento de la cinematografía contiene un tratamiento excepcional en razón de la singularidad lingüística de algunas Comunidades Autónomas. Las cuotas de distribución y de pantalla podrán modificarse por objetivos de política lingüística oídas las Comunidades Autónomas. Criterio este del legislador que nos parece algo confuso, pues las cuotas de pantalla y distribución tratan de proteger la industria del cine, y cosa diversa es la lengua en la que se proyecte esta película. Esto último es una cuestión de doblaje y de cuota, no de película nacional, sino de película en lengua nacional. Es decir, que para proteger la lengua no es preciso proteger la industria del cine. Basta con exigir que se exhiban películas en la lengua de la Comunidad Autónoma, aunque estas sean todas extranjeras.

H) La Ley 39/1994 de modificación del artículo 70,2 de la Ley de Bases de Régimen local y la publicación de las normas autonómicas.

Los problemas planteados por la redacción del artículo 70,2 de la Ley de Bases de Régimen local en relación a la publicación de los planes urbanísticos, ha llevado a modificar la redacción del mismo.

La nueva redacción precisa que lo que debe publicarse en el Boletín Oficial de la Provincia es el articulado de las normas de los planes urbanísticos, así como los acuerdos correspondientes a los planes cuya aprobación definitiva sea competencia de los entes locales. Como garantía de publicidad de los planes se añade más adelante que las Administraciones públicas con competencias urbanísticas deberán tener a disposición de los ciudadanos que lo soliciten copias completas del planeamiento vigente en su ámbito territorial.

Desde la perspectiva de las Comunidades Autónomas debe entenderse que corresponderá a éstas la publicación de los planes urbanísticos en los términos de la legislación urbanística cuando se trate de acuerdos cuya aprobación defini-

tiva corresponda a la Comunidad Autónoma. La publicación del Plan se vincula de este modo a la Administración que adopta la aprobación definitiva, sin necesidad de cuestionar si tal aprobación altera o no la titularidad de la competencia en la materia.

### Decretos legislativos

El importante Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social establece en su disposición final primera que la norma será de aplicación general al amparo del artículo 149,1-17 de la Constitución, pero afirma al mismo tiempo que se dejan a salvo los aspectos relativos al modo de ejercicio de las competencias y a la organización de los servicios en las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en esta materia en sus respectivos Estatutos de Autonomía.

Por su parte el Real Decreto Legislativo 2/1994, de 25 de junio, en materia de provisión de puestos de trabajo de funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional da cumplimiento a lo dispuesto en la disposición adicional novena de la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, (comentada en el Informe de 1993). La atribución de competencias a las Comunidades Autónomas en relación a la clasificación de puestos, nombramientos provisionales, comisiones de servicio, acumulaciones y permutas a los funcionarios de habilitación nacional exigía modificar la Ley de Bases del Régimen Local (artículo 99) y el Texto refundido de régimen local 781/1986 (artículos 129,7,159,160,161 y 165). El Decreto legislativo se dicta al amparo del artículo 149,1.18 de la Constitución.

### Decretos leyes

El número más importante de Decretos leyes aprobados en el año 1994 con incidencia en temas autonómicos tienen su origen en la adopción de medidas ante situaciones de daños o calamidades producidas por incidentes climáticos. Medidas urgentes para reparar los daños producidos por la sequía (Decreto ley 6/1994 de 27 de mayo) o por las inundaciones (Decretos leyes 11 y 12/1994 de 28 de octubre y 25 de noviembre).

Nada que objetar en estos casos a la existencia de razones de extraordinaria y urgente necesidad y a la justificación del título estatal de intervención en virtud del tipo de medidas que se adoptan para paliar los daños causados. Sí sorprende, sin embargo, que no se dé intervención a las Comunidades Autónomas en la delimitación de las áreas afectadas.

Singular importancia tiene el Decreto ley 22/1993, de 29 de diciembre, (publicado el 9 de enero de 1994), en materia de horarios comerciales. Ninguna objeción cabe hacer al título competencial estatal después de la Sentencia del Tribunal Constitucional 225/1993, y otras posteriores que confirman la doctrina

de la misma, en la que se afirma el carácter básico de la materia (aunque personalmente siga creyendo que es discutible esta afirmación). Discutible es, en relación a este Decreto-ley, la existencia de razones de extraordinaria y urgente necesidad.

En cuanto a su contenido el Decreto-ley atribuye a las Comunidades Autónomas el desarrollo de la norma básica, estableciendo un marco general de referencia para el legislador autonómico. Se imponen unos límites globales en cuanto al horario semanal de apertura y días festivos en que se puede abrir, reconociendo un régimen de libertad en cuanto al horario de apertura dentro de los días laborables. Se contiene asimismo un régimen singularizado para determinadas actividades.

## DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS

*Joaquín Tornos Mas*

Del importante volumen de disposiciones reglamentarias con incidencia en competencias autonómicas debe destacarse, un año más, el predominio de normas reglamentarias dictadas en trasposición de normativa comunitaria, la mayoría de las cuales hacen referencia a problemas de sanidad animal o reglas relativas al intercambio de productos agrícolas o ganaderos.

Se mantiene asimismo el escaso número de reglamentos dictados en ejecución de una ley estatal previa, debiendo significarse al respecto tan sólo el reglamento de la Ley de carreteras y el reglamento de la Ley del Patrimonio Histórico Artístico.

También en la línea de continuidad con años anteriores se prevén diversas fórmulas de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Novedad a destacar en el año 1994 es el importante número de Reales Decretos de traspasos. Deben su razón de ser esencialmente a la reforma de los Estatutos de Autonomía, pero también al desbloqueo de la situación anterior en el caso del País Vasco.

### **Trasposición de normativa comunitaria y criterios de reparto competencial interno**

Un número muy significativo de reglamentos son trasposición de normativa comunitaria en materia de sanidad animal. En estos casos la norma interna cita los títulos competenciales del Estado, que suelen ser el artículo 149.1.10 y 16 y el artículo 40.2 de la Ley General de Sanidad. Los Reglamentos se aprueban como norma básica, restando por determinar a quién corresponde la ejecución interna de esta normativa. Pueden servir como ejemplo los siguientes RRDD: 2121/1993, de 3 de diciembre, policía sanitaria e intercambios intracomunitarios; 2159/1993, peste porcina; 1904/1993, producción y comercialización de productos cárnicos; 66/1994, protección de animales durante el transporte; 1047/1994, normas mínimas de protección de la ternera; 2044/1994, condiciones sanitarias y de sanidad animal aplicables al sacrificio de animales de caza silvestre y a la producción de carnes, entre otros.

En los últimos Reales Decretos se constata el recurso a una misma técnica para resolver la cuestión relativa a la competencia interna de ejecución de la norma aprobada. En uno de sus primeros artículos, consagrado a definir conceptos, se hace mención a la autoridad competente. Esta se determina de acuer-

do con el siguiente criterio: serán autoridad competente, según la regla abstracta que se contiene en diversos artículos del Real Decreto, los órganos de las Comunidades Autónomas para el mercado interior y la Administración estatal respecto de los intercambios con países terceros. Del mismo modo, al tener que determinar a quien corresponderán las tareas de inspección, se hace referencia al veterinario oficial, estableciéndose que lo será el estatal o el autonómico según se inspeccione el comercio intra o extracomunitario.

Las normas de trasposición van dando solución a los problemas de su ejecución interna, tomando como criterio general el que se trate de comercio intra o extracomunitario. Del mismo modo se prevén en ocasiones los canales de comunicación de las Comunidades Autónomas con la Comisión europea a través del Ministerio estatal competente (RD 2159/1993, de 13 de diciembre, relativo a la peste porcina o RD 2223/1993, de 17 de diciembre, en materia de fiebre aftosa).

### **Reglamentos ejecutivos: Carreteras y Patrimonio Histórico**

EL Real Decreto 1812/1994 desarrolla lo dispuesto en la Ley de carreteras 25/1988, teniendo como objeto la planificación, proyección, construcción, conservación, financiación, uso y explotación de las carreteras estatales. Este hecho no niega el interés del mismo desde el punto de vista autonómico, pues al definir lo que son carreteras estatales se está delimitando el contenido de la competencia autonómica. Así se hace en el artículo 10 de la ley, y en el artículo 11 en el que se concreta el concepto "itinerario de interés general", utilizado precisamente para definir lo que sea carretera estatal. También de especial interés es el artículo 12 en el que se regula el procedimiento para proceder al cambio de titularidad de carreteras entre el Estado y la Comunidad Autónoma.

En el caso del Reglamento de la ley del Patrimonio Histórico español se trata de una modificación parcial del Real Decreto 111/1986 debida a la Sentencia del Tribunal Constitucional 17/1991, si bien también se aprovecha tal cambio para introducir algunas mejoras por criterios de oportunidad en el anterior reglamento.

### **Reforma organizativa en materia de turismo**

De singular interés es el Real Decreto 1693/1994 de organización de la Administración turística del Estado, norma que se sitúa en el punto final (seguramente temporal) de un proceso seguido de cambios organizativos tanto legislativos como reglamentarios en esta materia.

Al ser el turismo una materia en principio asumida como competencia autonómica por las Comunidades Autónomas, parece acertado que se defina el papel de la Secretaria General de Turismo como ejercicio de las funciones de definición de la estrategia nacional en coordinación con las Comunidades

Autónomas. Más discutible es la existencia de un Organismo Autónomo, el Instituto de Turismo de España, si bien el listado de sus funciones lo configuran como ente de planificación, estudio, coordinación y colaboración. Únicamente se le asigna una función ejecutiva, la gestión y explotación de establecimientos turísticos, en concreto de los Paradores Nacionales. Competencia esta discutida por varias Comunidades Autónomas. Por último, debe destacarse también la regulación que se hace de las Oficinas españolas de turismo en el extranjero y la colaboración con las Comunidades Autónomas cuando estas realicen tareas de promoción turística.

### Desarrollo de la Ley 30/1992

Dentro de la serie de reglamentos dictados en desarrollo de la Ley 30/1992 debe destacarse por su valor general el RD 1778/1994, de 5 de agosto, en materia de autorizaciones. Si bien no constituye una norma con valor general para todo procedimiento de naturaleza autorizatoria, pues existen otros Reales Decretos relativos a procedimientos autorizatorios singulares (por ejemplo el RD 1775/1994 sobre autorizaciones en materia de agricultura, pesca y alimentación), y el propio RD 1778/1994 contiene ciertas exclusiones en su mismo articulado, no cabe duda que es la norma que trata de imponer un régimen general a las autorizaciones. En este sentido determina su ámbito de aplicación de modo general, sin referencias materiales concretas. Se aplicará en este sentido a los procedimientos relativos a autorizaciones establecidas en materias de competencia normativa plena del Estado aunque su tramitación corresponda a las Comunidades Autónomas. Estas últimas, por tanto, deberán aplicar el Reglamento estatal al otorgar autorizaciones cuando su competencia sea meramente ejecutiva.

### Técnicas de colaboración

Siguiendo una línea ya advertida en años anteriores diversos Reales Decretos introducen en la regulación material de algún sector técnicas concretas de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Así, por citar algunos ejemplos, el Real Decreto 59/1994, de 21 de enero, sobre transformación y comercialización de los productos agrarios pesqueros atribuye la competencia de asignar las ayudas al Estado, por razones de limitaciones presupuestarias y necesidad de priorizar las ayudas, pero reconoce la participación de las Comunidades Autónomas en la gestión y crea una Comisión de Seguimiento con intervención de las Comunidades Autónomas. Por su parte el Real Decreto 61/1994 establece el Plan General de Transformación en zonas regables del embalse de Riaño, Plan que se afirma se ha redactado de forma conjunta por el IRYDA y la Consejería competente de la Junta de Castilla y León. El Real Decreto 442/1994, de 11 de marzo, relativo a primas y financiación a la construcción naval determina que la ejecución de su previsiones se llevará a cabo de modo conjunto con las Comunidades Autónomas a través de la

participación de estas últimas en la gerencia del sector naval. Por último, desde otra perspectiva diversa, pero dentro de esta idea general de colaboración, el Real Decreto 64/1994, de 21 de enero, en materia de Patrimonio Histórico español, afirma en su Exposición de Motivos que para la redacción del mismo "se han tenido en cuenta las observaciones que al borrador presentaron las Comunidades Autónomas que lo consideraron conveniente, por lo que puede decirse que el presente constituye un texto concertado entre las distintas Administraciones públicas competentes". Manifestación ésta de haber tenido en consideración las aportaciones de las Comunidades Autónomas en el proceso de elaboración de la norma que también se contiene en el Real Decreto 62/1994, de 21 de enero, en materia de estructuras agrarias.

### **Algún supuesto de título competencial discutible**

El mayor rigor con que se utilizan los títulos competenciales, tanto en su aspecto material como formal, no oculta la existencia de algún caso en el que aún puede aparecer la duda sobre la legitimidad de la intervención normativa o ejecutiva estatal. Este es el caso del Real Decreto 324/1994, de 28 de febrero, sobre normas reguladoras del sector de la leche. Afirmando que se está ante un sector económico de notable importancia se asume la competencia estatal en base al artículo 149.1.13 CE, y con una genérica referencia a la doctrina del Tribunal Constitucional se añade que la competencia básica llega en este caso hasta la emanación de actos concretos de ejecución. Afirmación esta última ciertamente discutible, pues no se alcanza a comprender la razón de asignar la ejecución de lo dispuesto en el reglamento al SENPA, sin intervención alguna de las Comunidades Autónomas que tienen como competencia exclusiva la competencia en materia de agricultura y ganadería.

### **Los Reales Decretos de Traspasos**

La aprobación de las Leyes Orgánicas de reforma estatutaria ha supuesto un lógico impulso al proceso de traspaso de competencias. La asunción de nuevos ámbitos materiales de competencias exigían que se dotara de contenido administrativo a las previsiones estatutarias, razón por la cual se ponen en marcha las Comisiones mixtas para proceder a la transferencia de medios materiales, personales y financieros.

Esta circunstancia explica la aprobación de un conjunto de Reales Decretos en los que se afirma que se procede al traspaso de los medios materiales en relación a un precepto estatutario reformado, es decir, en relación a una materia competencial asumida en virtud de la reforma del Estatuto. Este proceso no ha sido, sin embargo, homogéneo ni en cuanto a las Comunidades Autónomas que han recibido traspasos, ni en cuanto a las materias sobre las cuales se han producido los traspasos, si bien en este último aspecto sí existe un notable parecido. Así, han recibido nuevos traspasos las Comunidades Autónomas de Aragón(7), Asturias(5), Castilla y León(7), La Rioja(8), Madrid(6) y Murcia(7).

Lo más significativo, sin duda, es la escasa importancia de las materias sobre las que se han producido los traspasos. En términos generales éstos han versado, en el caso de Comunidades Autónomas con Estatutos de Autonomía reformados, sobre las siguientes materias: ampliación medios de cultura, mutualidades de previsión social no integradas en la Seguridad Social, Cámaras de Propiedad Urbana, Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación, Espectáculos, Asociaciones, Casinos, juegos y apuestas, Radiodifusión y Denominaciones de origen.

En ocasiones se trata de traspasos que podríamos denominar "vacíos", al no ir acompañados de ningún tipo de medio, ni material ni personal ni financiero, traspasándose tan sólo la tramitación de los expedientes (caso de los traspasos en materia de Cámaras de la Propiedad Urbana). En otras ocasiones, la cuantía económica que se traspa es poco significativa (186.854 pesetas en el caso de las Mutualidades no integradas en la Seguridad Social), y en otros supuestos todo el traspaso se reduce a un inmueble (un campo de deportes situado en Sariñena, como ampliación de cultura, en el RD 1049/1994 de Aragón).

Sin duda las Comunidades Autónomas que modificaron sus Estatutos esperan de forma inmediata traspasos de mayor importancia, como los relativos a INSERSO y Universidades.

Dato a destacar es el desbloqueo de los traspasos al País Vasco. Al margen de la mayor o menor importancia de los traspasos que se han producido en 1994 (entre otros, puertos no clasificados de interés general, instalaciones radioactivas de segunda y tercera categoría y recursos y aprovechamientos hidráulicos), es importante que se haya roto la dinámica de parálisis de traspasos, lo que vaciaba de contenido algunos de los preceptos estatutarios en materia competencial.

También se han producido importantes traspasos a favor de Canarias, Cataluña, y Galicia.

Por último, cabe señalar que en los diferentes Reales Decretos de traspasos, ya se refieran a Comunidades Autónomas del primer nivel o a Comunidades Autónomas con los Estatutos reformados, se recurre a la técnica de definir en los mismos las funciones que se reserva el Estado, aquellas que asume la Comunidad Autónoma y aquellas que se ejercerán de modo compartido. El reconocimiento de que los Reales Decretos definen de hecho el contenido de la competencia, a pesar de que la misma se constituye por la interpretación conjunta de la Constitución y los Estatutos de Autonomía, se hace patente. El alcance de la competencia continuará siendo jurídicamente el fijado en el bloque de la Constitucionalidad, interpretado en su caso por el Tribunal Constitucional, pero lo cierto es que existe una norma "acordada", el Real Decreto de traspasos, que determina qué funciones corresponden a cada nivel territorial en relación a una materia. Este criterio interpretativo no podrá ser desconocido.

## RELACIONES DE COLABORACION CON LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

*Enoch Albertí Rovira*

### Convenios

#### *Datos generales*

En 1994 han sido publicados en el *BOE* 226 convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Hay que advertir inmediatamente, como en años anteriores, que ésta no es, sin embargo, la cifra de los convenios efectivamente celebrados entre las dos partes durante el año, sino que corresponde exclusivamente a la de los que, durante este mismo año, han recibido publicación oficial, motivo por el cual ambas pueden diferir, a pesar de que, como se verá más adelante, en los últimos años se ha producido un sensible acortamiento del tiempo que media entre la conclusión de los convenios y su publicación, que, en el 82 por ciento de los casos, no rebasa los tres meses. Por otra parte, y en esta primera presentación estadística, cabe señalar que el número de convenios publicados es prácticamente igual al que se señalaba en 1993 (239), manifestándose así una estabilización en el volumen de los mismos, en la frecuencia con que anualmente se recurre a esta técnica para canalizar ciertas relaciones entre las dos instancias de gobierno.

La media de convenios por Comunidad Autónoma se sitúa en 13. Pero, como en años anteriores, las oscilaciones en torno a esta media son importantes: un primer grupo de 6 Comunidades Autónomas se sitúan claramente por encima de esta cifra: Andalucía (25) y Castilla y León (20) encabezan este primer grupo, seguidas por la Comunidad Valenciana (17), Aragón (16) y Madrid y Murcia (con 14 cada una); un segundo grupo se sitúa alrededor de la media: Cataluña y Canarias (con 14), Asturias, Castilla La Mancha y Galicia (con 13), y La Rioja y Extremadura (con 12); y finalmente, un tercer grupo de Comunidades Autónomas se encuentra claramente por debajo de esta media: Cantabria (con 10) y Baleares (con 9), cerrando dicho grupo Navarra y el País Vasco (con 4 convenios cada una). Si se comparan estos datos con los de años anteriores, hay que advertir algunas constantes interesantes, que, sin embargo, responden a motivos probablemente diversos y de difícil explicación: en el grupo que más convenios suscribe anualmente con el Estado repiten sistemáticamente Andalucía, con una posición destacada, y la Comunidad Valenciana, mientras que en el que menor número de convenios suscribe se encuentran Cantabria, Navarra y el País Vasco. El resto de Comunidades Autónomas oscila casi siempre alrededor de la media, aunque en algún caso (Cataluña, por ejemplo) se observa este año

un decrecimiento relativo respecto de años anteriores, donde figuraba entre las que más recurrían a este tipo de relaciones con el Estado. Sin ser en absoluto concluyentes sobre las causas de estas diferencias, que, como se viene diciendo en Informes anteriores, pueden encontrar orígenes diversos (el sistema de financiación, el nivel competencial, las relaciones políticas), sí es posible al menos señalar la mayor o menor propensión de algunas Comunidades Autónomas a recurrir a la técnica convencional, con lo que ello conlleva (especialmente desde el punto de vista de la financiación mixta), para articular ciertas actuaciones con el Estado.

El abultado número de convenios suscritos no debe inducir a confusión. El 65,5 por ciento de los mismos (148 en total) responden a 20 proyectos o modelos de convenio idénticos, suscritos bilateralmente entre el Estado y las diversas Comunidades Autónomas, pero acordados con carácter general, o, al menos, multilateral. Así, un mismo tipo de convenio ha sido suscrito por 15 Comunidades Autónomas; 1 por 14; 1 por 12; 2 por 10; 2 por 9; 1 por 8; 2 por 7; 6 por 3; 5 por 5; 1 por 4; 1 por 3 y, finalmente, 1 por 2 Comunidades. De este modo, queda paliado en gran medida el componente fuertemente bilateral que puede desprenderse de una primera lectura de los datos sobre la suscripción de convenios, y, consiguientemente, del uso de esta técnica convencional, donde no aparece en absoluto la figura del "convenio de Conferencia sectorial" previsto en el art. 5.3 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas. A pesar de ello, estos datos indican que una parte mayoritaria de los convenios suscritos lo son en el marco de programas o proyectos más amplios, desprovistos ya de un interés meramente bilateral. En el resto de los casos, sí se trata ya de actuaciones que afectan en singular a una sola Comunidad Autónoma. Entre los programas generales articulados a través de convenios bilaterales con cada una de las partes destacan este año los relativos a la asistencia técnica en materia de conservación y restauración de bienes culturales (con 15 Comunidades Autónomas); el convenio marco sobre servicios sociales (con 14); el convenio sobre servicios sociales prestados por corporaciones locales (con 12); los relativos a ensayos agronómicos y al establecimiento de la junta arbitral de consumo de ámbito autonómico (10 cada uno de ellos); los relativos a la prestación de colaboración y asistencia técnica en materia de consumo y la recogida selectiva de residuos (9 cada uno); el sistema de información de usuarios de los servicios sociales (8 Comunidades Autónomas) y, por su especial trascendencia, el relativo a la colaboración en la planificación educativa (7 Comunidades Autónomas).

### *Materias sobre las que recaen*

Puede apreciarse continuidad respecto de años anteriores también en las materias y sectores sobre los que recaen los convenios. En general, éstos se proyectan bien sobre servicios de carácter personal, entre los que destacan los servicios sociales de asistencia, pero entre los que deben contarse también los relativos a sanidad, educación, defensa de los consumidores y cultura, bien sobre obras pú-

blicas, ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, aunque ciertamente a gran distancia de los primeros.

En materia de servicios sociales se han suscrito un total de 62 convenios, que en general responden a programas conjuntos ya iniciados en años anteriores (atención a la primera infancia, promoción de la igualdad de la mujer). La novedad este año es la conclusión de diversos convenios marco que pretenden establecer bases permanentes de colaboración entre la Administración del Estado y la respectiva Comunidad Autónoma, y que integran programas que se venían desarrollando en años anteriores, así como nuevos proyectos, debiendo todos ellos concretarse mediante convenios específicos. El convenio marco aplica en cada Comunidad Autónoma los criterios generales de distribución de fondos que ha sido acordada previamente en la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales, según los diversos programas e intervenciones planificadas con carácter general, así como la cofinanciación a la que se compromete la misma Comunidad. Igualmente cabe destacar la celebración de un convenio con varias Comunidades Autónomas para el establecimiento de un sistema de recogida y tratamiento de información sobre los usuarios de los servicios sociales.

En materia de cultura se han celebrado convenios (36 en total) de contenido y función muy heterogénea, en consonancia con la propia heterogeneidad de la intervención pública en el sector y las peculiaridades de la distribución competencial en el mismo. Así, desde convenios para modificar la sede u otras circunstancias relativas a archivos, bibliotecas y museos de titularidad estatal, cuya gestión fue en su momento trasferida a la respectiva Comunidad Autónoma también mediante convenio, hasta convenios para la coproducción de espectáculos, pasando por aquellos que tienen por objeto la restauración de monumentos y catedrales, la realización conjunta de catalogaciones o, lo que puede resultar más interesante desde un punto de vista jurídico, el establecimiento de mecanismos de auxilio y asistencia técnica a las Comunidades Autónomas por parte de la Administración estatal.

En materia de consumo, los 26 convenios suscritos responden fundamentalmente a dos actuaciones generales, que la norma reguladora de la materia (el Real Decreto 636/1993, de 3 de mayo, por el que se regula el sistema arbitral de consumo) prevé que se realicen mediante esta técnica convencional: el establecimiento de la Junta Arbitral de Consumo de ámbito autonómico, y la prestación de asistencia y colaboración a las entidades locales, por parte de las Administraciones estatal y autonómica, así como mecanismos de intercambio de información y colaboración entre ambas.

En materia de agricultura, los 19 convenios celebrados en general tienen por objeto la adopción de proyectos conjuntos sobre análisis, ensayo y control de semillas, plantas de vivero y ciertas especies de valor agronómico. En materia de medio ambiente, la mayor parte de los 14 convenios suscritos se inscriben en el mismo programa de colaboración para la recogida selectiva de residuos sólidos urbanos. En sanidad, destaca la continuidad del programa de farmacovigilancia, una de las actuaciones convencionales con mayor raigambre en España. En ma-

teria de educación, hay que señalar este año, además de la continuación de programas ya consolidados mediante esta técnica (escuelas viajeras), la celebración de un convenio sobre planificación educativa que, por su especial significación, será tratado más adelante con un poco más de detalle. En industria, la práctica totalidad de los convenios suscritos responden a un único programa de fomento de las pequeñas y medianas industrias. De especial interés resultan algunos convenios suscritos en materia de obras públicas, que no se limitan a cofinanciar un determinado proyecto de común interés, sino que pretenden acordar la ordenación territorial de un determinado espacio en el que concurren competencias de ambas partes y donde deben planificarse actuaciones que corresponden a las dos. Este es el caso de los convenios relativos al Delta del Llobregat (con Cataluña) y la Bahía de Cádiz (con Andalucía), y, con carácter más sectorial, los relativos a la red viaria de carreteras en Canarias y en la Comunidad de Madrid.

De todo ello cabe concluir que existen ciertos sectores donde se concentran las relaciones convencionales, y que, dentro de los mismos, éstas sirven fundamentalmente para encauzar o instrumentar determinado tipo de actuaciones. Se produce así una cierta especialización material y funcional del instrumento convencional, que va afianzándose con el paso de los años.

### *Heterogeneidad de actuaciones previstas*

Sin embargo, el mayor problema de los convenios continúa siendo la gran heterogeneidad de actuaciones que se cobijan bajo esta fórmula, que impide la construcción de una única categoría, con un régimen jurídico unitario que discipline las grandes cuestiones que se plantean a su alrededor, especialmente las relativas a su valor jurídico: su exigibilidad y el control de su cumplimiento. A este respecto cabe indicar que algunos convenios, en número creciente respecto de años anteriores, prevén expresamente el control de su cumplimiento y la resolución de los litigios que puedan presentarse en su aplicación por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa, tal como, por otra parte, establece con carácter general el art. 8.3 de la Ley 30/1992. Algunos incluso declaran su expreso sometimiento al régimen de la Ley de Contratos del Estado, a pesar de la expresa exclusión de "los convenios de cooperación que celebre la Administración (del Estado) con las Corporaciones Locales u otros entes de derecho público" que contiene la Ley (art. 2.4). Sin embargo, es obvio que muchos de ellos, por la naturaleza de los compromisos que adquieren las partes, difícilmente pueden ser exigidos judicialmente, al menos en los propios términos de las "obligaciones" o compromisos que contienen.

Así, para ilustrar esta gran heterogeneidad, baste indicar que bajo la forma de convenio se han acordado actuaciones que prevén la realización conjunta y cofinanciación de ciertas obras públicas y de otros proyectos, como la rehabilitación de viviendas y edificios singulares o la recuperación de espacios contaminados; el establecimiento de programas comunes de actuación, especialmente en el campo de los servicios sociales, la cultura, la educación y la sanidad, en los que ambas partes se comprometen a realizar ciertas acciones y a contribuir a su

financiación; la organización conjunta de ciertas actividades, científicas (como jornadas de estudio) o incluso culturales, artísticas o meramente lúdicas (Bienal del arte flamenco, festivales de música y danza o coproducciones teatrales); la creación y sostenimiento conjunto de ciertos órganos, como las juntas arbitrales de consumo de ámbito autonómico, los centros de farmacovigilancia o algunos organismos deportivos especializados; cambios de sedes de archivos, bibliotecas y museos de titularidad estatal, cuya gestión se transfirió a las Comunidades Autónomas mediante convenio. Incluso en algunos (los suscritos en materia de seguridad minera), figura como objeto del convenio el “desarrollo” de un reglamento (el de explosivos), así como “la creación de una normativa” para la creación, a su vez, de un “carné de pirotécnico disparador”.

De especial significación son dos tipos de convenios, que ya venían produciéndose en años anteriores, pero que este año adquieren gran relevancia, bien sea porque su número ha aumentado notablemente, bien porque indican el camino por el que pueden resolverse algunos problemas difíciles de nuestro sistema de distribución de competencias. En primer lugar, los que establecen y concretan mecanismos de relación entre las dos Administraciones, especialmente en lo que se refiere al intercambio de información, a fórmulas de auxilio y asistencia técnica y a procedimientos de coordinación y planificación. En esta categoría genérica, y aunque con peso y significación diversas, cabe incluir los convenios a través de los cuales se concierta un programa de recogida y tratamiento de datos sobre los usuarios de los servicios sociales (firmado por 8 Comunidades Autónomas), los convenios de colaboración y asistencia técnica en materia de consumo (firmado por 9 Comunidades Autónomas), los relativos al establecimiento de un mecanismo de control de los fondos recibidos por las Comunidades Europeas, que se iniciaron ya el año anterior y que en el presente han sido suscritos por alguna Comunidad más; diversos convenios de colaboración y asistencia en materia estadística, sanitaria (con la particularidad de que en un caso la asistencia se presta de la Comunidad Autónoma al Estado : convenio entre Andalucía y el Ministerio de Defensa para el aprovechamiento de los servicios hospitalarios), de hacienda (entre la Secretaría de Estado de Hacienda y el Consejo de Cuentas de Galicia) o de conservación y restauración de bienes culturales (convenio de asistencia celebrado con 15 Comunidades Autónomas).

En este grupo de convenios mediante los que se concretan relaciones interadministrativas merecen, además, mención especial dos tipos particulares : aquellos por los que el Estado cede funcionalmente a la Comunidad Autónoma, o pone a su servicio, determinadas unidades orgánicas para el cumplimiento de funciones que corresponden a la Comunidad : es el caso del convenio celebrado con Navarra en materia de inspección de trabajo, o con 5 Comunidades Autónomas en materia de control e inspección del juego. Y, por otra parte, aquellos que establecen un amplio conjunto de relaciones (de información mutua, coordinación y planificación conjunta) estrechamente vinculadas al traspaso de servicios (como es el caso del convenio con Canarias en materia de formación profesional ocupacional, en el mismo sentido que se habían celebrado otros en años anteriores), o incluso sustituyendo dicho traspaso, aunque ciertamente de forma provisional (el importante convenio que se ha celebrado entre el Ministerio de

Educación y las Comunidades Autónomas que recibieron competencias de educación mediante la Ley orgánica 9/1992, primero, y la correspondiente reforma de sus Estatutos, después), de tal modo que dicho convenio establece un *modus vivendi* en el sector al margen de la distribución competencial que se desprende del bloque de la constitucionalidad, a la espera de proceder al correspondiente traspaso de servicios anudados a la competencia que ya pertenece a las Comunidades Autónomas.

Y, en segundo lugar, cabe destacar aquellos convenios, pocos en número pero cualitativamente muy significativos, mediante los que el Estado y la Comunidad Autónoma correspondiente establecen de común acuerdo la ordenación de un determinado espacio físico donde ambas partes pueden intervenir, planificando y coordinando las diversas actuaciones que deben llevarse a cabo en el mismo. Este es el caso de los convenios sobre el Delta del Llobregat, la Bahía de Cádiz, o, con un carácter más limitado y sectorial, los relativos a las carreteras en Canarias o la red viaria de la Comunidad de Madrid.

### *La publicación de los convenios*

Como se sabe, el art. 8.2 de la Ley 30/1992 exige la publicación oficial de los convenios que se suscriban entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pero no establece mayores precisiones sobre el plazo en que debe ser cumplimentado tal requisito ni sobre las consecuencias de su eventual incumplimiento o, lo que es lo mismo, la situación jurídica de los convenios suscritos pero no publicados (aunque el mismo art. 8.2 dispone que los convenios nacen —obligan a las Administraciones intervinientes— en el momento de su firma, con lo cual podría entenderse que los convenios firmados pero no publicados son válidos, pero sólo eficaces respecto de las partes suscribientes, sin que puedan afectar a terceros). En los últimos años se advierte un mayor cumplimiento de este requisito (establecido con anterioridad a la Ley 30/1992 por simples Acuerdos de Consejo de Ministros), así como una disminución del lapso de tiempo que media entre la suscripción y la publicación en el BOE. Así, en 1994, el 25 por ciento de los convenios han sido publicados antes de transcurrido un mes desde su suscripción; el 44,6 por ciento, entre uno y dos meses; el 12,5 por ciento entre dos y tres meses; y el 17,9 por ciento después de tres meses. Entre éstos, el 95 por ciento antes de un año (la media está entre los seis y siete meses), y el resto con más de 1 año desde su celebración, llegando en algún caso hasta los 2 años o más. En alguno de estos supuestos, escasos pero graves, la publicación ha sido realizada cuando el convenio ha perdido ya vigencia.

### **Organos mixtos y conferencias sectoriales**

La mayor parte de los órganos mixtos creados durante 1994 tienen su origen en los convenios suscritos entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y se configuran como comisiones paritarias de seguimiento de las actuaciones pre-

vistas en los mismos, encargadas también de resolver amistosamente las diferencias y las controversias que puedan surgir en su aplicación, aun cuando cada vez es más frecuente que los propios convenios atribuyan expresamente la resolución de los litigios a la jurisdicción contencioso administrativa. La creación de tales órganos, o, al menos la previsión de su creación, continúa siendo tan habitual como en años precedentes, de tal modo que prácticamente no existe convenio que no contenga previsiones en este sentido.

En cuanto a las Conferencias sectoriales, continúa siendo extremadamente difícil valorar su actividad, dada la escasa publicidad que ésta recibe. Hay que notar, no obstante, que, a partir de las indicaciones contenidas en convenios, puede decirse que algunas de ellas mantienen una vida activa, como foros de concertación de ciertas actuaciones de las partes, como es el caso, destacadamente, de la relativa a asuntos sociales, en cuyo seno se han acordado los diversos programas que después han sido formalizados mediante convenios bilaterales. Por otro lado, la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas se ha dotado en 1994 de su reglamento interno y ha adoptado importantes acuerdos en orden al ejercicio de sus funciones y al establecimiento de un modelo de participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos de la Unión Europea que les puedan afectar, que se basa precisamente en la red de Conferencias sectoriales existentes, y que, por su propia trascendencia, son objeto de tratamiento monográfico en el capítulo correspondiente.

### **Previsiones de colaboración en la legislación estatal**

Como en años precedentes, son numerosas las normas estatales que contienen previsiones de colaboración entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas, muy en especial en forma de procedimientos mixtos, o participados, de configuración diversa. Por su generalidad, cabe destacar en este sentido durante 1994 tres normas : en primer lugar, el Reglamento General de Carreteras, aprobado por el Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre, que contiene numerosas previsiones de relación, bien sea bajo la fórmula de los informes preceptivos, bien bajo mecanismos más amplios de coordinación, especialmente en cuanto se refiere al planeamiento de las vías estatales, de sus accesos y de las travesías y las redes arteriales, y a la protección del dominio público viario. En segundo lugar, la Ley 40/1994, de 30 de diciembre, de ordenación del Sistema Eléctrico Nacional, que prevé la participación de las Comunidades Autónomas en la planificación eléctrica del Estado, mediante procedimientos mixtos de diversa especie (que van desde la necesidad de acuerdo para proceder a una determinada actuación, hasta la emisión preceptiva de informes) en materia de autorización de instalaciones de producción, transporte y distribución de energía eléctrica y en materia de ordenación de la distribución de la misma. La Ley igualmente otorga participación a las Comunidades Autónomas en el Consejo Consultivo de la Comisión del Sistema Eléctrico Nacional, junto con la Administración del Estado y representantes de las empresas eléctricas y de or-

ganizaciones y agentes sociales, pero no en la propia Comisión (que es designada a instancia exclusiva del Estado, con participación parlamentaria incluida), que, como ente regulador independiente, se erige en una de las piezas clave del nuevo sistema que diseña la ley. Y, en tercer lugar, son numerosas también las previsiones de procedimientos mixtos que se introducen en la regulación reglamentaria del Patrimonio Histórico Español, mediante el Real Decreto 64/1994, de 21 de enero, que modifica el Real Decreto 111/1986, en virtud de la doctrina sentada en la Sentencia del Tribunal Constitucional 17/1991, de 31 de enero, sobre la Ley del Patrimonio Histórico. Tales procedimientos mixtos o participados afectan especialmente al régimen de la inclusión y exclusión de bienes del Inventario General de Bienes Muebles por parte de las Comunidades Autónomas, así como a la adopción y ejecución de medidas de protección ante el riesgo de expoliación que pueda sufrir el Patrimonio.

La técnica de los procedimientos mixtos es usada igualmente para articular determinadas actuaciones de carácter subvencional o de fomento, como venía siendo frecuente también en años anteriores. Como ejemplo destacado puede citarse en 1994 el caso del Real Decreto 59/1994, de 21 de enero, de modificación de otro RD por el que, a su vez, se fomentaba la mejora de las condiciones de transformación y comercialización de los productos agrarios y pesqueros. En esta norma se diseña unitariamente un procedimiento de solicitud y otorgamiento de las ayudas correspondientes, en el que se integran en sus diversas fases actuaciones del Estado y de las Comunidades Autónomas. Así, la presentación de las solicitudes debe hacerse ante los órganos competentes de las Comunidades, que emiten además una propuesta de resolución. La resolución definitiva corresponde a la Administración estatal, que debe decidir, sin embargo, atendiendo en lo posible a la propuesta formulada por la Comunidad, y según unos criterios de concesión y de prioridades establecidos de común acuerdo con las Comunidades Autónomas en el seno de un Comité de Seguimiento previsto en la propia norma, que, además, debe informar las solicitudes. El pago corresponde a la Administración estatal, y, a su vez, el control posterior del destino y uso de la subvención corre a cargo de la Comunidad Autónoma, que debe informar al Estado.

También los decretos de traspaso de servicios contemplan, como ha venido siendo habitual desde los primeros, un amplio arsenal de técnicas de relación interadministrativa que remiten, en general, al principio de colaboración. Un buen ejemplo este año es el relativo a los traspasos en materia de formación ocupacional a Canarias (RD 447/1994, de 11 de marzo), que, al igual que hacían sus homólogos en años anteriores, diseña una casi asfixiante red de actuaciones conjuntas.

En otros casos, las previsiones de colaboración tienen un carácter más puntual y concreto, refiriéndose a aspectos limitados y técnicas concretas. Para citar sólo algunos ejemplos, puede indicarse el caso del Real Decreto 224/1994, de 14 de febrero, por el que se crea el Consejo Asesor de Medio Ambiente, que, sin configurarlo como órgano mixto (pues está adscrito al MOPTMA y es un órgano de participación social), permite que sea consultado por las Comunidades

Autónomas en los asuntos de su competencia e interés; o bien el caso de la Orden del Ministerio de Asuntos Sociales de 11 de febrero de 1994, sobre creación de un fichero automatizado de datos de carácter personal, que, de común acuerdo con las Comunidades Autónomas, diseña un sistema de información sobre usuarios de los servicios sociales, que debe concretarse y aplicarse mediante convenios con las diversas Comunidades, sobre los que se ha dado noticia ya en el apartado correspondiente. En cuanto a la previsión de actuaciones a instrumentar mediante convenio, resulta especialmente importante la contenida en la Ley 13/1994, de Autonomía del Banco de España, por la que éste puede, si media el correspondiente convenio con las Comunidades Autónomas, y en los términos que en él se pacten, prestar el servicio de tesorería (art. 13.1) y el servicio financiero de la deuda pública (art. 14.1) a las mismas.

CUADRO CONVENIOS POR CCAA Y SECTORES

	And	Arag	Ast	Bal	Can	Cant	C-LM	CyL	Cat	CVal	Ext	Gal	LR	Mad	Nav	Mur	PV	TOTAL SECTORES
Adm. Justicia					1							1						2
Agricultura	2	3	1				1	1	2	3	1	1	1	1	1	1		19
Consumo	3		2	2	3	1	2	3		1	2	1	2	1		2	1	26
Cultura	7	1	2	1	1	1	2	4	1	2	1	4	1	3	1	3	1	36
Deportes									1									1
Educación		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1		15
Estadística									4	1							1	2
Hacienda		1					1					1						3
Industria	1	2	1				1	1		1			1	1				9
Juego		1						1					1	1		1		5
Medio ambiente	1	2		1		1	2	2		2			1	1		2		14
Obras públicas	2				1				1	2				1				7
Ord. Territorio/urban.	1								2									3
Sanidad	1	1	1	1	2	1	1	1		1	1			2				13
Servicios sociales	5	4	4	3	4	4	3	6	3	4	6	4	3	3		5	1	62
Trabajo					1	1									1			3
Vivienda	2		1						2				1					6
<b>TOTAL CCAA</b>	<b>25</b>	<b>16</b>	<b>13</b>	<b>9</b>	<b>14</b>	<b>10</b>	<b>13</b>	<b>20</b>	<b>14</b>	<b>17</b>	<b>12</b>	<b>13</b>	<b>12</b>	<b>15</b>	<b>4</b>	<b>15</b>	<b>4</b>	<b>TOTAL 226/226</b>

### Introducción

Por vez primera la reseña anual sobre el Senado para el “Informe Comunidades Autónomas”, podrá titularse: El Senado y el Estado de las Autonomías en 1994. Y ello no es casual sino que responde a la constatación de una realidad, cual es que, además de la ordinaria actividad de la Cámara en el ejercicio de sus funciones constitucionales —colegislativas, presupuestarias, de control político, de impulso político, de conformación de otros órganos del Estado, de coparticipación en la autorización de Tratados o Convenios internacionales, etc.—, el Senado ha incidido especialmente en otra de las configuraciones constitucionales prácticamente inéditas o al menos muy atenuadas, las correspondientes a la potenciación de su función territorial, cuantitativa y cualitativamente; lo primero, por cuanto se ha incrementado en los distintos órdenes de actividades de la Cámara las relacionadas con el Estado de las Autonomías, tanto en el plano legislativo, cuanto en el de control o impulso político; y lo segundo, en la medida en que un órgano especializado de la propia Cámara —la nueva Comisión General de las Comunidades Autónomas— ha iniciado y desarrollado su actividad teniendo como umbral y meta la específica incidencia del Senado en cuestiones autonómicas y la de las propias Comunidades Autónomas en los trabajos parlamentarios de este órgano de la Cámara Alta.

Atendiendo a estos planteamientos, la crónica del Senado en 1994 desde la perspectiva del Estado de las Autonomías, se inicia con la puesta en marcha de la nueva Comisión General de las Comunidades Autónomas el 2 de febrero de 1994; alcanza su punto álgido con el debate de la Comisión General sobre balance de la situación del Estado Autonómico, en el que ante los Senadores, el Gobierno y 16 Presidentes de Comunidades Autónomas, el Presidente del Gobierno planteó la conveniencia de iniciar el estudio de una posible reforma constitucional sobre la composición y funciones del Senado, que se plasma en la aprobación de una moción por el Pleno de la Cámara para la constitución, antes de terminar el actual período de sesiones, “de una ponencia que estudie las modificaciones necesarias para integrar más adecuadamente la Cámara territorial en el desarrollo del Estado de las Autonomías, definido por la Constitución Española, reformándola para ello en lo referido a la composición y atribuciones del Senado”; y finaliza con la Comisión General funcionando en paralelo a la constitución de la ponencia de reforma constitucional, en el seno de una Comisión Conjunta entre la Comisión Constitucional del Senado y la General de Comunidades Autónomas, cuyos trabajos han comenzado en enero de 1995.

Ha sido pues 1994 un año emblemático en el incremento del papel territorial del Senado. De los pormenores que justifican este aserto se trata a continuación, distinguiendo entre las actividades generales del Senado de carácter autonómico y las efectuadas por la Comisión General de las Comunidades Autónomas.

### Actividades de la Cámara relacionadas con el Estado de las Autonomías

En cuanto a la actividad legislativa del Senado en 1994, del total de iniciativas tramitadas, 13 guardaban especial relación con el Estado Autonómico, y una con la organización territorial del Estado: 12 propuestas de reforma estatutaria y la modificación del artículo 9.1 de la Ley 26/1990 del Fondo de Compensación Interterritorial, para adaptarla a la reforma reglamentaria, concretamente a la facultad de la Comisión General contenida en el artículo 56.ñ) del Reglamento, suprimiendo la Comisión de Seguimiento y Control Parlamentario del Fondo de Compensación Interterritorial, toda vez que tales funciones se atribuyen a la Comisión General de las Comunidades Autónomas. Y, tratándose de una iniciativa legislativa relacionada con el Fondo de Compensación, en virtud del artículo 74.2 en relación con el 158.2 de la Constitución Española, la Proposición de ley, de todos los Grupos Parlamentarios del Senado, hay que señalar que tuvo la primera lectura en el Senado, antes de la tramitación en el Congreso de los Diputados.

Las 12 propuestas de reforma de Estatutos de Autonomía —propiamente 11 reformas de Estatuto y una Proposición de ley orgánica de las Cortes Valencianas para la derogación de la LOTRAVA— se tramitaron aplicando por primera vez la Norma Supletoria de la Presidencia sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía de 30 de septiembre de 1993, esto es, mediante el procedimiento ordinario previsto en los artículos 2 a 5 de dicha Norma, una de cuyas previsiones contempla la presencia de una delegación de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma proponente, solicitada bien por la Comisión o por la propia Asamblea, durante el plazo de presentación de enmiendas (artículo 3, apartado 4, párrafo 2º de la Norma Supletoria de la Presidencia de 30 de septiembre de 1993); lo que posibilitó la presencia de seis delegaciones parlamentarias autonómicas en la Comisión General de las Comunidades Autónomas, en febrero de 1994.

Por último hay que reseñar la Proposición de ley de reforma del artículo 70.2 de la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local, tramitada a finales de 1994.

En materia de Acuerdos de Cooperación entre Comunidades Autónomas, la Cámara ha tramitado el Acuerdo de Cooperación entre las Comunidades Autónomas del Arco Mediterráneo Español y, a finales de 1994, tuvo conocimiento del Convenio entre las Comunidades Autónomas del País Vasco y Foral de Navarra para la gestión de residuos sólido urbanos.

Respecto de las instituciones de control político, concretamente las mociones para su debate en Pleno, interpelaciones, y mociones consecuencia de interpelación, se han tramitado en el Pleno de la Cámara importantes materias rela-

cionadas con el Estado de las Autonomías. Así, de las 71 interpelaciones presentadas en 1994, de las que 44 se formularon en sesión plenaria, 8 de ellas tenían muy directa relación con materia autonómica, como la defendida por el Senador Calvo Lou del Grupo Parlamentario Mixto (P.A.R.), el 8 de febrero de 1994, sobre las previsiones del Gobierno acerca del cumplimiento de los compromisos contraídos por las Comunidades Autónomas en el año 1992, en relación con su financiación y endeudamiento (Diario de Sesiones de Pleno. Senado. Número 20, de 8 de febrero de 1994).

A destacar también la sesión plenaria de 26 de abril de 1994 en la que se tramitaron interpelaciones de gran enjundia autonómica, como la defendida por el Senador Ruiz-Gallardón Jiménez del Grupo Parlamentario Popular sobre las directrices, los propósitos y los objetivos de la política autonómica, en orden a perfeccionar y profundizar el desarrollo autonómico, en la que el Portavoz del Grupo Popular se refirió a la necesidad de definir un modelo territorial del Estado y a las cuestiones autonómicas pendientes, tales como: la aproximación de los techos competenciales; “la clarificación del sustrato básico de competencias intransferibles e indelegables del Estado que, al corresponderse con las funciones exclusivas que éste ha de desarrollar, constituyen el límite de cualquier compromiso futuro en materia autonómica; “la coordinación entre las Administraciones Públicas”, “el principio de subsidiariedad competencial de los distintos niveles de la Administración Pública, muy especialmente en lo que afecta también a las Corporaciones Locales”, “el principio de administración única y común”; la “mayor implicación de las Comunidades Autónomas en la obtención de sus propios recursos financieros”; “la coordinación presupuestaria en todas las administraciones públicas para que pueda desarrollarse una política fiscal eficaz de reducción del déficit público” e iniciar ya la reforma del Senado y hacerlo con el consenso de todas las fuerzas políticas (Diario de Sesiones de Pleno. Senado. Número 31 de 26 de abril de 1994; págs. 1503 a 1508).

Por el Gobierno, el Vicepresidente Serra contestó a la interpelación, manifestando que comparecía ante la Cámara “porque creo que es conveniente que el Gobierno se explique, como él (interpelante) ha pedido al final de su intervención, precisamente en esta Cámara, para reforzarla como lugar de debate territorial y de representación territorial de toda España. En este sentido no excluyo ni mucho menos mi presencia en la Comisión General de Comunidades Autónomas, así como tampoco excluyo, por descontado, la del Presidente del Gobierno cuando la ocasión así lo requiera. El Gobierno y el Grupo Socialista que lo apoya van a emprender, señor Ruiz-Gallardón, todas las actuaciones que sean necesarias y convenientes para reforzar, para potenciar, el papel de la Comisión General de Comunidades Autónomas que se ha creado con la reforma del Reglamento del Senado”. Con ocasión de esta interpelación se refirió el Vicepresidente del Gobierno al contenido del impulso autonómico cuyos objetivos, dijo, son: “En primer lugar, contribuir desde el campo político del desarrollo del Estado de las Autonomías a la modernización de España y a la eficacia del propio Estado, de los tres niveles de administración. En segundo lugar, avanzar con vocación de completar el proceso, en el deslinde competencial entre la Adminis-

tración estatal y la autonómica, incorporando el ámbito local. En tercer lugar, articular una política autonómica capaz de responder a la homogeneidad y a la diferencia. La eficacia y funcionalidad del Estado, afirmó, exigen unos determinados niveles de homogeneidad en la acción pública general, pero ello debe ser compatible con otro elemento propio e inseparable del Estado de las Autonomías: el reconocimiento de la diversidad, de los hechos diferenciales, sean éstos producto de hechos históricos, culturales, lingüísticos, geográficos, económicos o de cualquier otra índole. En cuarto lugar, fomentar el diálogo y las propuestas, así como llegar a acuerdos consensuados en tres temas, la configuración del Senado como Cámara territorial, la formación de la voluntad estatal y la presencia de las Comunidades Autónomas en las relaciones con la Unión Europea y la simplificación de las administraciones y, sobre todo, la reforma de la administración periférica. El quinto objetivo, definir el papel que corresponde a las entidades locales. El sexto objetivo, abrir un debate público sobre el modelo de financiación territorial”.

A estos efectos, el Vicepresidente señaló que se estaba trabajando sobre una serie de ejes básicos tales como: “El primero de ellos consiste en la consolidación del marco competencial de las Comunidades Autónomas para conseguir una estabilidad institucional, en una doble vertiente: en la del desarrollo del Pacto autonómico o de la Ley 9/1992 y también mediante el desarrollo estatutario de las Comunidades Autónomas que accedieron por la vía del artículo 151. El segundo eje de la política de impulso autonómico es el desarrollo del principio de cooperación. Los indicadores de esa dinámica son la disminución de los conflictos constitucionales entre el Estado y las Comunidades Autónomas, la institucionalización de las conferencias sectoriales, las comisiones bilaterales de cooperación y la creciente suscripción de convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El tercer eje de trabajo es el de la participación de las Comunidades Autónomas en la voluntad estatal. En cuarto lugar, el impulso autonómico supone el cumplimiento de los acuerdos de financiación autonómica. En quinto lugar, implica la reforma de la Administración del Estado. El sexto eje es el desarrollo de la autonomía local. En séptimo lugar, el fortalecimiento del Senado como Cámara de representación territorial. Considero que un hito importantísimo de la incorporación de las Comunidades Autónomas a los procesos de formación de la voluntad estatal lo constituye —afirmaba el Vicepresidente del Gobierno— la creación de la Comisión General de Comunidades Autónomas en el Senado, un instrumento para asociar a las Comunidades Autónomas en la elaboración de las políticas estatales que les conciernen para proponer y evaluar los mecanismos de cooperación.”

En la misma sesión de Pleno se debatió una interpelación del Senador Ferrer i Roca, del Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de *Convergència i Unió*, sobre los criterios que piensa aplicar el Gobierno para evitar que las leyes de bases signifiquen conflictos competenciales, en cuya defensa el Senador interpellante se refirió a que, según su criterio, en la primera etapa de los ochenta la legislación básica había supuesto una erosión de las competencias estatutarias, por lo que proponía una serie de principios para evitar esta tendencia, de entre los cuales, destacan: “Las leyes de bases deben acomodarse a esta diversidad y ase-

gurar unos contenidos compartidos en relación a cada realidad autonómica. Es cierto que el trabajo legislativo más sencillo es dictar unos mismos niveles, calificados de básicos, para todos, pero no es correcto ni justo, porque actuando de esta manera no se intenta conocer y servir a la realidad, que es distinta. El respeto a los hechos diferenciales en la elaboración de la legislación básica es un dato esencial. En los años ochenta, en la elaboración de las leyes de bases se manifestó una tendencia que intentaba conservar en los organismos generales del Estado competencias y posibilidades de desarrollo político, que no se justifican por las razones que vertebran el actual Estado de las Autonomías. La elaboración de las leyes al redactarse debe tenerse en cuenta la diversa realidad a la que deben servir. Es necesario realizar un trabajo de revisión de las leyes de bases que hemos aprobado, para corregir aquellos extremos que no se corresponden con la diversidad competencial de los Estatutos.” (Diario de Sesiones de Pleno. Senado. Número 31 de 26 de abril de 1994. Págs. 1529 y siguientes).

En la contestación a esta interpelación el Ministro para las Administraciones Públicas, Saavedra Acevedo, afirmó que: “Una gran mayoría de los recursos planteados por las Comunidades Autónomas y basados en la quiebra del sistema competencial, han sido resueltos por el Tribunal Constitucional en sentido favorable al Estado, lo que, de alguna manera, avala nuestra afirmación acerca de la corrección, desde el punto de vista estrictamente jurídico, con que en términos generales, ha venido utilizando el legislador la categoría de la legislación básica. En efecto, aunque en un período inicial entre 1981 y 1988 la conflictividad fue abundante, dicha conflictividad ha ido progresivamente disminuyendo, tanto por la inapreciable aportación del Tribunal Constitucional, que ha ido forjando los criterios para la correcta interpretación de la distribución competencial, como por la potenciación de los instrumentos de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Entrando ya en el objeto de la interpelación, es decir, el de los criterios que piensa aplicar el Gobierno para evitar que las leyes básicas puedan constituirse en objeto de litigio o conflicto ante el Tribunal Constitucional, debo manifestar, señalaba el Ministro para las Administraciones Públicas, que ha sido y continúa siendo objetivo prioritario del Gobierno intensificar y perfeccionar los instrumentos orgánicos de cooperación con las Comunidades Autónomas, y la potenciación de las conferencias sectoriales como órgano de cooperación integral. En segundo lugar, la propia reforma del Reglamento de esta Cámara, que supone la potenciación de su función territorial mediante la creación y regulación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, representa un gran avance en la cooperación, constituyéndose en el foro adecuado para el tratamiento de las cuestiones que ahora se plantean. En particular, el artículo 56 del nuevo texto del Reglamento atribuye, en su apartado b), a la Comisión General la función de informar acerca del contenido autonómico de cualquier iniciativa que haya de ser tramitada en el Senado, así como, en su apartado h), promover la cooperación y coordinación entre las diversas Administraciones Públicas. Así pues, el desarrollo del funcionamiento de la Comisión General en su misión consultiva contribuirá decisivamente a lograr el necesario acuerdo en todas aquellas materias que se plantean en relación con las Comunidades Autónomas, evitando de esta forma cualquier

conflicto que con posterioridad se pudiese promover.” (Diario de Sesiones de Pleno. Senado. Número 31, de 26 de abril de 1994. Págs. 1531 a 1533).

Además de estas interpelaciones referidas en general al Estado Autonómico, se formularon en 1994 diversas interpelaciones relacionadas con aspectos concretos de distintas Comunidades Autónomas.

En cuanto a las mociones consecuencia de interpelación, de las 16 tramitadas, 2 guardaban estrecha relación con el Estado de las Autonomías, como la planteada por el Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de Convergència i Unió, por la que se instaba al Gobierno a que, en la elaboración de la legislación básica, predomine la voluntad política de mantenerla en aquellos contenidos que por su carácter de mínimo común normativo no limiten o invadan competencias legislativas y de ejecución que tienen asumidas y reconocidas las Comunidades Autónomas, que se aprobó el 11 de mayo de 1994 (Diario de Sesiones de Pleno. Senado. Número 35, de 11 de mayo de 1994). O la del mismo Grupo instando al Gobierno a iniciar un proceso de diálogo con todas las fuerzas políticas parlamentarias, con las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, para que en 1994 se perfeccione el marco competencial de las entidades locales, y, de acuerdo con el principio de subsidiariedad, se actualice y mejore el sistema de financiación de las entidades locales, sobre la base de los principios de suficiencia y corresponsabilidad, y se estudie la creación de un Fondo de solidaridad financiado porcentualmente por el Estado y las Comunidades Autónomas, así como a dar cumplimiento, en su caso, a las obligaciones del Estado derivadas del sistema vigente de financiación de las Corporaciones Locales, que fue aprobada con modificaciones en la sesión de 23 de febrero de 1994.

Respecto de las mociones, de las 38 tramitadas en 1994, 6 se han referido a cuestiones autonómicas generales —Reforma de la Administración Central en materia de medio ambiente (Diario de Sesiones de Pleno de 3 de noviembre de 1994); Comité de las Regiones de la Unión Europea (Diario de Sesiones de Pleno del 28 de octubre de 1993); Uso de las lenguas oficiales en las Comunidades Autónomas en las oficinas de órganos de la Unión Europea instaladas en las Comunidades Autónomas (Diario de Sesiones de Pleno de 23 de febrero de 1994); Constitución en la Comisión General de las Comunidades Autónomas de una subcomisión permanente de los entes locales (Diario de Sesiones de Pleno de 1 de junio de 1994); Participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea (Diario de Sesiones de Pleno de 20 de octubre de 1994); y Participación de las Comunidades Autónomas en la preparación de la Presidencia española de la Unión Europea en el segundo semestre de 1995 (Diario de Sesiones de Pleno de 16 de noviembre de 1994)—. Y 7 a asuntos relacionados con una Comunidad Autónoma —6 a Canarias y una a Aragón—.

Para terminar es menester hacer referencia al debate celebrado en el Pleno del Senado el 28 de septiembre de 1994 sobre el estado de las Autonomías, conforme al artículo 56 bis 8 introducido por la reforma del Reglamento, como resultado del cual se aprobaron 18 mociones cuya enumeración da buena cuenta de la singular importancia del debate en relación con el Estado Autonómico:

— Constitución de una ponencia que estudie la reforma constitucional en lo referente a la composición y funciones del Senado (moción número 48).

— Participación de las Comunidades Autónomas en la fase ascendente y descendente de la Unión Europea (mociones números 2, 9 y 14).

— Reorganización de la Administración del Estado (moción número 10).

— Estudio y reforma del sistema de financiación autonómica (mociones números 1 y 7).

— Pacto local (moción número 13).

— Pacto nacional del agua (mociones números 8 y 57).

— Política agrícola común en relación con la viticultura (moción número 41).

— Mociones referidas a determinadas Comunidades Autónomas: al País Vasco (moción número 4), Comunidad Foral de Navarra (moción número 67), a Canarias (moción número 53) y a la Comunidad de Aragón (mociones números 54, 55 y 56).

En cuanto a las mociones referidas a la Comisión General de las Comunidades Autónomas se tratan en el apartado referente a este órgano de la Cámara.

### **Especial consideración de la Comisión General de las Comunidades Autónomas**

El Pleno del Senado aprobó por unanimidad en la sesión de 12 de diciembre de 1989 una moción cuyo *petitum*, dirigido a la propia Cámara, consistía en “la formulación de una propuesta consensuada de reforma del Reglamento de la Cámara, en orden a potenciar de forma más satisfactoria sus funciones de representación territorial”.

Desde este planteamiento se iniciaron los trabajos de la Comisión de Reglamento en la IV Legislatura, partiendo de un doble acuerdo: en primer lugar, formalmente, proceder a la potenciación de las funciones de representación territorial del Senado por medio de una reforma reglamentaria de acuerdo con el art. 196 del Reglamento; y, en segundo lugar, materialmente, desarrollar la reforma sobre la base del acuerdo unánime de la Cámara respecto de 7 puntos, a saber: 1º) El desarrollo del Estado de las Autonomías reclama y permite la reforma del Senado, para potenciar su función territorial. 2º) Tal reforma ha de ser abordada mediante la correspondiente modificación del Reglamento de la Cámara. 3º) El objetivo prioritario de la reforma del Reglamento del Senado será la promoción de la presencia en él de las instituciones autonómicas, sin perjuicio de cualquier otro que pueda determinarse a lo largo de los trabajos de la ponencia. 4º) En el Senado se crearán aquellos órganos que resulten necesarios a fin de permitir y potenciar la presencia y participación de las instituciones autonómicas en los trabajos de la Cámara. 5º) Entre las funciones de estos órganos, sin

perjuicio de las que puedan atribuirse a otros de la Cámara, está la de promover el estudio, tramitar, debatir, informar y dictaminar, en cada caso, sobre cuantos asuntos de interés autonómico hayan de conocer las Cortes Generales. 6º) La participación de representantes de las instituciones autonómicas en los trabajos de un órgano senatorial no podrá ser imperativa, sino basada en el acuerdo político de colaboración entre las instituciones del Estado; nunca podrán suscitarse por ella actos de control parlamentario; tampoco implicará el reconocimiento de las prerrogativas senatoriales a quien no reuna tal condición. Y 7º) En el marco de esta reforma reglamentaria se estudiará la posibilidad de uso, en las actividades parlamentarias del Senado, de las lenguas que, además del castellano, tengan la condición de oficiales en el territorio de alguna Comunidad Autónoma, de acuerdo con la Constitución y los correspondientes Estatutos de Autonomía”.

Ya en la V Legislatura, el 11 de enero de 1994 se produjo la aprobación definitiva por el Pleno en sesión extraordinaria. La pieza clave de la reforma del Reglamento era la nueva Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado, cuya naturaleza había sufrido una importante transformación en el trámite de ponencia, pasando a ser de Comisión permanente no legislativa a Comisión legislativa. Quiere ello decir que esta nueva Comisión iba a tener naturaleza híbrida por cuanto participa de la común naturaleza de las Comisiones legislativas, asimilándose en tales momentos al funcionamiento de cualquier otra Comisión legislativa, en punto a convocatoria, orden del día, procedimiento legislativo, participación de sus miembros, etc., y, a la vez, de algún modo, desde una perspectiva, sustancial y no meramente formalista, tiene una naturaleza especial por su especialización en materias autonómicas, objetivo para el que fue constituida, en un doble plano: *ad intra* del Senado, como órgano de la Cámara singularmente encargado de “promover el estudio, tramitar, debatir, informar y dictaminar, en cada caso, sobre cuantos asuntos de interés autonómico hayan de conocer las Cortes Generales”<sup>1</sup>; y *ad extra*, porque “el objetivo prioritario de la reforma del Reglamento del Senado será la promoción de la presencia en él de las instituciones autonómicas” y su “participación en los trabajos de la Cámara”, “basada en el acuerdo político de colaboración entre las instituciones del Estado”<sup>2</sup>.

La Comisión General de las Comunidades Autónomas se constituyó el 2 de febrero de 1994; ha transcurrido un año, por tanto, desde su puesta en marcha, tiempo no sobrado pero sí suficiente para hacer un primer balance sobre su virtualidad y papel reglamentario en relación con el Senado y con el Estado autonómico; de ello se trata a continuación, analizando, a efectos expositivos, dos ámbitos diferentes: el organizativo y el funcional y, especialmente en este último, con mayor detenimiento una de las funciones nucleares de la Comisión General, la de informar acerca del contenido autonómico de cualquier iniciativa

1. Punto 5º de los acuerdos de base adoptados por unanimidad por la ponencia de reforma del Reglamento del Senado. La mención en este punto a las “Cortes Generales” ha de entenderse en términos de declaración política, pues no parece propio en términos jurídicos la referencia a la otra Cámara que, junto al Senado, integran las Cortes Generales. Exposición de Motivos PRRSPFT [BOCG. Senado. Serie III.A.Nº5.a) de 22 de octubre de 1993].

2. Puntos 3º, 4º y 6º de los acuerdos de base citados.

que haya de ser tramitada en el Senado, singularmente Proyectos y Proposiciones de ley, y el primer debate en la Comisión General sobre la situación del Estado de las Autonomías que tuvo lugar el 26 y 27 de septiembre de 1994.

### *Organización de la Comisión General de las Comunidades Autónomas*

La *constitución de la Comisión General* se efectuó el 2 de febrero. En el terreno funcional la puesta en marcha de la Comisión General abría una serie de interrogantes sobre el modo y procedimiento para el ejercicio de determinadas funciones cuya inconcreción reglamentaria dejaba numerosas cláusulas abiertas; así, por ejemplo, en relación con el importante apartado b) del art. 56 del Reglamento (informe acerca del contenido autonómico de las iniciativas que hayan de tramitarse en el Senado, especialmente Proyectos y Proposiciones de ley); o en el apartado o) (informe acerca de las secciones del Proyecto de ley de Presupuestos que afecten al sistema de financiación autonómica), a título de ejemplo. Ante esta situación cabía, en principio, una alternativa consistente en, o bien adoptar por la Presidencia del Senado las correspondientes normas supletorias o interpretativas, en los términos previsto por el art. 37, apartados 7 y 8 del Reglamento; o bien integrar las lagunas mediante acuerdos adoptados por los órganos competentes de la Comisión —Presidencia y Mesa— es decir, el recurso al precedente como elemento conformador del derecho parlamentario. La práctica seguida durante 1994 ha sido esta última en una labor no fácil puesto que ha sido menester combinar el necesario acatamiento del ordenamiento parlamentario con la también necesaria voluntad de impulso en asuntos y funciones realmente novedosas en el ámbito de nuestro sistema parlamentario.

A efectos expositivos se analizan a continuación determinados elementos organizativos de la Comisión General, algunos de los cuales representan instituciones de nuevo cuño en el parlamentarismo español.

*Composición de la Comisión General:* Según se señalaba, el art. 51.3 que introdujo la reforma, disponía que en la Comisión General cada Grupo Parlamentario designara el doble de los miembros que le correspondan en las demás Comisiones del Senado; pues bien, la Comisión General se integró por 28 Senadores del Grupo Parlamentario Socialista, 24 por el Grupo Parlamentario Popular, 4 por el Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de Convergència i Unió, y dos respectivamente de los Grupos Parlamentarios Mixto, Coalición Canaria y Senadores Nacionalistas Vascos.

Además de los 62 miembros de pleno derecho de la Comisión General, según el art. 56 bis 1<sup>3</sup> del Reglamento, los Senadores de designación autonómica

---

3. Se utiliza la numeración de los artículos según el Texto Refundido del Reglamento del Senado aprobado por la Mesa, oída la Junta de Portavoces, en su reunión del día 3 de mayo de 1994, adoptado en desarrollo de la Disposición Adicional de la reforma reglamentaria que preveía la publicación del citado texto refundido en el plazo de un mes desde la aprobación de la reforma.

que no tuvieran la condición de miembros de pleno derecho, “serán advertidos con antelación de la celebración de sus sesiones, a las cuales podrán asistir, así como inscribirse en el registro de oradores para hacer uso de la palabra en todos sus debates”; en consecuencia, entre 15 y 17 Senadores de designación autonómica a lo largo del año han tenido el derecho a asistir e intervenir en los debates de la Comisión General<sup>4</sup>, aunque no a participar en la adopción de acuerdos por la Comisión, de forma que, en lo que respecta a la Comisión General se incorpora una nueva categoría en la clasificación de los Senadores según su grado de participación en las Comisiones parlamentarias, pues junto al miembro de pleno derecho, al enmendante y al que podríamos calificar como observador (art. 63 del Reglamento del Senado), aparece el Senador que asiste y debate aunque no participe en la adopción de acuerdos, si bien es ésta una posibilidad restringida a aquellos Senadores cuyo origen está en la designación por los Parlamentos de las Comunidades Autónomas.

Pero donde la composición de la Comisión General presenta, sin duda, una singularidad más notable es en la previsión contenida en el art. 56 bis 2 del Reglamento, que contempla la posibilidad de asistir e intervenir por parte de los Presidentes o miembros de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, además de la ya clásica facultad de asistencia e intervención de los miembros del Gobierno que prevén los artículos 83.1 y 84.4 del Reglamento.

La práctica durante el primer año de existencia de la Comisión General y a lo largo de las nueve sesiones de la Comisión ha sido la asistencia a la misma del Presidente del Gobierno, la mayoría de los Ministros —en dos ocasiones el Ministro de Administraciones Públicas y los Ministros de Economía y Hacienda y Obras Públicas y prácticamente el Gobierno en pleno en la sesión de 26 y 27 de septiembre—, 16 Presidentes de Consejos de Gobierno de Comunidades Autónomas y 28 Consejeros de Gobiernos autonómicos, a lo que hay que añadir la presencia del Gobierno en 18 de las 26 sesiones de Mesa y Portavoces y la asistencia de dos Consejeros a dos reuniones de la Mesa y Portavoces de la Comisión General; estos datos ponen de manifiesto la elevada participación gubernamental y autonómica en este nuevo órgano del Senado.

No se puede afirmar lo mismo respecto de la participación en las sesiones de la Comisión General de los Senadores de designación autonómica que no son miembros de pleno derecho de la Comisión que, excepción hecha de la sesión dedicada al debate sobre la situación del Estado de las Autonomías celebrada el 26 y 27 de septiembre, ha sido desigual y por lo general poco activa.

En relación con esta última cuestión, merece atención considerar otro aspecto organizativo de la Comisión General de gran relevancia y singularidad, cual es el *régimen de convocatoria de la Comisión y fijación del orden del día*, sus-

---

4. A lo largo del año 1994 las modificaciones producidas en la composición de la Comisión General han dado lugar a variaciones en el número de Senadores de designación autonómica, no miembros de pleno derecho de la Comisión, con derecho a asistir e intervenir en sus debates. No obstante se ha mantenido la *ratio* de esta clase de Senadores en torno a un 25% o 30% de los miembros de la Comisión.

tancialmente distinta de las restantes Comisiones del Senado, en lo que respecta a la convocatoria porque se atribuye, por primera vez en nuestro derecho parlamentario, la facultad de solicitar la convocatoria de un órgano de las Cámaras a los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y comoquiera que la convocatoria de un órgano parlamentario se vincula necesariamente a la sustanciación de un orden del día determinado, cuya fijación, en el caso de la Comisión General, corresponde al Presidente, oída la Mesa y Portavoces de los Grupos Parlamentarios en la Comisión, quiere ello decir que los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas cuentan con la facultad de instar la convocatoria y solicitar la inclusión de puntos del orden del día de la Comisión General.

Ahora bien, la inclusión de un punto en el orden del día supone el planteamiento previo de un doble criterio: de una parte la calificación constitucional y reglamentaria, puesto que, como reiteradamente ha señalado el Tribunal Constitucional, los actos parlamentarios quedan sujetos no sólo a las normas de procedimiento sino, asimismo, al conjunto de las normas materiales que en la misma Constitución se contienen (STC 90/85 entre otras) y, de otra parte, la oportunidad de dicha inclusión. Si lo primero requiere un juicio de adecuación jurídica, lo segundo se refiere a la conveniencia de tiempo y lugar. En otras palabras, el juicio de legalidad es primario y reglado, y el de oportunidad sucesivo y discrecional, toda vez que es requisito básico la constatación de que una determinada materia tiene su encaje reglamentario y constitucional como paso previo, para la apreciación de la oportunidad de su inclusión en el Orden del Día.

Pues bien, durante 1994, se planteó en dos ocasiones la convocatoria de la Comisión General por el Gobierno de una Comunidad Autónoma, la primera, cuando el Gobierno de Canarias solicitó la convocatoria para informar sobre la Proposición de ley de modificación de los aspectos económicos del Régimen Económico y Fiscal, con carácter previo a que la Comisión General emitiera informe acerca del contenido autonómico sobre dicha iniciativa legislativa, en los términos del art. 56.b) del Reglamento, lo que se incluyó en el orden del día de la sesión de 12 de mayo de 1994. Y la segunda, también del Gobierno Canario, proponiendo como puntos del orden del día la comparecencia del Gobierno central sobre determinados aspectos relativos al desarrollo del Estado Autonómico. La petición calificada como admisible a trámite por la Mesa del Senado se remitió a la Comisión General donde, tras el oportuno estudio de la solicitud y visto el informe de los servicios jurídicos de la Comisión, se acordó proceder a la convocatoria solicitada incluyendo las materias propuestas por el Gobierno autonómico como integrantes del orden del día de un debate informativo en la Comisión General en los términos del art. 56.a) del Reglamento.

El Gobierno de la Nación también ha hecho uso de la facultad de solicitar la convocatoria y proponer puntos del orden del día, en materia de información sobre la representación española en el Congreso de los Poderes Locales y Regionales de Europa, relacionada con la facultad de la Comisión General prevista en el art. 56.q) del Reglamento. Lo que se llevó a cabo en la sesión de 24 de marzo de 1994, cuyo orden del día se amplió para dar cabida a la tramitación de esta petición de convocatoria e inclusión de un nuevo punto en el mismo.

En cuanto a los órganos de la Comisión, y además de la habitual asistencia de una representación del Gobierno ante la Mesa y Portavoces en sus reuniones quincenales, han solicitado la convocatoria y asistencia a las mismas, para tratar asuntos relacionados con la facultad de la Comisión de informar acerca del contenido autonómico de Proyectos o Propositiones de ley, el Consejero de Economía y Hacienda del Gobierno de Canarias (reunión de 5-5-1994) y el Secretario General del Consejo de Gobierno de la Generalidad de Cataluña (reunión de 16-6-1994).

Por último, en relación con la convocatoria, hay que señalar que todas las convocatorias de la Comisión General se han cursado al Gobierno, a los 17 Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, a los Senadores miembros de la Comisión General y a los Senadores de designación autonómica con derecho a asistir e intervenir en los debates.

Una tercera novedad en el ámbito organizativo de la Comisión General, junto a las ya vistas en materia de composición, convocatoria y orden del día, es la existencia de un *Registro de Oradores*, también novedoso en nuestro sistema parlamentario, que introduce el art. 56 bis 4 del Reglamento, allí se dispone que por cada punto del orden del día los oradores que deseen intervenir deberán inscribirse en un registro que permanecerá abierto hasta media hora antes del inicio de la sesión. De este modo, frente a la regla general en el régimen de debates del parlamentarismo español de fijación reglamentaria y generalmente tasada de los intervinientes en los debates, o de solicitud de palabra finalista —por alusiones, por petición de observancia del Reglamento, por cuestión de orden, etc.—, con escasas excepciones como la prevista en el art. 66.3 del Reglamento; el Registro de Oradores, técnica común en algunas instituciones parlamentarias europeas, supone instaurar el principio de libertad de intervención para todos a quienes el Reglamento concede el derecho a intervenir. Paralelamente el sistema de libro de oradores permite, en teoría, una ordenación del debate más distributiva y equilibrada, pues, como también señala el art. 56 bis 4, el Presidente de la Comisión, en consideración al número de intervenciones solicitadas y al de puntos del orden del día, fija el orden y duración de las mismas.

Quizás por este carácter novedoso del Registro de Oradores, su utilización durante 1994 ha sido desigual y ha obligado, al menos en los primeros momentos a una aplicación flexible y no formalista de la regla del art. 56 bis 4. La práctica parlamentaria ha dado lugar a que se entienda abierto el Registro de Oradores desde el momento en que se efectúa la convocatoria y hasta media hora antes del inicio de la sesión; y que el libro Registro de Oradores se localice en la secretaría administrativa de la Comisión General, siendo posible inscribirse en él por solicitud verbal o escrita, con indicación del punto del orden del día para el que se solicita la inscripción.

La complejidad organizativa de la Comisión General y de las funciones atribuidas por el Reglamento del Senado son la causa de la creación de un órgano de la Comisión especialmente controvertido como ha sido la reunión de la *Mesa y Portavoces de la Comisión General actuando como subcomisión de la Comi-*

*sión General*, paralelamente a su intervención conjunta, como Mesa y Junta de Portavoces de la Comisión en las materias propias que el Reglamento le confiere en asuntos tales como fijación del orden del día y la ordenación del debate (art. 56 bis 4 del Reglamento del Senado).

La existencia de la Mesa y Portavoces, en cuanto reunión conjunta de los dos órganos directivos de la Comisión General se planteó en la propia sesión constitutiva de la Comisión, el 2 de febrero de 1994 y en la segunda sesión de la Comisión General celebrada del 10 al 14 de febrero de 1994 la Comisión General por unanimidad acordó la creación de la reunión conjunta de Mesa y Portavoces que, actuando como subcomisión de la Comisión General, ejercitaría por delegación del plenario de la Comisión determinadas facultades.

De este modo nacía un órgano nuevo en la Comisión General la Mesa y Portavoces actuando como subcomisión de la Comisión, cuya naturaleza es la propia de un órgano de trabajo permanente o subcomisión, con competencias de decisión material respecto de las facultades delegadas, y de impulsión de los trabajos de la Comisión General, además de las específicas atribuidas por el Reglamento a la Mesa y Portavoces de la Comisión General. La naturaleza dual de este órgano novedoso no es sin embargo extraña al derecho parlamentario, pues, por ejemplo, semejante es también la naturaleza dual de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado reunidas en sesión conjunta que, en cuanto Mesas Conjuntas de ambas Cámaras ejercen funciones rectoras en materias de Cortes Generales deducidas por la costumbre parlamentaria —sin duda fuente del derecho parlamentario— y, en cuanto Mesa de cada respectiva Cámara, las propias de su carácter de órganos rectores de una y otra Cámara.

La Mesa y Portavoces actuando como subcomisión de la Comisión General, compuesta por los siete miembros de la Mesa —6 en realidad, por renuncia del Secretario Cuarto vacante durante todo el año— y los 6 Portavoces de la Comisión General ha venido operando a lo largo de 1994 con reuniones de periodicidad quincenal —26 reuniones en 1994—.

Bien es cierto que la existencia de la Mesa y Portavoces actuando como subcomisión puede ser objeto de crítica desde el principio de publicidad y el derecho de participación de los sujetos intervinientes en la Comisión General. Y, en efecto, éste ha sido un argumento manejado en relación con este órgano. Ahora bien, que no hay ruptura del derecho de participación en los trabajos de este órgano cuando ejercita facultades delegadas por la Comisión, lo demuestra el hecho de que siempre que se ha solicitado por el Gobierno, y los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas asistir a sus reuniones, ello se ha llevado a cabo sin problema alguno por dos consideraciones: 1º) porque si Gobierno y Consejos de Gobierno de Comunidades Autónomas pueden intervenir en las reuniones de la Comisión General parece lógico que puedan también hacerlo en un órgano que ejercita facultades de la Comisión por delegación puesto que quien puede lo más puede lo menos; 2º) porque no es ajeno a la práctica parlamentaria el ejercicio por delegación de determinadas facultades como la contenida en el art. 67 del Reglamento, que se atribuye a las Comisiones, por las

ponencias y 3º) porque, en suma, es principio elemental del Derecho que el órgano delegante puede siempre avocar la delegación.

Siendo evidente, pues, que el ejercicio de determinadas facultades delegadas por la Mesa y Portavoces no hurta la presencia ante este órganos de quienes pueden intervenir en la Comisión, como así ha sucedido en distintas ocasiones, resta referirse a la posible vulneración del principio de publicidad parlamentaria y en tal sentido ha de precisarse que en la reunión de Mesa y Portavoces de 10 de febrero de 1994 se acordó: "informar al Gobierno y a los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas de las reuniones de la Mesa y Portavoces en que se vayan a tratar temas que les afecten, para que expresen su parecer si así procede", y en la misma reunión se acordó "remitir al Gobierno y a los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas memorándum conteniendo los acuerdos adoptados por la Mesa y Portavoces de la Comisión en sus reuniones y las actas de la Comisión General de las Comunidades Autónomas", lo que se ha venido efectuando periódicamente durante 1994.

La existencia y funciones de la Mesa y Portavoces de la Comisión General, actuando como subcomisión de la misma, no ha interferido, pues, ni en el derecho de participación ni en el principio de publicidad, sino actuado como órgano de trabajo por delegación del plenario de la Comisión, dando continuidad a los trabajos que el Reglamento encomienda, algunos de cuyos plazos, unidos a la numerosa composición de la Comisión y a la complejidad de los procedimientos internos de la Cámara hubieran supuesto la práctica paralización de la Comisión General por desbordamiento de atribuciones. Si no hubiera existido la Mesa y Portavoces como subcomisión, la Comisión General hubiera tenido que sesionar prácticamente cada quince días y, a veces, con más de una sesión por semana, para atender al cumplimiento de las facultades que el Reglamento le confiere y puesto que esto supondría movilizar al Gobierno, a los Consejos de Gobierno y a los 77 Senadores miembros o con derecho a asistir a la Comisión, es de presumir que hubieran llovido las quejas desde los intervinientes en la Comisión o desde la consideración de que la Comisión pretendía un protagonismo casi monopolístico de la actividad de la Cámara. La opción opuesta, no desarrollar las facultades que el Reglamento contempla, singularmente la contenida en el art. 56 b), hubiera sido con toda posibilidad y harta razón objeto de críticas por incumplimiento de las obligaciones de la Comisión General. Así, entre Scila y Caríbdis, la solución adoptada en el primer año de vida de la Comisión ha sido posiblemente la mejor, en cuanto la menos mala.

En cuanto al modo de adopción de acuerdos de la Mesa y Portavoces actuando como subcomisión se adoptó el criterio de tomar acuerdos por consenso —lo que en la práctica equivale a unanimidad— y, en caso de discrepancias recurrir al criterio del voto ponderado de los Portavoces en función de los votos de sus respectivos Grupos Parlamentarios en la Comisión.

A efectos de organización interna del trabajo de la Mesa y Portavoces, desde el principio de su actividad el 10 de febrero de 1994 dicho órganos instituyó *la*

*figura del Relator*, encargado de preparar el trabajo de la Mesa y Portavoces, de modo que en turnos rotatorios, al principio de dos meses y posteriormente por cada periodo de sesiones, dos miembros de la Mesa y Portavoces actuasen como Relator primero y segundo, con la colaboración de los servicios de la Cámara, en la preparación de propuestas de informes en relación con las facultades previstas en el artículo 56 b) del Reglamento, informes que serían sometidos a la Mesa y Portavoces.

La figura del Relator, especie de ponente individual, en relación con el informe acerca del contenido autonómico previsto en el art. 56 b) del Reglamento tiene una naturaleza distinta de la participación en el procedimiento legislativo mediante la facultad de enmienda toda vez que se presupone que la Comisión General lo que ejercita es una función de colaboración en el proceso de formación de criterio del Senado, ajena en su origen, plasmación y finalidad al procedimiento legislativo *stricto sensu*. De forma que el papel del Relator es sustancialmente distinto al del ponente en un proyecto de ley, tanto en el plano subjetivo —porque el ponente participa en el proceso de elaboración de la norma desde sus concretos planteamientos políticos, mientras que el Relator ejercita una función cuasi institucional, como órgano de preparación de la decisión de la Mesa y Portavoces, o de la misma Comisión, en su caso, si así procediera—; cuanto en el plano objetivo —ya que el ponente entra en todos los aspectos del proyecto de ley y el relator exclusivamente en su contenido autonómico—.

Estos planteamientos subyacen en la configuración del papel del Relator a lo largo de 1994 y están en los antecedentes del envío de las iniciativas legislativas a las Comunidades Autónomas para que expresen ante la Comisión General su criterio. Pero además, el Relator —o más precisamente los sucesivos Relatores, pues ha habido en 1994 dos, el primero de febrero a junio, el Senador Joaquim Ferrer i Roca, portavoz de Convergencia i Unió en el Senado y en la Comisión y el segundo, en el periodo de septiembre a diciembre, el Senador Santiago Pérez García, portavoz del Grupo Parlamentario Socialista en la Comisión General, estando previsto que en el periodo de febrero a junio de 1995 pase a ser Relator el portavoz del Grupo Parlamentario Popular en la Comisión el Senador Javier Arenas Bocanegra— ha intervenido también en relación con otras iniciativas como preparador del criterio de la Mesa y Portavoces acerca del contenido autonómico.

Cabe citar también como órganos internos de la Comisión, *las ponencias*, que como es sabido actúan, desde el punto de vista de la organización, como órganos preparatorios de la oportuna decisión de las Comisiones. Pues bien, en este punto, la Comisión General ha designado diferentes ponencias de distinta índole: legislativas para emitir informe respecto de las proposiciones o proyectos que ha tramitado con competencia legislativa —12 ponencias para las propuestas de reforma estatutaria—; y cuatro ponencias de estudio: sobre “enclaves territoriales”, aprobada en la sesión de 1-3-1994; sobre “sistema de financiación autonómica”, sobre “papel y funciones de los entes territoriales en el futuro de la Unión Europea”, y sobre “aplicación y evaluación de los Fondos Europeos y del Fondo de Compensación Interterritorial”, cuya creación fue aprobada por la Comisión General en la sesión de 28-11-1994.

Un aspecto a destacar en el modo de relación de la Comisión General con las Comunidades Autónomas es la designación, a sugerencia del Presidente del Senado manifestada a los Consejeros autonómicos asistentes a la Comisión el 24 de marzo de 1994, *de interlocutores de las Comunidades Autónomas con la Comisión* que efectuaron las Comunidades Autónomas de Castilla y León, Extremadura, Andalucía, Navarra, Murcia, La Rioja, Islas Baleares y Canarias el 25 de marzo; Madrid el 7 de abril, y Valencia el 14 de abril, generalmente encomendada a Vicepresidentes y Consejeros de Presidencia o Régimen Jurídico. Junto a ello ha funcionado en la práctica un segundo nivel de contactos entre autoridades de las administraciones autonómicas y los servicios de la Comisión General que ha permitido un creciente intercambio de información.

No ha habido relación institucional de la Comisión General con los Parlamentos Autonómicos porque la reforma no prevé más participación autonómica que la de los Consejos de Gobierno, y no así la de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, excepción hecha del procedimiento de reforma de los Estatutos de Autonomía; aunque se ha producido alguna manifestación de interés por la posible participación parlamentaria autonómica en la Comisión General, procedente de cuatro Comunidades Autónomas.

Por último hay que reseñar en el terreno organizativo que la Comisión General ha ido adoptando al compás del ejercicio de sus facultades una serie de *procedimientos de tramitación*, desde el propio procedimiento a seguir en el debate sobre la situación del Estado de las Autonomías hasta el de los debates informativos, o el correspondiente al debate en la Comisión General de los informes sobre iniciativas legislativas, que se han llevado a cabo en el plenario de la Comisión, o el correspondiente a tramitación del dictamen de Acuerdos de Cooperación entre Comunidades Autónomas, cuyo análisis se efectúa junto al correspondiente a las facultades de la Comisión General.

### *Funciones de la Comisión General de las Comunidades Autónomas*

Una aproximación al largo elenco de las facultades de la Comisión General recogidas la mayoría en el art. 56 del Reglamento y otras en los artículos 56 bis 6 y 56 bis 7 requiere operar con criterios de ordenación de este complejo haz de atribuciones reglamentarias y, según este planteamiento, es posible distinguir entre:

- 1) *Funciones de la Comisión General preparatorias de la decisión del Pleno del Senado en el ejercicio de competencias directamente derivadas de la Constitución Española.*
- 2) *Funciones de la Comisión General preparatorias de la decisión del Pleno del Senado en ejercicio de competencias derivadas del Ordenamiento.*
- 3) *Facultades en relación con la función legislativa del Senado.*
- 4) *Facultades en relación con el impulso y concertación del Estado Autono-*

*mico, que se desarrollan en un doble ámbito, como derecho a recibir información y Derecho a informar y proponer.*

5) *Facultades en relación con el impulso territorial del Senado.*

El balance durante 1994 del ejercicio de sus facultades por la Comisión General ha sido, en términos generales, de desigual resultado, pues si algunas facultades se han ejercitado al cien por cien, otras en menor grado y algunas han quedado inéditas. Si bien hay que matizar que un análisis en términos absolutos carece de sentido porque el pleno ejercicio de todas las facultades de la Comisión General hubiera supuesto, en términos de estabilidad constitucional, la existencia de graves perturbaciones, caso de la denominada "intervención autonómica" o "intervención local". En todo caso, y como se desprende del estudio que se efectúa a continuación del ejercicio por la Comisión General de sus facultades a lo largo de 1994, la Comisión ha tenido que acometer, en paralelo, una labor de creación procedimental y de ordinario ejercicio de funciones, algunas realmente novedosas en el ámbito del derecho parlamentario, lo que sin lugar a dudas no ha sido tarea fácil.

Dentro de lo que se ha denominado funciones preparatorias de la decisión del Pleno en el ejercicio de competencias directamente derivadas de la Comisión, que son aquellas concreciones constitucionales del Senado como Cámara de representación territorial (arts. 145.2º, 158.2, y 155 de la Constitución Española), la Comisión General de las Comunidades Autónomas ha tramitado, por primera vez en el Senado, un *Acuerdo de Cooperación entre Comunidades Autónomas*, el Acuerdo de Cooperación de las Comunidades Autónomas del Arco Mediterráneo Español, suscrito el 13-4-94 por las Comunidades Autónomas de Andalucía, Cataluña, Murcia, Islas Baleares y Comunidad Valenciana. En efecto dicho Acuerdo, calificado como tal por las Comunidades Autónomas firmantes y por la Mesa del Senado, fue publicado el 25 de mayo de 1994, abriéndose un plazo para la presentación de propuestas que finalizó el 6 de junio y remitiéndose a la Comisión General de las Comunidades Autónomas para la emisión del oportuno dictamen. No se presentaron propuestas y la Comisión General, según lo dispuesto en el art. 138.2 del Reglamento del Senado, dictaminó directamente el Acuerdo el 5 de septiembre de 1994, en sesión en la que los representantes de las Comunidades Autónomas firmantes, concretamente los Consejeros de Obras Públicas de las Comunidades Autónomas de Valencia y Andalucía, expresaron las razones y objetivos del citado Acuerdo de Cooperación del Arco Mediterráneo Español; el dictamen de la Comisión General de forma razonada proponía al Pleno del Senado la concesión de autorización para la conclusión del Acuerdo de Cooperación, lo que se efectuó en la sesión plenaria de 14 de septiembre de 1994 por 223 votos a favor y 1 en contra.

A destacar dos aspectos en relación con este asunto: 1º) que según los arts. 74.2 y 145.2 de la Constitución Española, tratándose la autorización de un Acuerdo de Cooperación entre Comunidades Autónomas de una decisión de las Cortes Generales en que el procedimiento se inicia por el Senado, la Mesa de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados acordó, en reunión de 22

de junio de 1994, manifestar su coincidencia con la calificación efectuada por el Senado y esperar a que se produjera acuerdo de la Cámara Alta para pronunciarse sobre el fondo (BOCG. Congreso de los Diputados de 22-7-94 nº 86. Serie E); y 2º) puesto que en el art. 138.2 del Reglamento del Senado no se prevé el procedimiento para la adopción del dictamen por la Comisión General, limitándose a establecer que éste se adoptara expresando la propuesta de forma razonada, la Presidencia de la Comisión General, oída la Mesa y Portavoces, acordó establecer un procedimiento consistente en: una primera intervención a cargo de los Consejeros de las Comunidades Autónomas firmantes del Acuerdo de Cooperación, por tiempo de 10 minutos; intervenciones de otros Consejeros que lo soliciten por el mismo tiempo; turno de Portavoces con idéntico tiempo y turno individual de Senadores inscritos en el Registro de Oradores; teniendo en cuenta que, conforme al art. 84.4 del Reglamento, el Gobierno puede intervenir siempre que lo solicite. Y, por último, adopción de acuerdo sobre el dictamen.

No llegó a la Comisión General, por no haber sido calificado como Acuerdo de Cooperación sino como Convenio para la gestión y prestación de servicios, el remitido al Senado con tal denominación por las Comunidades Autónomas firmantes —País Vasco y Foral de Navarra— y calificado de este modo por la Mesa del Senado, sobre gestión de residuos sólidos urbanos, del que tuvo información la Mesa y Portavoces de la Comisión General en su reunión de 14 de diciembre de 1994.

En cuanto a las funciones de la Comisión General relacionadas con el *Fondo de Compensación Interterritorial*, durante 1994 la Mesa del Senado ha remitido periódicamente a la Comisión expedientes sobre sustitución de proyectos de obra en las Comunidades Autónomas financiados con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial, y, hasta el momento, puesto que esta materia será tratada en la ponencia de la Comisión General sobre Fondos Europeos y Fondo de Compensación Interterritorial para proponer a la Comisión General el oportuno desarrollo, la Comisión le ha dado un tratamiento semejante al habitual en la vieja Comisión de Seguimiento, esto es, comunicar la documentación a los Grupos Parlamentarios a efectos de que éstos consideren posibles iniciativas que, en 1994, no se han producido.

Precisamente la constatación del tratamiento de la antigua Comisión de Seguimiento y de la complejidad técnica del Fondo de Compensación Interterritorial y su relación con el sistema de financiación, llevaron a considerar que las decisiones de la Comisión general sobre tales extremos habrían de efectuarse sobre la base de la preparación del trabajo por un órgano de la Comisión. Y, se consideró la conveniencia de solicitar la delegación de las facultades previstas en el art. 56 ñ) en la Mesa y Portavoces que, a su vez, se había planteado encomendar el seguimiento continuado de estas materias a uno de sus miembros —concretamente la Vicepresidenta Primera de la Comisión General, por su condición de Presidenta de la anterior Comisión de Seguimiento del Fondo de Compensación Interterritorial cuyas funciones entonces en paralelo y desde de la Ley 31/94 en exclusiva pasa a tener la Comisión General—. Sin embargo, planteado este tema en la sesión de la Comisión general de 5 de septiembre de 1994, se re-

tiró del Orden del Día por considerar que la cuestión requería un debate más profundo, en coincidencia con lo expresado por los Consejeros de Comunidades Autónomas presentes en la sesión que manifestaron su preocupación porque la delegación sustrajera tan importante materia como la del Fondo de Compensación Interterritorial al plenario de la Comisión general —así lo expresaron el Consejero-Vicepresidente de la Junta de Extremadura, Sr. Ropero Mancera; el Consejero de Justicia e Interior de la Junta de Galicia, Sr. Diz Guedes; y el Consejero de Presidencia de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, Sr. Huidobro Díez; mientras que el Consejero de Presidencia de la Generalidad Valenciana expresó su plena confianza en la Mesa y Portavoces de la Comisión General y en la adecuación reglamentaria para hacer más ágil la tramitación de las cuestiones como fundamento de la delegación que se había considerado plantear y que no llegó a tratarse por haberse retirado este punto del orden del día.

En realidad, las manifestaciones de los Consejeros de las Comunidades Autónomas preocupados porque tal delegación significara hurtar la participación autonómica en materias propias del Fondo, suponía falta de información de la posibilidad de asistir a las reuniones de la Mesa y Portavoces actuando como subcomisión, a la que ya antes de esta sesión, por dos ocasiones habían asistido Consejeros de dos Comunidades Autónomas —el 5 de mayo de 1994 el Consejero de Economía y Hacienda de Canarias y el 16 de junio el Secretario General, con rango de Consejero, del Gobierno de la Generalidad de Cataluña—, amén del principio general de avocación de cualquier delegación. Más llamativa es la extrañeza desde dentro de la propia Cámara sobre el sentido de esta delegación, cuando el conocimiento más elemental del lánguido y rutinario funcionamiento de la antigua Comisión de Seguimiento del Fondo de Compensación Interterritorial, podía llevar a la consideración de que delegar estas facultades en un órgano que, además, iba a tener a uno de sus miembros en el seguimiento de estas cuestiones y en la oportuna proposición en la materia, siempre iba a suponer un avance. En todo caso, la reflexión sobre esta cuestión, en línea con criterios expresados en el mismo debate, llevó a encomendar a la ponencia ya citada, por un principio de especialización orgánica, que analice esta cuestión, con carácter previo a las oportunas decisiones de la Comisión.

En otro orden de cosas, han quedado inéditas en 1994, y ello es signo de normalidad constitucional, las facultades de la Comisión preparatorias de la decisión del Pleno del Senado en lo referente a “intervención autonómica” (art. 56 m) y 189 del Reglamento del Senado y 155 de la Constitución Española) e “intervención local” (art. 56 n) del Reglamento y 61 de la Ley de Bases del Régimen Local).

Respecto de las facultades de la Comisión General en relación con la función legislativa del Senado *la Comisión General en 1994 ha tramitado el dictamen de las 12 propuestas de reforma estatutaria*. En realidad, la tramitación de estas propuestas constituyó uno de los primeros cometidos de la Comisión General. En efecto en la segunda sesión de la Comisión General celebrada los días 10, 11 y 14 de febrero de 1994, sendas delegaciones parlamentarias de Valencia, La Rioja, Cantabria, Castilla y León y Madrid participaron en la sesión de la

Comisión General al amparo del art. tercero, ap. 4. párrafo 2º de la Norma Supletoria de la Presidencia, con lo que se inauguraba una nueva posibilidad reglamentaria; los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas que también podían haber asistido, según el art. 56 bis 2.2, no asistieron a estas sesiones. Tras la reunión de las ponencias, las proposiciones quedan informadas el 18 de febrero, se dictaminan en la Comisión General el 1 y 2 de marzo y fueron definitivamente aprobadas el 8 y 9 de marzo.

También como ejercicio de la facultad de participación en el procedimiento legislativo, la Comisión General ha dictaminado en 1994 la Proposición de Ley presentada por todos los Grupos Parlamentarios del Senado de modificación del art. 9.1 de la Ley 29/1990 del Fondo de Compensación Interterritorial, para adecuar su contenido a la reforma reglamentaria que atribuía las competencias sobre control y seguimiento del Fondo de Compensación Interterritorial a la Comisión General.

Por último, la Comisión General dictaminó la Proposición de Ley de modificación del art. 70.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en la sesión de 28 de noviembre, Proposición que fue aprobada definitivamente por el Pleno del Senado el 23 de diciembre de 1994.

No se ha ejercitado en 1994 la iniciativa legislativa que confiere a la Comisión General el artículo 56 1) del Reglamento del Senado.

Respecto de las facultades relacionadas con los proyectos de leyes previstas en el artículo 150 de la Constitución Española, no ha habido intervención alguna de la Comisión General en el año 1994.

En el capítulo de las facultades de la Comisión General relacionadas con el impulso y concertación del Estado Autonómico es donde se detectan, paradójicamente, mayores posibilidades teóricas junto a mayores carencias en la práctica; en efecto, según se indicaba anteriormente, las facultades de la Comisión General que se engloban en este grupo son subsumibles en dos clases: derecho a recibir información de distinto tipo y procedencia —artículo 56 apartados e), j), g), p) y r)—; y derecho a informar, proponer, promover o formular —artículo 56 apartados h), q), e i)—, con el común denominador todas ellas de impulsar y posibilitar la concertación del y en el Estado Autonómico.

No quiere esto decir que no se haya informado a la Comisión General y que ésta no haya producido información; así en el terreno de la remisión de información, el Gobierno ha remitido a la Comisión General *información* pormenorizada de los procedimientos formalizados ante el Tribunal Constitucional contra normas o actos de las Comunidades Autónomas en diversas ocasiones de acuerdo con el artículo 56 f) del Reglamento del Senado.

En materia de órganos de cooperación administrativa, de acuerdo con el artículo 56 apartado g) del Reglamento, el Presidente del CPFPP remitió las Memorias de Actuaciones del Consejo correspondientes a los años 1991 y 1992 el 14 de febrero de 1994.

Desde la perspectiva del derecho de la Comisión General a informar en determinados aspectos, en la sesión de la Comisión General celebrada el 24 de marzo de 1994 la Comisión General por asentimiento *aprobó los criterios respecto de la delegación española ante el Congreso de los Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa*, al amparo del artículo 56 q) del Reglamento, que fueron trasladados al Gobierno en la misma fecha y que éste transmitió a los representantes de las Comunidades Autónomas reunidos por primera vez en la sede del Senado a efectos de designar los representantes autonómicos ante dicho órgano europeo con participación territorial.

Es cierto que en un año la Comisión General ha avanzado también en este ámbito, ahora bien, como se señalaba más arriba, queda pendiente un largo camino por recorrer respecto de estas facultades, porque, durante la práctica en el primer año de existencia de la Comisión General, el derecho a ser informada y a informar o proponer han corrido en paralelo cuando, como la propia Mesa y Portavoces de la Comisión General ha reflexionado en distintos momentos, "la necesidad de conjugar la rigurosa prudencia política, el respeto a las competencias constitucionales y al correspondiente tratamiento en el ámbito de lo jurídico", tienen que acompañar al ejercicio de todas las funciones de la Comisión General y en este terreno no son menores las de informar, proponer a los poderes públicos recomendaciones, o promover la cooperación y la coordinación entre las diversas Administraciones Públicas favoreciendo la colaboración. En otras palabras, diríase que la reflexión puede conducir, entre otras posibilidades, a una consideración dialéctica de las facultades de ser informada y de informar, proponer o promover, de modo que, por ejemplo, en relación a la información sobre conflictividad ante el Tribunal Constitucional, la Comisión actuara como órgano de mediación entre las Administraciones implicadas favoreciendo la colaboración antes, obviamente, de la formalización del conflicto. Sin embargo, como los propios órganos de la Comisión han considerado, cualquier prudencia es poca en estos ámbitos y la adopción de decisiones debe ir precedida de estudio, ponderación y consenso siempre en el marco del Reglamento y del resto del Ordenamiento Jurídico.

Resta, por último, en este análisis de las facultades de la Comisión General y su realización práctica en 1994, referirse a las que guardan relación con el impulso territorial del propio Senado.

En cuanto al desarrollo de *la facultad de información, estudio o seguimiento*, la Comisión General ha sido un centro de información realmente privilegiado en relación con materias de naturaleza autonómica, subjetivamente mediante la asistencia de miembros del Gobierno y Consejeros de Comunidades Autónomas a sus sesiones y a las de su Mesa y Portavoces actuando como subcomisión; y objetivamente porque numerosas cuestiones autonómicas se han planteado en la Comisión y su Mesa y Portavoces. De otro lado, la creación de 3 ponencias en el seno de la Comisión, preparatorias de las oportunas decisiones en asuntos de tanta envergadura como la financiación autonómica, la participación territorial en el futuro de la Unión Europea, y el papel de los Fondos Europeos y del Fondo de Compensación Interterritorial, es de prever que incidan en el mejor ejercicio de estas facultades.

Otro tanto ha de señalarse del informe anual que la Comisión General ha de remitir al Presidente del Senado sobre sus actividades y obligaciones respecto del desarrollo del Estatuto de las Autonomías, cuya finalidad trasciende la pura información, que el Presidente tiene ya perfectamente, para entrar en el terreno de las deliberaciones, es decir el substrato de decisiones no siempre entendidas, quizás por no suficientemente explicitadas.

Por último en este ámbito hay que señalar que la facultad de proponer al Pleno mociones que recoge el artículo 56 n) del Reglamento, ha permanecido inédita en 1994.

*Especial consideración del informe acerca del contenido autonómico de cualquier iniciativa que haya de ser tramitada en el Senado, singularmente de los proyectos y proposiciones de Ley*

El artículo 56 apartado b) de la reforma reglamentaria atribuye a la Comisión General de las Comunidades Autónomas una *facultad genérica de información “acerca del contenido autonómico de cualquier iniciativa que haya de ser tramitada en el Senado”* y, *específicamente, de “proyectos o proposiciones de ley”*, fijándose, para estos últimos un plazo para evacuar el informe acerca del contenido autonómico coincidente con el plazo de enmiendas de las iniciativas legislativas en su trámite en el Senado.

Sin duda esta facultad constituye una de las nucleares de la Comisión General en el plano teórico y, también, en la práctica de la Comisión durante su primer año de existencia.

*¿Cuál es la naturaleza de esta facultad de informar acerca del contenido autonómico?. La respuesta a este interrogante puede ser satisfecha desde un doble plano: el estático, esto es atendiendo al significado deducible de la elaboración de la reforma reglamentaria respecto de esta facultad en si misma considerada; y el dinámico, considerando dicha facultad en el conjunto de la reforma reglamentaria y en el ejercicio de las facultades de la Comisión.*

Desde la primera perspectiva la facultad de informar acerca del contenido autonómico aparece como un elemento configurador del criterio territorial de la propia Cámara o, en otras palabras, como la potenciación de la función territorial del Senado al instaurar en la trama de sus procedimientos de expresión de voluntad, juicio, conocimiento o deseo, la opinión facilitada por un órgano especializado en cuestiones autonómicas.

Desde la segunda perspectiva, la información acerca del contenido autonómico de cualquier iniciativa que haya de ser tramitada en el Senado, singularmente las legislativas, ha de ponerse en conexión con el régimen de sujetos intervinientes en la Comisión General, es decir con el Gobierno, los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y los Senadores de designación autonómica, además de los propios Senadores miembros de la Comisión General (artículos 56 bis 1 y 56 bis 2 del Reglamento del Senado), de forma que, en el

plano dinámico, lo que se pretende es que las iniciativas que hayan de ser tramitadas en el Senado sean conocidas y debatidas por los sujetos habilitados a intervenir en los debates de la Comisión General, facilitando la incorporación a los trabajos del propio Senado, al menos en su órgano especializado en cuestiones territoriales, del Gobierno, de los Ejecutivos autonómicos y de los Senadores de designación autonómica.

Admitida esta *naturaleza dual de la facultad de informar acerca del contenido autonómico* de las iniciativas que hayan de tramitarse en el Senado, se abre el camino para despejar otras incógnitas que la inconcreción del artículo 56 b) abre. Por ejemplo, *¿a quién se informa?*, parece lógico que, en el plano estático la información sea destinada al propio Senado y sus órganos funcionales o rectores; mientras que en el dinámico, la información cumple un doble objetivo: informar a la Cámara del criterio de las Comunidades Autónomas respecto de determinadas iniciativas que han de tramitarse, e informar a las Comunidades Autónomas de las propias iniciativas de la Cámara.

La tercera cuestión que esta facultad plantea es, *¿en qué plazos?*; parece claro que el informe sobre iniciativas legislativas ha de emitirse en el mismo plazo de enmiendas de la correspondiente iniciativa, si bien la emisión formal del informe es el resultado final de un proceso informativo y participativo generalmente más largo por la fuerza de las circunstancias. Por el contrario no resulta nada claro cuál es el plazo para informar otras iniciativas aunque la lógica impone que sea en el momento anterior a su tramitación por la Cámara o al menos durante la propia tramitación, lo que evidentemente está vinculado a la concreta iniciativa de que se trate y a los plazos reglamentarios en relación con la misma.

*¿Cómo se emite el informe?*. Obviamente por la Comisión General por sí o por medio de la subcomisión constituida por la Mesa y Portavoces que desde el 10 de febrero de 1994 ha tenido esta facultad delegada. Delegación que ciertamente excede de las habituales de las Comisiones en sus Mesas pero semejante en su naturaleza, *mutatis mutandis*, a la delegación por los Plenos de las Cámaras de competencia legislativa plena en las Comisiones (artículo 75 de la Constitución Española, 148 y 149 del Reglamento del Congreso de los Diputados y 130 a 134 del Reglamento del Senado) toda vez que se delegan competencias *in toto*, por semejantes razones de funcionalidad y ordenación del trabajo.

Por último, *¿qué iniciativas han de informarse acerca del contenido autonómico?*. El Reglamento es extraordinariamente ambiguo por inconcreto pues se refiere a "cualquier iniciativa". No dice el Reglamento, lo que hubiera facilitado enormemente el trabajo de la Comisión General, "cualquier iniciativa de contenido autonómico", que hubiese dado lugar a una función selectiva por la finalidad y el contenido sino que se habla de "cualquier iniciativa", ante lo cual *cabén dos interpretaciones, primera*, entender que la Comisión General ha de informar acerca del contenido autonómico *todas las iniciativas* que hayan de ser tramitadas por el Senado —y cuando se dice todas son todas, o sea, preguntas, mociones, interpelaciones, escritos de Grupos Parlamentarios, de órganos constitucionales, de ciudadanos, etc—, lo que conduciría funcionalmente a una Mesa

de la Comisión General paralela a la del Senado, al tener que calificar todas las iniciativas, eso sí bajo especie autonómica, salvo que hubiese identidad entre los componentes de ambas Mesas, lo que no es el caso; en términos procedimentales si éste hubiere sido el criterio tendrían que haberse remitido a la Comisión General todas y cada una de las iniciativas o bien operar por presunción de conocimiento gracias a las publicaciones oficiales de la Cámara.

La *segunda* interpretación es considerar que procede una *calificación selectiva de lo que se envía* por la Mesa a la Comisión General; selección que podría hacerse desde el criterio de remitir sólo determinada clase de iniciativas o desde la concepción de remitir todas o alguna clase de iniciativas en función de su presumible contenido autonómico.

La primera interpretación podrá dar lugar a una paralización de la Comisión General por sobresaturación, además de ser inidónea una reiteración de la calificación, de distinta naturaleza eso sí, entre órganos uno de los cuales —la Mesa del Senado— se sitúa en posición preeminente respecto del otro —la Mesa de la Comisión General—. Por ello se optó por la segunda posibilidad y, dentro de ella, por la remisión de determinada clase de iniciativas —mociones para su debate en Pleno y proposiciones de ley para su toma en consideración—, de forma que la opción selectiva se decantó hacia determinada categoría de actos parlamentarios y no hacia actos parlamentarios de presumible contenido autonómico con independencia de su naturaleza.

La Mesa y Portavoces de la Comisión General acordó, a la vista de las iniciativas que se remitían, no entrar en principio, en una información sobre su contenido autonómico en el caso de las proposiciones de ley hasta tanto hubieran sido tomadas en consideración, es decir ser tramitadas como iniciativas legislativas y, en el caso de las mociones de Pleno, en un primer momento la Comisión General se limitó a tomar conocimiento por entender que en cuanto participan de la naturaleza de actos de control político (artículo 111 de la Constitución Española) tienen su propia dinámica ante el Pleno; y, en un segundo momento, a partir de la reunión de Mesa y Portavoces de 18 de octubre, se acordó “mejorar el modo de actuar en relación con el informe que se ha de emitir a propósito de las mociones, especialmente cuando afecten al ámbito competencial de las Comunidades Autónomas; de forma que desde esta fecha se ha informado materialmente las mociones de Pleno remitidas por la Mesa del Senado, en número de 16, mediante un procedimiento simple pero que no ha evitado las lógicas dificultades derivadas del exiguo plazo de tramitación de las mociones inspirado en el principio de inmediación y en la actualidad de las iniciativas.

En cuanto al *informe sobre el contenido autonómico de las iniciativas legislativas*, vista la experiencia de la Comisión General en 1994 es posible distinguir diferentes fases. En la primera correspondiente a febrero y principios de marzo, el procedimiento para la adopción del informe se llevaba a cabo conforme a los siguientes pasos: un primer informe de los servicios jurídicos evaluando el proyecto o proposición desde el bloque de constitucionalidad y la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional que se trasladaba al Relator, quien desde la conside-

ración política del contenido autonómico sometía informe a la Mesa y Portavoces que, una vez adoptado por este órgano, se remitía a la Presidencia del Senado para su traslado, si procediera, a la Comisión legislativa competente por razón de la materia. Como se desprende de lo indicado, en estos primeros momentos primó el carácter estático de esta facultad.

La Mesa y Portavoces de la Comisión General percibió la conveniencia de potenciar el aspecto dinámico de esta facultad lo que, en tal caso, vendría a suponer un ensayo de participación autonómica en el procedimiento de aprobación de las Leyes estatales; así, tras complejas reflexiones, se acordó la remisión de las iniciativas legislativas con presumible contenido autonómico a las Comunidades Autónomas para que si lo estimaban conveniente compareciesen en la Comisión General y expresaran lo que estimaran procedente con carácter previo a la emisión del informe por la Comisión General. De este modo se entró en una segunda fase en el procedimiento de emisión del informe sobre el contenido autonómico, no exenta de problemas previos, algunos de los cuales, por vía de hipótesis ya se habían planteado durante los debates en la ponencia de la Comisión de Reglamento que elaboró la reforma, siendo el principal, en qué momento trasladar el proyecto a las Comunidades Autónomas de modo que con exquisito y escrupuloso respeto a las competencias de las Cámaras se estuviere en condiciones de oír el criterio de las Comunidades Autónomas y emitir el informe en el plazo reglamentario coincidente con el período de enmiendas en el Senado, plazo que es de diez días desde la publicación de la recepción del proyecto en la Cámara, a lo sumo quince días en caso de ampliación y de cinco días en los casos de tramitación por urgencia.

Desde estas consideraciones se arbitró como procedimiento tipo que, sobre el informe de los servicios jurídicos y la propuesta del Relator, la Mesa y Portavoces acordase el envío de los proyectos con presumible contenido autonómico a las Comunidades Autónomas, para que éstas, si así lo consideraban, asistieran a la Comisión o ante su Mesa y Portavoces actuando como Subcomisión, y expresaran su criterio en relación con la iniciativa como elemento de juicio para la correspondiente emisión de informe por la Comisión. Esta práctica se ha venido siguiendo con desigual resultado desde marzo a diciembre aunque en ocasiones, por el ritmo de la tramitación, la Mesa y Portavoces han emitido informe conforme al procedimiento de la primera fase y, en otras, con asistencia de las Comunidades Autónomas en la Mesa y Portavoces o en la Comisión en pleno. No han faltado casos en que, remitidas iniciativas legislativas a las Comunidades Autónomas —a las que periódicamente se informaba sobre las fases de tramitación— no ha habido respuesta de las mismas, seguramente porque el contenido autonómico de un proyecto o proposición no equivale necesariamente a la existencia de conflictividad autonómica.

Cuando ha habido presencia de las Comunidades Autónomas en relación con un proyecto o proposición de ley el procedimiento de tramitación ha consistido en una primera intervención de los Consejeros de las Comunidades Autónomas interesadas, seguida de turno de portavoces, suspensión de la sesión para que el Relator a la vista de lo expresado elabore el proyecto de informe y

reanudación para someter a aprobación el informe que, una vez adoptado, se ha remitido a la Presidencia del Senado para que, si lo estima oportuno, lo traslade a la Comisión legislativa competente.

En diciembre de 1994 a la vista de la experiencia en estos asuntos durante el año, se acordó constituir un grupo de trabajo con el Relator del primer período de sesiones, el del segundo y el que iniciara sus funciones en 1995 para potenciar el procedimiento en la línea de restringir los informes de contenido autonómico, en principio, a aquellos proyectos respecto de los que las Comunidades Autónomas expongan criterio, es decir, incidir en el carácter dinámico de esta facultad.

En la práctica en 1994, la Comisión General —su Mesa y Portavoces como Subcomisión— ha emitido informe respecto de 34 proyectos y proposiciones de ley, además del correspondiente al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado [artículo 56 o) del Reglamento del Senado], que no es sino una especie singular del género previsto en el artículo 56.b); se remitieron a las Comunidades Autónomas 15 iniciativas y se informaron 5 con asistencia de las Comunidades Autónomas, tres en el plenario de la Comisión General y 2 en la Mesa y Portavoces, dato más que relevante para el primer año de existencia de la Comisión General, que en ese período ha debido de crear el procedimiento y ponerlo en marcha.

*El debate sobre la situación del estado de las Autonomías en la Comisión General de las Comunidades Autónomas, de 26 y 27 de Septiembre de 1994*

De acuerdo con el artículo 56 bis 7 del Reglamento del Senado que dispone la celebración preceptivamente de un debate anual cuyo único punto del orden del día será dedicado a efectuar un balance de la situación del Estado de las Autonomías, se celebró el 26 y 27 de septiembre de 1994 el primer debate en la Comisión General de las Comunidades Autónomas.

En cuanto al *orden del día* del debate la disposición reglamentaria conforme a la cual éste había de tener un único punto del orden del día dedicado a efectuar un balance del Estado de las Autonomías resolvía cualquier duda sobre la materia objeto del debate, aunque no impedía, como así sucedió, que el balance de situación se centrara en los puntos álgidos en 1994 del Estado Autonómico, es decir, la consolidación del marco competencial de las Comunidades Autónomas, la profundización y generalización de los instrumentos de cooperación, las Comunidades Autónomas y la Unión Europea, el perfeccionamiento del sistema de financiación autonómica y la dimensión y eficacia de todas las Administraciones Públicas<sup>5</sup>.

---

5. Puntos recogidos en la comunicación del Gobierno para el debate general sobre el Estado de las Autonomías en la Comisión General de las Comunidades Autónomas (BOCG. Senado. Serie I nº 160 de 20 de septiembre de 1994).

Como quiera que en el debate, de acuerdo con el artículo 56 bis 7.2 del Reglamento del Senado, las intervenciones podrán realizarse en cualquiera de las lenguas que, con el castellano, tienen el carácter de oficiales en alguna Comunidad Autónoma, la Cámara, con el apoyo de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas bilingües que colaboraron con su experiencia y personal de traducción, arbitró los medios para la efectividad de una *sesión multilingüe* en la que las intervenciones en lenguas diferentes al castellano se tradujeran mediante traducción simultánea al castellano y se incorporaran en la correspondiente lengua utilizada al Diario de Sesiones, por primera vez multilingüe en la historia constitucional y parlamentaria española.

Según se fue perfilando el debate, el elevado número de componentes de la Comisión General —62 miembros, 15 Senadores de designación autonómica, el Presidente del Gobierno y 16 Presidentes de las Comunidades Autónomas intervinientes— así como el rango de los mismo, aconsejó utilizar como *sede el antiguo salón de sesiones del palacio del Senado*, si bien se aplicó el criterio general de cualquier sesión de Comisión de la Cámara y, con independencia de la asistencia de representantes de los medios de comunicación social (artículo 75.1 del Reglamento del Senado), la sesión no contó propiamente con público, exceptuando muy cualificados asistentes como Presidentes de Parlamentos de Comunidades Autónomas, un pequeño grupo de Consejeros por cada Comunidad Autónoma y algunas autoridades del Gobierno, el resto de los numerosas autoridades y seleccionado público asistió a la sesión desde salas de video ubicadas en las dependencias del Senado. No ha habido otra sesión de Comisión o del Pleno del Senado con tan exhaustivo y complejo seguimiento por los medios de comunicación social, o televisada completa y en directo.

La sesión fue *presidida por el Presidente del Senado*, haciendo uso de la prerrogativa que le confiere el artículo 37.3 del Reglamento del Senado.

En cuanto al *procedimiento de la sesión*, la Presidencia de la Comisión General, oída la Mesa y previa consulta con los Portavoces, de acuerdo con el artículo 56 bis 4.1, elevó a la Presidencia de la Cámara una ordenación del procedimiento integrada por las siguientes intervenciones: en primer lugar intervención del Presidente del Gobierno, con base en una comunicación previa, breve suspensión de la sesión y, seguidamente intervenciones de los 17 Presidentes de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas por el orden de aprobación de los Estatutos de Autonomía, turno de réplica del Presidente del Gobierno, turno de dúplica de los Presidentes de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y turno de Portavoces. Por indicación de la Mesa de la Cámara se incluyó un último turno en los términos del artículo 56 bis del Reglamento del Senado, en el que intervinieron como Senadores de designación autonómica, los Senadores Rigol i Roig —Vicepresidente 1º del Senado—, Vilallonga Elviro, Ramón i Quilés, Virosta Garoz, Petrizán Iriarte y Codina i Castillo. En tales términos se produjo el debate que se desa-

rolló en los días 26 y 27 de septiembre y finalizó con una intervención del Presidente del Gobierno<sup>6</sup>.

La Comisión General había estudiado y acordado que, si los órganos rectores del Senado así lo estimaban, la posibilidad de presentar mociones en el debate de la Comisión General consecuencia del mismo, no se llevaría a cabo, sino que por la convocatoria al día siguiente del debate de Pleno sobre Estado de las Autonomías (artículo 56 bis 8 del Reglamento), parecía procedente considerar la conexión de dos debates concebidos originariamente como paralelos, pero seguidos en el tiempo, de modo que el debate de Pleno podría circunscribirse a un debate parlamentario, con las oportunas asistencias del Gobierno aunque no de las Comunidades Autónomas, en el que se debatiesen mociones relacionadas en un orden lógico con el debate entre diferentes sujetos —Senadores, Gobierno, Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas— mantenido en la Comisión General los dos días anteriores.

El debate de los días 26 y 27, con casi quince horas de discusión sobre la situación del Estado de las Autonomías desde los planteamientos de los distintos sujetos implicados —Gobierno, Presidentes de Gobiernos de Comunidades Autónomas y Senadores—, supuso desde la Comisión General el pleno cumplimiento de la disposición reglamentaria de la reforma aprobada para potenciar la función territorial del Senado. Además por lo que a la Cámara se refiere, el Presidente del Gobierno afirmó en la sesión del 27 de septiembre: “El Gobierno desearía que como consecuencia de este debate, y para el tratamiento de esta cuestión, se constituyese en esta Comisión General una ponencia específica que, con los asesoramientos que sean pertinentes, estudie y proponga los contenidos de una posible reforma constitucional que se limite al Título III de la Constitución y afecte tanto a la composición como a las funciones del Senado”<sup>7</sup>.

En el posterior *debate del Pleno de la Cámara*, directamente conectado al debate celebrado en la Comisión General, que ya se señalaba, se aprobaron una serie de *mociones* de diferente incidencia en el futuro de la Comisión General de las Comunidades Autónomas. Así algunas suponían encargos expresos del Pleno de la Cámara a la Comisión General, como la *número 47* que proponía *intensificar* decididamente el *proceso de aplicación de la reforma del Reglamento de la Cámara y potenciar la intervención de la Comisión General en el reforzamiento del papel del Senado como Cámara de representación territorial* mediante la participación de las Comunidades Autónomas en la elaboración de la legislación estatal, impulso y seguimiento del Estado de las Autonomías, fomento de

---

6. A señalar que en este debate de la Comisión General intervinieron como portavoces por los Grupos Parlamentarios Socialista y Popular, los Portavoces de la Cámara, mientras que en el debate de Pleno del día 28 lo hicieron los Portavoces de la Comisión General (Vide Diario de Sesiones de la Comisión de 27 de septiembre de 1994 y Diario de Sesiones de Pleno de 28 de septiembre de 1994).

7. Presidente del Gobierno D. Felipe González Márquez. Diario de Sesiones de la Comisión General de las Comunidades Autónomas de 27 de septiembre de 1994. V Legislatura. Comisiones nº 129. Página 12.

la cooperación vertical y horizontal interadministrativa y definición de la participación de las Comunidades Autónomas en la gestión y evaluación de los Fondos estructurales europeos.

*La moción número 6 encomendaba a la Comisión General una doble función; de un lado, contribuir a definir criterios sobre el papel y funciones de los entes territoriales en el futuro de la Unión Europea, teniendo en cuenta las opiniones de los representantes autonómicos y locales en el Congreso de las Regiones de la Unión Europea y, de otro lado, la celebración de un debate anual monográfico y periódico sobre el balance de la situación en la aplicación de los Fondos Europeos. La moción número 7 encargaba a la Comisión General la celebración de un debate anual, monográfico y periódico sobre el balance y resultados de la aplicación del sistema de financiación autonómica en el ejercicio inmediatamente anterior y un debate monográfico sobre el libro blanco de la financiación autonómica con asistencia del Presidente del CPFF. La moción número 15 atribuía a la Comisión General estudiar y, en su caso, poner en marcha la Conferencia de Presidentes de Gobierno. La moción número 48 proponía empezar los trabajos de una Ponencia de estudio de la posible reforma constitucional sobre la estructura y funciones del Senado, habiéndose constituido una Comisión Mixta compuesta por la Comisión Constitucional y la General de Comunidades Autónomas en cuyo seno una ponencia ha iniciado sus trabajos en enero de 1995. Junto a estas mociones en directa relación con la Comisión General de las Comunidades Autónomas, el Pleno del Senado de 28 de septiembre adoptó otra serie de mociones dirigidas al Gobierno a las que antes nos referíamos.*

La consecuencia inmediata de estas mociones en lo que afectan a la Comisión General de las Comunidades Autónomas ha sido la aprobación y creación de 3 ponencias preparatorias del trabajo de la Comisión sobre "Financiación autonómica", "Participación de los entes territoriales en el futuro de la Unión Europea" y "Evaluación de los Fondos Europeos y del Fondo de Compensación Interterritorial", que han iniciado sus trabajos ya en enero de 1995, por habilitación del Pleno para comenzar sus trabajos en período intersesiones.

Cualquier conclusión a añadir a lo expuesto en este análisis sería reiterativa, sí aparece, en cambio, una evidencia, el complejo trabajo de la Comisión para atender a la vez al ejercicio cotidiano de sus facultades y las pautas y procedimientos de actuación habida cuenta del complejo conjunto de éstas que le atribuye la reforma del Reglamento e incluso las mociones adoptadas el pasado 28 de septiembre, de las que se desprende la continuación de los trabajos de la Comisión General en paralelo a los de la ponencia de estudio de la reforma constitucional; ambos aspectos guardan directa relación, en todo caso, una pronta extinción de la Comisión General sería muestra de la existencia de consenso para reformar la Constitución Española en lo referente al Senado y en este sentido bien habría valido la pena este singular "sacrificio de Isaac" en beneficio de metas más ambiciosas y trascendentes. En el caso contrario de que la reforma constitucional se difiriera en el tiempo, según se ha visto, las potencialidades de la Comisión en 1994 no han hecho sino empezar y no sería la primera ni la última vez que un órgano menor produce mutaciones que trascienden su propia importancia.



### **III. LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS**



## ANDALUCIA

*Francisco López Menudo*

### Rasgos generales

Muy poco podría comprenderse de la vida autonómica andaluza en 1994 sin la constante referencia de la fecha del 12 de junio, el trascendente "12-J" en que tuvieron lugar, simultáneamente, las elecciones al Parlamento andaluz y al Parlamento europeo. La citada fecha marca la frontera de la III y la IV Legislatura en Andalucía, y su significación no puede reducirse al simple dato de una recomposición del espectro político parlamentario; hay un cambio cualitativo que obliga a distinguir, para cualquier tipo de valoración, el período anterior y el posterior a dicha fecha. El PSOE, partido en el Gobierno, ganó las elecciones pero perdió la mayoría absoluta de que había gozado desde la existencia misma del Parlamento andaluz en 1982; su posición, ahora minoritaria, frente al conjunto de escaños de los dos principales grupos de la oposición (Partido Popular y la Coalición Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía) y la propia acción de éstos, en conjunto o por separado, desde la inauguración misma de la IV Legislatura, ha supuesto el cambio de una situación cuyo desenlace es realmente impredecible.

Casi todos los rasgos generales de la vida autonómica andaluza que pudiéramos destacar aquí dimanarían de ese hecho crucial. Las elecciones del "12-J" marcan un punto de inflexión fundamental no sólo hacia el futuro sino que tienen toda la acción política de 1994, y aún de meses anteriores, de un palpable clima electoral, revestido, además, de una tensión sin precedentes.

El nuevo comportamiento de la Cámara desde el día 5 de Julio en que se constituye, se puede deducir claramente de las cifras que se detallan en el resumen de la Actividad Institucional anexo a este Informe y de lo que hemos de referir más adelante; pero valga apuntar aquí lo siguiente, como impronta general. Dado que la fecha del 5 de Julio —con un mes de agosto sin vacación parlamentaria— permite dividir el ejercicio de 1994 en dos fases prácticamente iguales, los datos comparados de ambos períodos pueden hablar por sí solos: proposiciones de Ley presentadas: 5 y 15; proposiciones no de Ley ante Pleno o Comisión: 32 y 234; propuestas de resolución: 4 y 17; Interpelaciones: 3 y 34; preguntas orales ante Pleno o Comisión: 140 y 475; preguntas escritas: 178 y 331; solicitudes de información y documentación: 122 y 503; solicitudes de comparecencia: 18 y 253. Aunque se trate de valores heterogéneos cabe sumarlos y hallar el número total de iniciativas: 502 en el primer semestre y 1.862 en el segundo. Por tanto, en la etapa de la IV legislatura se ha cuatriplicado el número de iniciati-

vas. Y aquí un dato expresivo que encierra una paradoja, quizás sólo aparente: durante 1994 fueron aprobadas siete Leyes, todas ellas en el primer semestre (la última, el 18 de Mayo); en tanto que la historia de la IV Legislatura en este fundamental aspecto de la vida parlamentaria se resume, al término del año, en el inicial debate y posterior retirada por el Gobierno del Proyecto de Ley de Presupuestos para 1995, con la obligada prórroga de los del año en curso; hecho altamente conflictivo que cerró el año con una áspera Sesión celebrada el 28 de Diciembre en que la Cámara acordó reprobar a la Consejera de Economía y Hacienda como responsable directa de dichos Presupuestos y de su retirada, instando al Presidente de la Junta la destitución de aquélla y planteando contra este mismo no una moción de censura, sino una peculiar resolución conminándole a presentar ante la Cámara la cuestión de confianza. Tales resoluciones materializaban la idea de la centralidad del Parlamento, latente desde el inicio de la Legislatura. El Gobierno expresó su intención de impugnar tales resoluciones ante el Tribunal Constitucional por entender que desbordaban las funciones de la Cámara. Además, solicitó dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía en Pleno y este lo emitió el 21 de Febrero de 1995 en el sentido de que dichas resoluciones no vinculan jurídicamente al Gobierno.

Este breve balance revela la dificultad que han adquirido las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno. Si ya al principio del ejercicio, con ocasión del 28 de Febrero, día de Andalucía, los grupos coincidían en calificar la actividad de la Cámara como "frenética" en cuanto al número de iniciativas (*El País*, 28-Febrero-1994) no es gratuito decir, partiendo de esa apreciación, que faltarían superlativos para calificar la abundante actividad desplegada en la IV Legislatura. Pero también cabe decir, correlativamente, que si aquella "desbordante" actividad, predicada del primer semestre del año, no impedía a algunos grupos denunciar que ello no se traducía en resultados prácticos (el Sr. Rejón, portavoz de Izquierda Unida, la definía como la "crónica de la frustración") a la vista de lo acaecido tras la nueva composición de la Cámara la valoración de la situación adquiere tal complejidad que quizás sea preferible dejar a cada cual que haga la suya propia.

Sea como fuere, puestos a reflejar los hechos, hay que señalar que hacia el mes de noviembre el Gobierno se declaró imposibilitado física y técnicamente para hacer frente a lo que entendía como una "estrategia de bloqueo" por parte de la oposición (*Diario 16*, 18-noviembre-1994), y también que la nueva Cámara surgida del "12-J" aún no ha estrenado su potestad legislativa y que el conflicto institucional es, hasta el momento de redactar este Informe, un hecho permanente y consolidado. El "día después" de las elecciones, muchos pronosticaban o temían que el nuevo espectro parlamentario, así como los resultados habidos en España para el Parlamento europeo, hiciera poner las miradas en el horizonte de las relativamente próximas elecciones municipales de Mayo de 1995, lo que en esta Comunidad no facilitaría la tregua y el consenso, la tan invocada "governabilidad de Andalucía"; vaticinio que el tiempo se ha encargado de confirmar como algo cierto, aunque no nos corresponda hacer un juicio de valor sobre el papel que realmente hayan podido jugar al respecto esas expectativas municipales.

Aparte los problemas surgidos de la acción de gobierno y los conflictos internos de algunos partidos, señaladamente el del propio partido en el Gobierno, que han estado en el candelero de la vida política en 1994 y en los que más abajo nos detendremos, hay que destacar aquí como rasgo general o telón de fondo el de la crisis económica profunda padecida por Andalucía en el ejercicio comentado. El legado de 1993 no fue otro que el peor resultado de la década y del conjunto nacional. Aunque la recesión económica fue en 1993 mayor en las autonomías industriales que en las rurales, el PIB de Andalucía cayó el 2,3%, el doble de la media de España, según datos de la propia Consejería de Economía; por su parte, un estudio de la Fundación FIES (presidida por el Prof. Fuentes Quintana) señalaba que la tasa negativa de crecimiento fue del 3%. Según el Boletín Económico del Banco de España, hacia finales de 1993 Andalucía había aumentado su endeudamiento el 10,1% desde 1992, ascendiendo su deuda a 453.300 millones de pesetas; y en el mes de setiembre de 1994 la Consejera de Economía reconocía que la deuda acumulada de la Junta había superado el medio billón.

La morosidad de la Junta en el pago de sus obligaciones creó no pocos conflictos y cargas añadidas afectando muy principalmente al sector sanitario —aquí el conflicto con los farmacéuticos acreedores del Servicio Andaluz de Salud— al que ya la Cámara de Cuentas había detectado un “agujero” de 135.000 millones de pesetas al término de 1992. Otro sector fuertemente afectado fue el de la construcción al que la Junta de Andalucía adeudaba 60.000 millones de pesetas bien iniciado ya el ejercicio que comentamos.

Los datos que a principios de 1995 evalúan la economía andaluza para el ejercicio que nos ocupa son, desde luego, mucho más halagüeños y parecen confirmar la tan esperada y controvertida “recuperación económica”. Según los datos ofrecidos por la Consejería de Economía (*Diario 16*, 14-Enero-1995), en 1994 creció la economía andaluza un 2,5%, “por encima de las previsiones más optimistas”, experimentando crecimiento todos los sectores productivos excepto el agrícola cuya producción final se redujo en un 4,4%. Según dicho Informe, la industria acumuló un crecimiento del 27% en los diez primeros meses del año, siendo la construcción el “sector estrella”, en especial el subsector residencial, lo que se reflejó en 7.500 empleos más que en 1993 y se tradujo en la creación de empleo neto; destacando igualmente el sector turístico con nuevas marcas históricas en alojamientos hoteleros, señaladamente el turismo costero de verano.

En la misma línea, el Informe resalta el aumento de la inversión extranjera directa en Andalucía en un 125,3%, frente a la estimación más moderada del Ministerio de Economía (*El País*, 24-Enero-1995) que cifra el incremento en el 87% respecto a 1993, lo que representa un capital invertido de 204.515 millones de pesetas, un 8,71% del total nacional, lo que sitúa a Andalucía en el tercer lugar del panorama nacional tras la Comunidad de Madrid (1.007.000 millones) y Cataluña (570.029 millones).

Por otra parte, según la Encuesta de Población Activa del INE, a lo largo de 1993 se destruyeron 105.900 empleos, con un descenso del 5,9%, lo que signifi-

ca que el paro afectaba a la tercera parte de la población. Al término del tercer trimestre de 1994 el paro afectaba a 894.430 personas, el 34,7 % de la población activa, siendo Sevilla y Cádiz las más castigadas por el desempleo. Según el Informe de la Consejería de Economía antes indicado, los datos referidos al término de 1994 reflejan una reducción de la cifra de paro en 39.469, "el descenso más importante desde 1989", aventurando incluso creación de empleo neto para 1995 en unas cifras estimadas entre 20.000 y 33.000 personas. Sin embargo, la Encuesta de Población Activa posteriormente aparecida (17-Febrero-1995) revela que el número de parados aumentó en 9.800 en el último trimestre de 1994, ascendiendo la cifra total a 904.230 al término del año (35% de la población activa); lo que supone que el paro en Andalucía subió durante 1994 un 3,57 por 100, frente al 0,44 en que se sitúa la media nacional.

No debe olvidarse que este año es el de las crisis de empresas de alta repercusión socio-laboral que colocaron a la Junta de Andalucía en situaciones muy difíciles, en medio de un clima de crispación que se manifestó durante mucho tiempo en la propia calle con no pocos desordenes públicos. El lenguaje popular acuñó el término "santanero" para aludir al trabajador en lucha contra el cierre de la factoría "Santana Motor" de Linares, propiedad de la multinacional japonesa *Suzuki*, con 2.400 puestos de trabajo en juego, que anunció el abandono de Linares si no recibía una ayuda de 38.000 millones de pesetas, conflicto que sembró la desazón en la Comunidad, llegando a causar la suspensión de ciertos actos conmemorativos del Día de Andalucía. Bastará recordar que en el mes de marzo Linares y su comarca vivieron una huelga general con un durísimo enfrentamiento entre manifestantes y fuerzas del orden público que dio pie a una sesión tumultuosa del Pleno del Parlamento, celebrada el 22 de Marzo; y que el descalabro electoral del PSOE en la zona fue absoluto, siendo así que Linares había sido hasta entonces "feudo" indiscutible de dicho partido (en 1990 obtuvo el 44% de los votos y el "12-J" el 22,6 %).

Coincidente en el tiempo y en la virulencia fue el conflicto por el inesperado abandono de la multinacional norteamericana *Gillette* de su factoría de Alcalá de Guadaíra (Sevilla) de 246 trabajadores. Otras crisis importantes que surgieron en cadena fueron las de la industria láctea granadina PULEVA (1.005 trabajadores y 27.000 millones de déficit), del Grupo Domecq y las factorías de SEAT y de Santa Bárbara en Granada.

Otro factor de extraordinaria incidencia fue el de la sequía, que repitió por cuarto año consecutivo, calificada como la peor del siglo. Las reservas embalsadas llegaron al mínimo histórico de los últimos veinticinco años. Su proyección sobre la economía en general y especialmente sobre la agraria, así como el bienestar doméstico y el tono social, fue sobrepasada por algo rayano en lo irreal: la desaparición de las nieves en Sierra Nevada, hecho desconocido en la historia que sin embargo ha venido a coincidir con la prevista celebración del Campeonato del Mundo de Esquí Alpino Sierra Nevada'95 que debería haber comenzado el 29 de Enero de 1995; un proyecto puesto a punto llamado a secundar el evento sevillano Expo'92, cuya suspensión ha sido ciertamente frustrante desde todos los puntos de vista.

A todos estos factores hay que añadir los provenientes de la vida política y económica general de la nación: escándalos Mariano Rubio, ex Gobernador del Banco de España; Luis Roldán, ex Director General de la Guardia Civil... etc.; cuya consideración en estas páginas está más que justificada puesto que en Andalucía constituyeron elementos centrales de unas elecciones autonómicas que en ninguna otra región se estaban celebrando. A la vista de todo ello, la verdad es que nada favorece una valoración positiva del ejercicio en cuestión. Por consiguiente, aunque algunos sectores concretos ofrecieran comportamientos óptimos, como es el caso del turismo, o aunque desde algún sector ideológico o partidista, a la vista de los resultados electorales, pudiera celebrarse lo ocurrido en 1994 como el posible punto de partida de una así llamada “regeneración institucional”, o como el cimiento para un futuro cambio del signo político dominante, llamado a deparar prosperidad, lo cierto es que constriñendo el análisis, como debemos, al período temporal que nos ocupa y mirando con absoluta objetividad, *hic et nunc*, sus resultados materiales demostrables, no es exagerado concluir esta valoración general con la ya popularizada expresión: *annus horribilis*.

## Instituciones básicas

### *Parlamento*

#### *La etapa preelectoral*

Ya hemos indicado que la fase preelectoral tuvo un arranque prematuro. El “pistoletazo” de salida se produjo hacia el otoño de 1993, y, curiosamente, el motivo no fue otro que el de la determinación misma del día de las elecciones. El 26 de octubre de 1993, con la polémica prendida ya en todos los ambientes, el Presidente Sr. Chaves confirmó su intención de que las elecciones fueran el 12 de junio, coincidiendo con las europeas. Este hecho tensionó la vida andaluza de forma inusitada; políticos, juristas, medios de difusión, se enfrascaron en un tema que no sólo ofrecía las correspondientes “lecturas” políticas, sino un problema legal que daba pie a cualquier opinión. La III Legislatura expiraba el 23 de junio de 1994 y el Estatuto de Andalucía no contempla la facultad del Presidente —tampoco la niega— de disolver la Cámara anticipadamente, como lo hacen otros Estatutos autonómicos. Se consideró por la oposición que ello suponía violar, aunque por once días, el derecho fundamental de los diputados a ejercitar su mandato durante los cuatro años completos para los que fueron elegidos; contra ello se argüía, ora la posibilidad legal de una disolución anticipada, ora la consideración de que la “anticipación” del día de las elecciones de 1994 no conllevaba la “disolución” del Parlamento constituido en 1990 que podría así continuar hasta su término. Existía el precedente de una Ley de 1990 que, por acuerdo de los grupos, anticipó el día de las elecciones de ese año —23 Junio 1990— para que no se celebraran en los meses de verano; pero lo cierto es que fue una solución para el caso concreto y que después quedaron intocadas las Leyes 6/1983 del Gobierno y de la Administración y 1/1986 Electo-

ral de Andalucía que eran las llamadas a haber regulado estas situaciones con carácter general.

Pero aparte el problema jurídico, quedaba servido un tema para la controversia política que se prolongó hasta el umbral mismo de las elecciones. Frente a la justificación oficial de que la coincidencia electoral del "12-J" trataba de evitar los gastos de dos campañas —argumento razonable que la mayoría de los partidos de la oposición compartían—, se alzaban las reticencias tanto desde dentro de la Comunidad como desde fuera de ella. La oposición andaluza esgrimía, en síntesis, dos razones fundamentales: la simultaneidad de las campañas favorecería la influencia sobre el electorado andaluz de los líderes nacionales del PSOE, de probada ascendencia en esta región, lo que reforzaría la posición del candidato Sr. Chaves; por otra parte, se corría el riesgo de que el debate nacional desnaturalizara el de los temas específicos de Andalucía. También algunos líderes nacionales de la oposición mostraron su reticencia a la inversa, habida cuenta la influencia que siempre tuvieron los resultados electorales de Andalucía en los de las elecciones generales.

En medio de ese rechazo y de anuncios de acciones políticas y judiciales, una sentencia del Tribunal Superior de Justicia vino a enfriar la cuestión hacia el mes de febrero de 1994, al declarar inadmisibile un recurso que, en su día, había interpuesto un partido prácticamente desconocido —el "Centro Progresista"— contra aquel adelanto electoral acordado en 1990, al considerarlo como un acto político no susceptible de control por la jurisdicción contencioso administrativa. Quizás este hecho —hacemos abstracción del trascendental problema de la protección de derechos fundamentales afectados por actos políticos— abrió el camino a una reconducción política del tema —el Partido Andaluz de Progreso del Sr. Pacheco mantendría sus hostilidades hasta el final— que desembocó en la aprobación de la Ley 6/1994, de 18 de mayo, que confiere al Presidente de la Junta la facultad de disolver el Parlamento anticipadamente pero no para las elecciones que se hallaban en curso sino para las futuras.

Así pues, el Presidente Sr. Chaves se mantuvo en la fecha del "12-J", que confirmó oficialmente el 18 de abril de 1994, día en que fueron convocadas las elecciones andaluzas. La verdad es que el giro que fue tomando la política nacional, con la racha de escándalos que acosaron al Gobierno del PSOE en la antesala de las elecciones —definitivo: la fuga del ciudadano Roldán coincidió con la apertura de la campaña electoral andaluza— mueve a pensar que la anticipación electoral acordada por el Presidente andaluz no le resultara tan propicia como para haber luchado tanto por ella; no obstante lo cual hay que decir, haciendo honor a la realidad de los datos, que en las elecciones europeas<sup>1</sup>, Andalucía votó mayoritariamente al PSOE (1.467.819, 40,94%), seguido del PP (1.252.747, 34,94%) e IU (612.351; 17,08%) y que el número de votos andaluces a la formación nacional del PSOE superó en 72.688 a los otorgados al PSOE de Andalucía en las elecciones autonómicas, que ascendieron a 1.395.131.

---

1. Ganadas por el PP (7.426.189 votos, 40,2%), seguido del PSOE (5.665.537; 30,7%) e Izquierda Unida (2.486.550; 13,5%).

En cualquier caso, la campaña electoral, tan tempranamente abierta por la polémica referida, tomó como materia propia cuantos acontecimientos de la vida pública y de la acción de gobierno se sucedieron desde el arranque mismo del ejercicio. Constituyó, pues, tema de campaña cada última noticia que el discorrir de los días iba deparando. Argumentos fundamentales en este sentido fueron las quejas de la oposición por la no intervención del Presidente y miembros de su Gobierno a las preguntas y comparecencias solicitadas por la oposición, señaladamente el PP, ante una Cámara calificada ya como un "campo de batalla" (*El País*, 24-febrero-1994).

Es de obligada referencia el suceso, ciertamente llamativo, de la frustrada nominación del Sr. Jara Andreu, ex Alcalde de Granada, a la vacante de Magistrado del Tribunal Superior de Justicia, que figuró el primero en la terna propuesta por el Parlamento en una sesión donde la oposición en bloque abandonó la Cámara y que luego se vería revocada por el Consejo General del Poder Judicial. Este órgano, a la vista del historial de los candidatos, acordó el 13 de abril de 1994 nombrar al aspirante que figuraba en tercer lugar, el letrado del Parlamento D. Plácido Fernández Viagas (quien obtuvo 13 votos del Consejo frente a 2 de su contrincante), suceso éste del que salió comprometido el Sr. Martín Rite, Presidente de la Cámara —quien dignamente reconoció después haber sufrido el error que en buena parte motivó el conflicto— y que supuso el lógico golpe para la imagen del Parlamento —que lo encajó de manera tormentosa— y el consiguiente desgaste para el Grupo Socialista que apostó por el Sr. Jara.

Cobraron asimismo extraordinaria conflictividad las campañas publicitarias institucionales puestas en circulación desde la Consejería de Economía. "*Hecho en Andalucía*", "*Lo hecho en Andalucía, una garantía*" y "*Sólo en Andalucía, tanto en tan poco tiempo*", fueron eslóganes de una publicidad masiva en la que intervino la Junta Electoral Central para ordenar la retirada de la segunda y condenar la tercera —aparecida en la prensa el "día de reflexión"— abriéndose un forcejeo con decisiones de la Junta Electoral de Andalucía, que sostuvo otro punto de vista. En cualquier caso, fue este un asunto que estuvo en primer plano todo el ejercicio y que dejó "tocados" a los altos cargos responsables de la campaña.

También cabe dejar constancia de los problemas habidos respecto a la financiación de los municipios. En el mes de febrero la Comisión Ejecutiva de la Federación de Andalucía de Municipios y Provincias acusó a la Junta de incumplir el mandato constitucional de respaldo financiero de los Ayuntamientos y no pagar el Impuesto de Bienes Inmuebles de sus propiedades. El clima de descontento en este ámbito no era exclusivo de Andalucía, como bien se sabe, pero en esta región había denunciado la FAMP, al término de 1993, que la deuda de los diez municipios andaluces de más de cien mil habitantes (las ocho capitales más Jerez y Algeciras) rondaba los 200.000 millones de pesetas, ejerciendo una presión especial —la llamada "rebelión de la cenicienta"— reclamando la cesión del 5% del IRPF.

Sirva lo anterior como simple botón de muestra de unos argumentos en contra de la acción de gobierno que además se movían sobre el telón de fondo de

grandes cuestiones, tales como el desempleo, la aceptación de la cesión por el Estado del 15% del IRPF y la acusación de atonía en las reivindicaciones del autogobierno.

En un clima tal de tensión y desconfianza no es extraño que incluso acciones gubernamentales teóricamente plausibles fueran objeto de censura al ser tachadas de electoralistas. Pueden citarse como ejemplos la presentación, el 1 de marzo, del Plan Director de Infraestructuras de Andalucía con proyección hasta el año 2007 con un presupuesto total de 4,9 billones de pesetas, y la aprobación por el Consejo de Gobierno de un plan de obras de carreteras por importe de 9.000 millones de pesetas. Asimismo la aprobación, el 15 de marzo de 1994 del Plan de Desarrollo Rural (PDR) con una inversión de 521.362 millones de pesetas para el período 1994-95 que en el lenguaje político al uso fue calificado por la oposición como “chiste electoral” (PP), diciéndose que el PDR era igual que el PER (el controvertido Plan de Empleo Rural), “disfrazado de lagarterana” (IU). De análogo modo fue acogida la petición oficial al Estado de las competencias sobre la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir.

No podría terminar esta semblanza de la fase preelectoral sin dejar constancia de la coalición formada por el Partido Andalucista y el Partido Andaluz de Progreso, liderados respectivamente por el Alcalde de Sevilla, Sr. Rojas Marcos, y el de Jerez de la Frontera, Sr. Pacheco Herrera, coalición que se presentó a las elecciones con el nombre de *Poder Andaluz* y su candidato D. Arturo Moya, nuevo en el andalucismo. Esta formación, junto a la del PP (candidato D. Javier Arenas) e Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía (candidato D. Luis Carlos Rejón) constituyeron los principales partidos de la oposición al PSOE andaluz. Por su parte, este último confirmó la candidatura del Presidente de la Junta, D. Manuel Chaves.

Pero la referencia a este último partido no podría quedar circunscrita a dicho dato sin aludir, siquiera sea de pasada, a su situación interna. Sobran razones para ello en esta ocasión. Frente a la cohesión de los demás partidos —quizás con la excepción de las disensiones en Poder Andaluz, exteriorizadas incluso durante la campaña—, el PSOE se hallaba enfrascado en la conocida disputa entre “renovadores” y “guerristas”. La versión en Andalucía de esa división fue especialmente cruda y salvo el breve paréntesis de la campaña oficial, dio mucho tema de primera plana a los medios de difusión. Dejando al margen los entresijos de este complejo asunto, en tanto que secundario para lo que aquí nos ocupa, quizás quepa decir tan sólo que el detonante de esa crisis fue la dimisión a finales de 1993, del Consejero de Agricultura y Pesca D. Leocadio Marín, quien formuló acusaciones contra el sector oficialista de su partido por discriminar al sector “guerrista” en la designación de cargos institucionales, lo que obligó al Gobierno a dar explicaciones de ello ante la Cámara. De todo este episodio lo que sí puede concluirse —nadie podría negar esto— es la influencia negativa que la imagen truncada de dicho partido tuvo en los resultados electorales.

La suma de cuantos factores han quedado expuestos daba la razón a quienes pensaban dos meses antes de las elecciones que el partido en el Gobierno se en-

contraba en el momento más crítico de su historia, con las peores perspectivas de voto desde la transición democrática.

### *Los resultados electorales*

Los resultados fueron, en síntesis, los siguientes, con expresión del aumento o disminución de escaños respecto a las elecciones de 1990: PSOE, 41 escaños (pierde 17); Popular 41 (gana 15); Izquierda Unida. Los Verdes, 20 (gana 9); Poder Andaluz, 3 (pierde 7). A continuación, un breve análisis de los datos.

El "12-J" representa el fin de la hegemonía del PSOE y el crecimiento de los dos partidos que lo flanquean a cada lado del espectro que alcanzan su "techo" histórico en Andalucía. Asimismo, el hundimiento del sector andalucista, achacado a la duplicidad del mensaje emitido por las dos formaciones integradas en su coalición, y a la escasa identidad de su candidato, cabeza de lista por Granada que no obtuvo su propio escaño; resultados que parecen situar a este partido ante una nueva "travesía del desierto".

Aunque el PSOE ganó las elecciones su descenso fue espectacular. No hay que olvidar que en las elecciones generales de 1993 fue el voto andaluz el que permitió al Presidente D. Felipe González revalidar su nuevo mandato; tampoco que, en los días previos a la campaña en Andalucía, el candidato Sr. Chaves colocaba el listón en los 50 escaños y que por debajo de éste cualquier resultado se calificaba como un desastre. El PSOE perdió en tres provincias (Granada, Almería y Málaga) y en las ocho capitales andaluzas, pasando a ser la tercera fuerza en Málaga y Córdoba. De los 769 municipios andaluces, el PSOE ganó en 636, obteniendo la mayoría absoluta en 409; el PP triunfó en 111, pero arrebató al PSOE 10 de las 26 mayores ciudades andaluzas no capitales de más de 20.000 habitantes donde dicho partido era mayoritario. En términos generales, los resultados permiten afirmar que el PSOE perdió el voto urbano, pues de las 21 ciudades andaluzas con más de 40.000 habitantes el PP ganó en 15 (las 8 capitales más Linares, San Fernando, el Puerto de Santa María, Algeciras, Marbella, Velez-Málaga y El Ejido); y el PSOE lo hizo en 6 (Motril, Alcalá de Guadaira, Dos Hermanas, Chiclana, La Línea y Jerez de la Frontera). Dato paradójico digno de ser destacado: el PSOE ganó en Jerez, "feudo" tradicional de los andalucistas —líder su Alcalde, Sr. Pacheco— que pasaron a ser la tercera fuerza en número de votos.

Finalmente, sin perjuicio del análisis realizado en el apartado dedicado al estudio electoral, creemos de interés reflejar el reparto de los escaños del Parlamento Andaluz desde su constitución en 1982. Cinco son los partidos que a lo largo de las cuatro legislaturas han tenido representación, con independencia de las siglas que portaran en cada momento:

	1982	1986	1990	1994
PSOE	60	60	61	45
PP	17	28	27	41
IU	8	19	11	20
ANDAL.	3	2	10	3
UCD	15	—	—	—

*La fase post-electoral: búsqueda de pactos; constitución del Parlamento; investidura del Presidente*

El “día después” reabrió la crisis en el seno del partido vencedor de las elecciones, que reconoció como derrota su triunfo en Andalucía. La realidad surgida de las urnas no era otra que la de encontrarse en minoría frente a las dos fuerzas de la oposición —quedaba fuera de pactación significativa Poder Andaluz con sus tres escaños— evidencia que forzó a las dos facciones del PSOE a estar de acuerdo en este punto: la necesidad de pactar con Izquierda Unida.

Acto seguido del recuento electoral, el Sr. Chaves González ofreció a IU-Los Verdes negociación para conseguir un acuerdo de gobierno que permitiese “garantizar la gobernabilidad de Andalucía”; se trataba de un pacto abierto, “sin descartar ninguna hipótesis”, incluida la de formar parte del propio Gobierno. Pero ya en la noche electoral el máximo dirigente nacional de IU, Sr. Anguita, ratificó como único compromiso el cumplimiento de su Programa, al tiempo que en Andalucía el Sr. Rejón proclamaba que “IU no contempla gobiernos de coalición, ni acuerdos programáticos, ni pactos de legislatura” y que sólo concedería su voto a aquellas iniciativas que coincidieran con su programa electoral. Además, anunció que su grupo votaría en contra de la investidura del Sr. Chaves. Quedó así definida la situación de inestabilidad institucional; el Sr. Chaves sería Presidente en minoría, forzado a acuerdos puntuales con IU y PP. Este último partido descartó un pacto político con IU, aunque el Sr. Arenas admitió “no tener inconveniente en llegar a acuerdos puntuales con IU en cuestiones importantes para Andalucía”.

A partir de estos planteamientos saltan a escena estas dos ideas-fuerza. De una parte, la oposición propugna que el Parlamento se erija en el centro de la gobernabilidad de Andalucía; el lema “gobernar desde el Parlamento” se convierte así en la tónica de una nueva etapa en la que el Ejecutivo habría de “jugar el papel de un mero gestor” (IU), propósito que el Gobierno califica como un aberración por subvertir la división de poderes, dado que “quien debe gobernar es el Ejecutivo; la Cámara está para controlar al Ejecutivo y para el debate político”. De otra parte, la convergencia posible de los dos partidos de la oposición —que se materializó por primera vez tres días después de las elecciones en el asunto de la Casa *Sundheim*, residencia presidencial— puso en circulación la idea de la famosa “pinza”, de la versión andaluza de un “pacto a la griega” (*El País*, 30-Junio-1994).

El insistente llamamiento del Sr. Chaves a IU para llegar a acuerdos —que el presidente del PP calificó de “patético”— constituye un capítulo muy denso que podría resumirse así: una flexibilización progresiva de posiciones por parte del Presidente de la Junta en busca de algún tipo de acuerdo (apertura a la negociación con todos los grupos; aceptación de que la oposición presidiera comisiones parlamentarias de control; cesión de la Presidencia de la Cámara,...) y una paralela rigidización, igualmente progresiva, de la actitud de la oposición, señaladamente de IU en cuanto partido naturalmente llamado a protagonizar este episodio. A la postre, el balance fue el siguiente: IU sólo negociaría proyectos concretos y ello una vez producida la investidura; designación del Diputado de Izquierda Unida D. Diego Valderas Sosa como Presidente de la Cámara; acuerdos entre PP e IU sobre la composición de la Mesa del Parlamento; “delegación” por el Presidente de la Junta en favor de la Cámara del nombramiento de algunos cargos institucionales (iba dirigido de inmediato a la renovación del Consejo de Radio Televisión de Andalucía y de su Director en especial, lo que tuvo lugar, en efecto). A cambio de todo ello un compromiso de IU sobre la investidura del Presidente, consistente en la abstención de su Grupo en tercera votación, para así dejar vía libre a la investidura por mayoría simple.

Como ya hemos señalado, se constituyó el Parlamento el 5 de Julio, siendo elegido Presidente de la Cámara el Diputado de IU Sr. Valderas Sosa con el apoyo positivo de los Grupos y el voto en blanco del PSOE, que no presentó candidatura. De esta sesión son reseñables dos hechos protagonizados por el Diputado Sánchez Gordillo, Alcalde de Marinaleda, del partido Los Verdes integrado en la coalición de IU. Rompió la disciplina y los compromisos de su grupo al no votar como Vicepresidente primero de la Cámara a un diputado del PP por la simple razón de su pertenencia a este partido. Aunque fue de mayor trascendencia el hecho de que en el acto de su toma de posesión como Diputado sustituyera la fórmula legal de juramento o promesa por una particular proclama que, sin embargo, no produjo reacción alguna de la Presidencia de la Cámara ni de ningún Diputado. Quizás la Constitución española y el Estatuto de Andalucía hubieran protestado por ello si les hubiera sido posible.

El 19 de Julio se celebró la primera sesión de investidura y, al día siguiente, tras un agrio debate, el candidato a la Presidencia de la Junta Sr. Chaves González no obtuvo los 55 votos necesarios para la mayoría absoluta. Celebrada la segunda votación el 23 de Julio, tampoco alcanzó la necesaria mayoría simple al votar también negativamente la oposición en bloque. Para la tercera, celebrada el día 29, el grupo de IU, forzado por alguno de sus miembros —significadamente el Diputado antes mencionado—, no se abstuvo como tenía anunciado sino que optó por “una fórmula intermedia entre la abstención y el voto negativo” (“*no participo en la votación*”) no prevista en el Reglamento de la Cámara pero que fue soslayada por ésta. El grupo andalucista se abstuvo y el PP votó en contra. El Sr. Chaves González fue investido, pues, con los 44 votos de su grupo. Tomó posesión de su cargo el día 1 de Agosto.

### *Evolución posterior*

El decurso de la vida parlamentaria hasta el final de 1994 no ofrece sino una continuidad, más tensionada si cabe, en los planteamientos que ya han sido des-

critos. El ejercicio tuvo como colofón —ya se ha dicho— la retirada del Proyecto de Ley de Presupuestos para 1995 y un debate plenario sobre este hecho celebrado el día 28 siguiente, en que se acordó reprobación a la Consejera de Economía y Hacienda e instar al Presidente la presentación de la cuestión de confianza. Por consiguiente, expuestas las claves del conflicto institucional sería ocioso detenerse aquí en las múltiples vicisitudes que al final desembocaron en dichos resultados.

Valga sólo reseñar el punto de partida en que se situaba el problema de los Presupuestos, sin perjuicio de las muchas matizaciones que podrían añadirse a resultas de la evolución del asunto. IU estableció inicialmente como condiciones para apoyar la Ley de Presupuestos: reclamar 50.000 millones al Estado para saldar en parte la deuda histórica con Andalucía; eliminación de las 60 peonadas exigidas por el PER; competencias sobre el Río Guadalquivir; regulación del comercio; Ley de Cajas de Ahorro; ampliación de las competencias del Consejo Económico y Social y reconversión de los sectores energéticos y forestal en elementos productivos (*El País*, 17-setiembre-1994). A partir de esas premisas, el forcejeo hasta el día 20 de Diciembre en que los Presupuestos fueron retirados —con la añadida controversia jurídica sobre la licitud o no de esa retirada— fue realmente intenso y complejo, excesivo para hacer aquí una exposición circunstanciada del mismo.

No obstante lo dicho, aunque sólo sea por vía enunciativa cabe recordar algunos de los asuntos —de mayor o menor enjundia intrínseca— que de hecho ocuparon la atención de la Cámara y de los partidos hasta el final del año. Así, los reiterados intentos de reprobación o recusación del Portavoz del Gobierno como responsable de la campaña institucional “*Sólo en Andalucía...*” a que antes hicimos referencia, un hecho que mantuvo en constante crisis las relaciones entre el Gobierno y la oposición; negociación sobre el mínimo de peonadas del PER, que puso en actividad, con no poca intensidad, al Sindicato de Obreros del Campo (SOC); el tema de la renovación de las Juntas de los Parques Naturales y de sus Presidentes; una frustrada reforma del Reglamento de la Cámara, trabada fundamentalmente por el tema de la dedicación exclusiva de los parlamentarios, exigida por IU; el persistente rechazo a la cesión por el Estado del 15% de IRPF; el difícil proceso de pactación sobre la designación del Director General de la RTVA —hasta diez reuniones infructuosas entre el Presidente y los líderes del PP e IU— que se resolvió finalmente el 19 de octubre, con el desacuerdo del Sr. Rejón (IU), observado por los medios de difusión como la primera disensión en la práctica de ese partido con el PP; asimismo, el conflicto latente sobre la obligatoriedad o no del Gobierno de ejecutar las resoluciones del Parlamento; así como no pocas acusaciones de inactividad al Ejecutivo.

### *Gobierno*

Con las dificultades derivadas de la escisión sostenida de su partido, el Presidente de la Junta formó Gobierno, remodelando su anterior estructura y ampliándolo en una Consejería. Mantuvo a cuatro Consejeros del anterior Gabinete

te e incorporó a dos independientes. La oposición lo criticó por estimarlo excesivamente tecnocrático. Sus miembros tomaron posesión el día 3 de agosto, fecha en que tuvo lugar la primera sesión del Consejo de Gobierno de la IV Legislatura.

## Ejercicio de las competencias

### *Actividad legislativa*

La primera de las Leyes pertenecientes al ejercicio de 1994, fue aprobada en realidad por el Parlamento el 15 de diciembre del año anterior. Se trata de la Ley 1/1994 de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma que ofrece la particularidad de inaugurar un área de acción tradicionalmente vacía de regulaciones autonómicas sustantivas y de rango legal. Frente al número, realmente abrumador, de disposiciones organizativas de menor rango, esta Comunidad Autónoma destacaba de las del resto de España por no disponer de una Ley sobre la materia, ni siquiera de una Ley de ordenación del territorio, *minimum* ha tiempo superado por muchas de ellas.

La Ley organiza la planificación territorial mediante tres instrumentos: *a*) El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), para todo su territorio, de corte análogo a la figura del Plan Director Territorial de Coordinación (PDTC) contemplada en la Ley del Suelo (artº 68 L.S., T.R. 1992), que queda así sustituida en esta Comunidad Autónoma, respetándose los Planes que se hubieran aprobado con anterioridad. Compete el acuerdo de formulación al Gobierno y su aprobación al Parlamento a través del procedimiento especial previsto para los Planes en el artículo 143 del Reglamento de la Cámara. La propia Ley prevé que su formulación deberá tener lugar en el plazo de un año, a contar desde la entrada en vigor de la Ley (el 23 de enero, día siguiente al de su publicación en el BOJA). *b*) Subordinados al anterior, aunque no necesariamente dependientes de él —punto éste de la Ley bastante oscuro— se contemplan los Planes de Ordenación del Territorio de Ambito Subregional (PO-TAS) de configuración territorial flexible (art 14), llamados a ser el marco “para el desarrollo y coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos de las Administraciones y Entidades Públicas, así como para las actividades de los particulares” (art 10). Corresponde su formulación al Consejo de Gobierno, a propuesta del Consejero de Obras Públicas y Transportes, de oficio o a instancia de las Corporaciones Locales; y su aprobación al propio Gobierno “que deberá dar cuenta al Parlamento” (art 13). *c*) Los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio (PIOT) referidos a las actividades sectoriales incluidas en el Anexo de la Ley (carreteras, ferrocarriles, transporte público, puertos, aeropuertos, aguas, etc.) cuya aprobación compete al Gobierno, quedan sujetos al informe que sobre sus aspectos territoriales ha de emitir el órgano competente en ordenación del territorio, sin que la Ley lo contemple como vinculante y considerándolo evacuado positivamente tras dos meses de silencio.

Las determinaciones de los Planes Territoriales se dividen en tres categorías con diferente alcance vinculatorio. Así, las “Normas” (determinaciones de aplicación directa) vinculantes para las Administraciones Públicas y para los particulares en los suelos urbanizables y no urbanizables; no obstante lo cual, las del POTA no prevalecen sobre los Planes Urbanísticos anteriormente aprobados (art 22, 1 y 3); las “Directrices” (vinculantes en cuanto a sus fines); y las “Recomendaciones” (determinaciones de carácter indicativo cuyo no seguimiento obliga a motivar expresamente las decisiones adoptadas). Por otra parte, la Ley establece la vinculatoriedad del POTA sobre los POTAS y PIOT; y la de los POTAS sobre los PIOT y demás Planes urbanísticos, que habrán de adaptarse a aquéllos en los plazos que determinen. La Ley contiene un título tercero “De la protección de la legalidad” que ofrece, a nuestro juicio, graves carencias de fondo, de relevancia muy superior a la de los simples defectos técnicos o de calidad que tampoco faltan en el resto de la Ley.

La segunda disposición de rango legal —primera de las realmente aprobadas por la Cámara en el ejercicio— es la 2/1994 de 24 de marzo, de creación de una Empresa Pública para la Gestión de los Servicios de Emergencias Sanitarias. Se trata de una empresa de las del tipo del art 6.1.b. de la Ley de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma (*“entidades de derecho público con personalidad jurídica, que por Ley hayan de ajustar sus actividades al ordenamiento jurídico privado”*), adscrita a la Consejería de Salud, que trata de atender “aquella situación urgente que necesita un mayor grado de complejidad diagnóstica y terapéutica para su resolución y comporta un compromiso vital o riesgos de secuela grave permanente para el paciente”. Se establecen como órganos rectores un Consejo de Administración y el Director Gerente, contemplándose la constitución de una Comisión Consultiva para la participación de sectores representativos. La Ley encomienda a los Estatutos la regulación de aspectos fundamentales para el perfil de la Entidad. Un Decreto posterior (88/1994 de 19 de abril) constituyó la Empresa y aprobó sus Estatutos, según veremos más abajo.

La Ley 3/1994, de 5 de abril, completa la normativa relativa a Altos Cargos de la Administración andaluza, incorporando al Registro de Intereses y Bienes de dichos Cargos, las declaraciones del IRPF y del Impuesto sobre el Patrimonio. La Ley viene a cumplir una resolución del Pleno del Parlamento producida en el “debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma” celebrado en julio de 1993.

La Ley 4/1994, de 12 de abril, crea la Universidad Internacional de Andalucía. La Ley de Coordinación del Sistema Universitario de Andalucía (1/1992 de 21 de mayo), constituyó el marco normativo para la creación de nuevas Universidades y a su amparo se crearon, en efecto, en el año 1993, las de Huelva, Jaén y Almería, con lo que las ocho capitales andaluzas quedaron dotadas de su propia Universidad. Todavía pendiente de creación la tan anunciada segunda Universidad de Sevilla, surge en el ejercicio que comentamos esta novena Universidad Pública cuyas raíces históricas arrancan de dos antiguos centros universitarios: la Universidad de Baeza, refundada en 1979 y gestionada desde entonces por la Universidad de Granada (los orígenes de aquélla son antiquísimos, pues fue cre-

ada en 1538 llegando a funcionar hasta 1824) y la Universidad Hispano-americana de La Rábida, creada en 1940, dependiente de la de Sevilla desde 1978. La nueva Universidad se establece en dos sedes permanentes: la sede *Antonio Machado*, en la ciudad de Baeza (Jaén); y *Santa María de la Rábida*, en Palos de la Frontera (Huelva). La Ley ha evitado configurarla como una Universidad "de verano", atribuyéndole, amén de la realización de cursos de esta clase, la impartición de enseñanzas especializadas y de postgrado así como otras actividades de investigación, cursos para extranjeros y formación del profesorado. Se crea un Patronato como órgano de interrelación de la Universidad con las demás instituciones universitarias y sectores sociales interesados; asimismo, se crean sendos Patronatos de sede. Sus órganos de gobierno y administración son: Junta de Gobierno; Rector; Vicerrectores; Secretario General; Directores de Sede y Directores de los Centros Especializados que puedan constituirse para el desarrollo de programas de estudio, de docencia e investigación relacionados con temas monográficos de interés para Andalucía y su proyección internacional.

De muy distinto corte son las Leyes 5 y 6, de 3 y 18 de mayo, respectivamente. Dictadas en pleno fragor de la batalla electoral, la primera tiene por objeto reducir los gastos electorales, adecuando las cuantías de las subvenciones para cada formación política en función de escaños y votos obtenidos, reduciendo el límite máximo del gasto electoral de cada grupo; así como otras medidas adecuadas al fin que la Ley se propone.

De calado político muy superior es la Ley 6/1994, cuyas tensiones subyacentes ya hemos expuesto. La Ley supone la modificación de la Ley 6/1983 del Gobierno y de la Administración de la CA y la 1/1986 Electoral de Andalucía. Su primer efecto es el de cubrir la laguna existente en el ordenamiento andaluz sobre la posibilidad o no de una disolución anticipada de la Cámara por el Presidente de la Junta. La Ley confiere, en efecto, esta facultad al Presidente mediante Decreto (que deberá fijar la fecha de las elecciones) y previa deliberación del Consejo de Gobierno. Por consiguiente, amén del régimen ordinario de convocatoria de elecciones, dentro del plazo de 30 a 60 días desde la expiración del mandato parlamentario, se contempla la disolución anticipada, sujeta, no obstante a las siguientes restricciones: a) la *propuesta* de disolución no podrá presentarse cuando esté en trámite una moción de censura; b) no procede la disolución sin que haya transcurrido, al menos, un año desde la última disolución de la Cámara.

Por otra parte, la Ley viene por fin a salvar el problema de base que ha venido gravitando sobre los comicios autonómicos en esta región y que ha producido un enorme desgaste político, como el de 1994, digno quizás de mejor causa: la votación no podrá celebrarse en los meses de julio y agosto.

Hay que observar que el régimen implantado no viene a convalidar la decisión del Presidente Sr. Chaves González de celebrar en el "12-J" la votación de las elecciones entonces en marcha, pues si bien la Ley entró en vigor el día 1 de junio de 1994, su disposición transitoria señala que la facultad de disolución an-

tipicada del Parlamento sólo podrá ser ejercitada en las *legislaturas* posteriores a la entrada en vigor de la misma.

Como reflexión final cabe señalar que habiéndose manifestado el problema ya en 1990 (coincidencia del tránsito de Legislatura en verano), con mucho tiempo por delante para su posible arreglo, la elaboración de la Ley que comentamos, aunque tardía, tuvo al menos la virtud de apaciguar los ánimos y encauzar hacia una solución de futuro las enormes tensiones levantadas por la fijación del "12-J", por lo que, desde una lectura positiva de los hechos, bien vale aplicar a esta Ley el dicho de "más vale tarde que nunca".

De la misma fecha que la anterior, y última de la serie de 1994, es la Ley 7, de 18 de mayo, de Protección Ambiental. Su extenso contenido (103 artículos y tres amplios Anexos), no permite sino dejar una somera semblanza de la misma. Su objetivo fundamental es el de prevenir, minimizar, corregir o impedir los efectos que las actuaciones públicas o privadas puedan tener sobre el medio ambiente, al servicio de los cuales se establecen medidas preventivas, de mejora y represivas, que habrán de incidir sobre planes, programas y proyectos de construcción o instalaciones de obras públicas o privadas; industrias; desechos y residuos sólidos urbanos; actividades productoras y gestoras de residuos tóxicos y peligrosos (exceptuadas las mineras); y vertidos en el demanio marítimo y su zona de influencia (se exceptúan, pues, los vertidos a las aguas continentales).

Aun sin decirlo expresamente, la Ley parte de un concepto restringido de medio ambiente dado que los elementos que tutela son el aire (incluido el ruido) y un sector de las aguas, más los residuos sólidos urbanos y los tóxicos y peligrosos. Aunque la opción por ese sector nuclear del medio ambiente conlleva la frustración de una regulación medioambiental más omnicomprendiva, a nuestro juicio se trata de una opción razonable por cuanto permite a la Ley contemplar una serie de técnicas concretas que hacen posible una mayor operatividad real. Así en cuanto al ámbito de la prevención se regulan medidas tales como la Evaluación de impacto ambiental, el Informe ambiental y el sometimiento al trámite de Calificación ambiental, todo ello para las actividades que figuran en los Anexos de la Ley. En sendos capítulos, la Ley regula analíticamente los requisitos que las actividades deben cumplir para conservar y mejorar el medio ambiente (calidad ambiental), referidos a la calidad del aire, de los residuos y de las aguas litorales. Por último, un extenso Título dedicado a la Disciplina inspirado en un principio conmutativo entre la gravedad del daño o beneficio obtenido y el alcance de las sanciones y demás obligaciones anejas. Se tipifican infracciones y sanciones (separadamente, por cada sector objeto de protección) con multas de hasta 50 millones de pesetas en su cuantía máxima.

### *Actividad reglamentaria*

#### *Organización de la Comunidad Autónoma*

En consonancia con el tiempo electoral que tocó a esta Comunidad Autónoma en 1994, cabe mencionar en primer término, dentro de este capítulo de dis-

posiciones reglamentarias de carácter organizatorio el Decreto de 8 de Febrero (D. 31/1994) que establece normas de procedimiento de gestión de gastos electorales, dictado en línea con lo dispuesto en la Ley del Presupuesto para 1994 y cuyo detalle puede verse en otro lugar de esta obra. Asimismo es obligada la cita del Decreto de 15 de Marzo (61/1994) sobre impresos y normas electorales.

Un bloque importante de disposiciones de esta índole lo constituyen el Decreto del Presidente sobre reestructuración de Consejerías de 2 de Agosto (D.148/1994) —dictado inmediatamente después de su investidura— y ocho Decretos más referidos específicamente a la estructura y competencias de las Consejerías de Industria, Comercio y Turismo (D. 153/1994 de 10 de Agosto); Trabajo y Asuntos Sociales (D.154/1994 de 10 de Agosto); Salud (D. 155/1994 de 10 de Agosto); Medio Ambiente y Agencia de Medio Ambiente (D. 156/1994 de 10 de Agosto); Obras Públicas y Transportes (D. 193/1994 de 30 de Agosto); Agricultura y Pesca e Instituto Andaluz de Reforma Agraria (D. 220/1994 de 6 de Setiembre); Cultura (D. 259/1994 de 13 de Setiembre) y Educación y Ciencia (D. 327/1994 de 4 de Octubre). En síntesis, se aumenta una Consejería pasando a ser 11. La nueva Consejería de Industria, Comercio y Turismo absorbe competencias que antes ostentaba la de Economía y Hacienda; y las de Cultura y de Medio Ambiente, ambas de nueva creación, asumen las competencias que anteriormente tenía la de Cultura y Medio Ambiente, que desaparece. También se elimina la Consejería de Asuntos Sociales pasando sus competencias a ser desempeñadas por la Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales, de nueva denominación. La relación completa de Consejerías así como sus respectivas competencias quedan reflejadas en la ficha institucional y en las correspondientes referencias normativas de esta obra.

Son asimismo reseñables recomposiciones de órganos motivadas por la referida reestructuración de los gabinetes; así, el Consejo Forestal Andaluz y el Consejo Andaluz de Caza; y las Comisiones Delegadas de Planificación y Asuntos Económicos y de Bienestar Social. También se modifica por dicha causa el Reglamento del Instituto de Fomento de Andalucía (D. 427/1994 de 8 de Noviembre). Antes de la formación del nuevo Gobierno ya se produjo una reestructuración en la Consejería de Obras Públicas y Transportes que motivó también la de la Empresa Pública "Puertos de Andalucía" (ÉPPA) (D. 109/1994).

Dentro de las normas estrictamente organizatorias es obligado reseñar las referidas al sector público. Ya dejamos constancia más arriba de la creación de la Empresa Pública para la gestión de los servicios de Emergencias Sanitarias (Ley 2/1994), debiendo citarse ahora el Decreto 88/1994 por el que se constituye dicha Empresa y se aprueban sus Estatutos. La entidad "*Emergencias Sanitarias*" prestará la asistencia sanitaria a las personas con urgencias médicas cuyo diagnóstico o tratamiento requieran una asistencia inmediata y de alta complejidad, a la vez que comporten un riesgo grave para la vida o puedan producir secuelas graves y permanentes al individuo. Desarrollará la gestión y organización de los Centros de Coordinación de Urgencias y Emergencias. Extiende su ámbito de actuación a la Comunidad Autónoma, fijándose su domicilio legal en Málaga.

Sus órganos de gobierno son el Consejo de Administración y el Director Gerente, estando prevista la constitución de un órgano participativo: la Comisión Consultiva.

El Decreto 145/1994 de 12 de Julio ratifica la constitución de la Sociedad Anónima "*Teatro de la Maestranza y Salas del Arenal S.A.*" entre la Junta de Andalucía, la Diputación Provincial de Sevilla y el Ayuntamiento de Sevilla, cuyo objeto es la cooperación económica, técnica y administrativa para la gestión y explotación de los servicios culturales, artísticos y de cualquier tipo que se realicen en dichos establecimientos. Por otra parte, debe significarse la autorización otorgada por el Decreto 42/1994 para que la Empresa de Suelo de Andalucía (EPSA) pueda constituirse en partícipe mayoritario de la Sociedad "*Cartuja '93 S.A.*" a efectos de coordinar esta entidad con otros proyectos promovidos por la Junta de Andalucía.

Mayor carácter competencial, dentro de las normas organizativas que nos ocupan, tiene el siguiente grupo de disposiciones, ciertamente relevantes. Hay que destacar en primer término el importante Decreto 77/1994 de 5 de Abril por el que se regula el ejercicio de las competencias de la Junta de Andalucía en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo. La disposición tiene el mérito de reunir y sistematizar en un texto único las funciones de las distintas entidades y órganos competentes en la materia, superando así una larga etapa —desde la asunción por la Junta de Andalucía en 1979 de competencias en este sector— caracterizada por la fragmentación normativa y la consiguiente inseguridad jurídica. El Decreto realiza una meticulosa disección de las funciones y competencias, desde la ordenación del territorio hasta los últimos actos de la gestión y disciplina urbanística, relacionando en capítulos las que corresponden al Consejo de Gobierno, Consejero de Obras Públicas y Transportes, Director General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, y los órganos colegiados clásicos en la materia: las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio y Urbanismo (denominación nueva de las tradicionales CPU) y la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía (que toma asimismo nueva denominación). Se contemplan también las funciones ejecutivas de los Delegados Provinciales de dicha Consejería.

Cualquier resumen que de dicha disposición intentáramos aquí minimizaría la complejidad de la misma y la relevancia de los aspectos omitidos, no obstante lo cual cabe destacar el papel central de las Comisiones Provinciales en relación con la aprobación de los instrumentos fundamentales de planeamiento (PGOU, NC y SP, proyectos de DSU, Planes Parciales y Especiales de desarrollo de municipios no capitales o inferiores a 50.000 h.); también el del Consejero de Obras Públicas por cuanto le compete aprobar los PGOU y NCSP de municipios con categoría de centros subregionales de Andalucía.

Del inventario de las competencias y funciones que el Decreto relaciona han de deducirse por vía residual las que corresponden a las Entidades Locales; pero además de esas competencias locales propias han de adicionarse, en su caso, las que resulten de delegación, previsión esta a la que el Decreto dedica un extenso

Título y que constituye, como proclama su Preámbulo, el impulso descentralizador que en buena medida justifica esta disposición. A instancia de los Municipios interesados, la delegación ha de resolverla el Consejero de Obras Públicas y Transportes por un plazo de cinco años, siendo revocable *ad nutum* en caso de incumplimiento de las condiciones de la delegación; y puede consistir en facultades muy importantes, tales como aprobaciones definitivas de los instrumentos fundamentales del planeamiento urbanístico.

En relación con esa posible operación de delegaciones en masa hay que advertir que aunque todo impulso descentralizador puede ser, en abstracto, digno de celebrar, no pueden ocultarse los peligros que pueden derivarse de un excesivo descompromiso en el control de un sector como el urbanismo, tan proclive a la indisciplina, por no emplear otros términos, tanto de administradores públicos como de sujetos privados. En esta materia es obligado tener siempre presente el expreso mandato constitucional: los poderes públicos tienen el deber de tutelar la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación (art. 47 CE).

Otra disposición destacable en el orden competencial es el Decreto 97/1994, de 3 de mayo, sobre vertidos al dominio público marítimo-terrestre y de usos en zona de servidumbre de protección, que asigna a la Agencia de Medio Ambiente la vigilancia, control y el ejercicio de la potestad sancionadora.

Por último, debemos considerar dos disposiciones de especial relieve puesto que afectan a ámbitos esenciales de la actuación jurídica de la Junta de Andalucía. Así, el Decreto 89/1994, de 19 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Andalucía, dictado en base a la habilitación contenida en la Disposición Final Tercera de la Ley 8/1993, de 19 de octubre, que lo creó y de la que hicimos amplio comentario en nuestro Informe de 1993 no sólo por la intrínseca importancia de la institución sino por la singular posición del Estatuto de Andalucía sobre este tema, sin parangón con ningún otro. La Ley en cuestión, en aras de la mayor autonomía del órgano consultivo, dejó imprejuizadas no pocas opciones de su organización y funcionamiento, encomendando al propio órgano la elaboración y propuesta de un Reglamento que al cabo viene a constituir el Reglamento ejecutivo de la Ley. En esta ocasión cabe hacer somera reseña de los rasgos más importantes aportados por este Reglamento en orden al perfil definitivo de la institución: su órgano ordinario de funcionamiento, la Comisión Permanente, está compuesta por el Presidente y ocho Consejeros electivos (el número actual de estos Consejeros es de doce), estando asistida por el Secretario General; regula el reglamento el procedimiento de elección así como el sistema de renovación del órgano —cada dos años— y cubrimiento de sus vacantes; asimismo, el régimen general de los Consejeros electivos (determinación de su número en los márgenes permitidos por la Ley, renovación por mitad cada dos años, procedimiento de declaración de ceses y provisión de vacantes). Por otra parte, contempla un modelo flexible de Ponencias para la preparación de los dictámenes y demás informes y acuerdos del Consejo; tales Ponencias pueden ser ordinarias o especiales y estar adscritas al Pleno o a la Comisión Permanente. Contiene el Capítulo IV un detallado régi-

men de funcionamiento que viene a cubrir un vacío determinativo de la actividad misma del Consejo (convocatoria y constitución de las sesiones, adopción de acuerdos, desarrollo de las sesiones y deliberaciones, procedimiento para la elaboración y emisión de los dictámenes, votos particulares, ampliación de los mismos,...etc). Finalmente, el Título V contempla un grupo de preceptos de régimen interno (régimen económico-presupuestario, personal, funciones de los letrados y vías de acceso a tal condición,...) que tienden a preservar los principios de independencia y autonomía que la propia Ley garantiza a la institución (art. 2º). Hay que anotar que por acuerdo del propio Pleno del Consejo su funcionamiento quedó diferido a la entrada en vigor del Reglamento que nos ocupa, lo que tuvo lugar el 27 de Abril de 1994. En sesión plenaria del 4 de Mayo quedó constituida la Comisión Permanente.

La otra disposición que emparejábamos con la que se acaba de comentar es el Decreto 323/1994, de 28 de setiembre, por el que se regula la organización y funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, órgano adscrito a la Consejería de la Presidencia, encargado de la representación y defensa en juicio de la Administración de la Junta de Andalucía, de su Administración institucional y del Consejo Consultivo de Andalucía, regulando asimismo el Título IV sus funciones consultivas. El Jefe del Gabinete Jurídico ostenta la dirección del mismo y la coordinación del Servicio Andaluz de Salud con el resto de los servicios jurídicos de la Administración autonómica. Los Servicios centrales de dicho gabinete se organizan en las áreas de Coordinación, de Asuntos consultivos y de Asuntos contenciosos, siendo también órganos de dicho gabinete las Aseorías jurídicas de las Consejerías y Organismos Autónomos y los Servicios Jurídicos Provinciales.

El Capítulo de Función Pública registra la retirada por el Gobierno de un Anteproyecto de Ley de Función Pública al no prestar su consenso los sindicatos UGT y CCOO, que abandonaron la mesa de negociación. La actividad reglamentaria al respecto se contrae a tres Decretos de alcance menor tales como el 56/1994, de 1 de marzo, sobre atribución de competencias al Consejero de Gobernación en materia de personal y el 190/1993, de 28 de diciembre, (BOJA de 3 de Marzo, 1994), sobre revisión de cuantías por asistencias, dietas y gastos de locomoción. Por su parte, el Decreto 67/1994, de 22 de marzo, regula el acceso al Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, estableciendo el sistema de oposición libre entre Licenciados en Derecho. Determina la estructura de las pruebas (dos ejercicios teóricos, dos prácticos, y uno oral sobre un idioma extranjero) y establece en el Anexo el temario de la oposición.

#### *Disposiciones relativas a las Entidades locales*

En este último apartado de normas organizativas cabe referir dos disposiciones de diversa índole que en distinta medida afectan a la organización de las Entidades Locales andaluzas. Se agota en ello toda la actividad normativa en materia local, lo que resulta bastante parco a todas luces.

Una, la autorización para la segregación de Villafranco del Guadalquivir del municipio de la Puebla del Río (Sevilla) (D. 41/1994); otra, la aprobación de me-

didadas extraordinarias para el saneamiento financiero de los Ayuntamientos (D. 461/1994 de 7 de Diciembre), tema este que adquirió no poca conflictividad durante el ejercicio, según relatamos en los "Rasgos generales" del mismo (*Vid. supra*). De entre las medidas destaca la de subvencionar, hasta un máximo de siete puntos de interés, las operaciones destinadas a refinanciar la deuda procedente de inversiones de aquellos Ayuntamientos cuya carga financiera rebase el 20% de sus derechos liquidados por operaciones corrientes.

### *Normación sectorial*

*Economía y Hacienda.* Sobre el telón de fondo de la crisis económica, las disposiciones reseñables en este sector presentan una doble vertiente consonante con la situación: por un lado, medidas de fomento; de otra, captación de ingresos mediante emisiones de Deuda. Entre las primeras hay que registrar el Decreto 22/1994, de 1 de febrero, sobre medidas de reactivación económica y de apoyo a las empresas con el fin de fomentar la creación de empleo; así como de fomento de la contratación, el empleo y la economía social (D. 24/1994 de 1 de febrero), que pretenden un aumento en el número de contratos, así como una mejor calidad de la formación, de los contratos en práctica y de aprendizaje. Respecto a las segundas, baste dejar citadas dos emisiones de Deuda Pública por importe respectivo de 35.000 y 32.708 millones de pesetas (Decretos 38 y 421/1994), así como la modificación del Programa de Emisión de Pagarés con un saldo vivo de 60.000 millones con duración hasta el 29 de mayo de 1991; todo ello con la finalidad de financiar inversiones (D. 141/1994).

*Agricultura y Ganadería.* Aparte la declaración de interés general de las actuaciones de reforma agraria en la Comarca del Condado (Jaén), con vistas a la mejora de la explotación del olivar y los recursos cinegéticos (D. 185/1993 de 21 de Diciembre), tienen un carácter más general y sustantivo las dos siguientes disposiciones. La primera constituye la reserva autonómica de cantidades de referencia de producción de leche, coordinada con la reserva nacional con cargo a los presupuestos de la Junta de Andalucía (D. 191/1993). La segunda regula la constitución y funcionamiento de agrupaciones de defensa sanitaria (ADS) en el ámbito ganadero, que sólo se hallaban previstas para el ganado porcino. Las ADS son agrupaciones constituidas libremente por ganaderos cuyo fin primordial es elevar el nivel sanitario de sus explotaciones mediante la adopción de un programa común, estableciendo sus propios Estatutos; quedan obligados a colaborar activamente en la organización, control y ejecución de las medidas sanitarias para la prevención y lucha contra las enfermedades de los animales. La obtención del título oficial de ADS da acceso a los beneficios que establece el propio Decreto 187/1993, de 21 de diciembre.

*Montes y Espacios Naturales.* El Decreto 91/1994 aprueba el Plan de Lucha contra los incendios forestales (INFOCA) que engloba los ocho planes provinciales elaborados por la Administración forestal así como los Planes de Emergencia de los Ayuntamientos y otras Entidades locales. Se definen las épocas de peligro, clases de incendios, zonificación del territorio, áreas operativas, previsión de colaboración de personal voluntario, etc. La dirección técnica de las ta-

reas de extinción queda a cargo de la Administración forestal, sin perjuicio de las competencias de protección civil y orden público que corresponden a los Alcaldes.

Establecido por la Ley 4/1989, de 2 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, el "Plan de Ordenación de los Recursos Naturales" como figura de planificación, y aprobado el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía por la Ley 2/1989, de 18 de Julio, se aprobaron durante el ejercicio que nos ocupa una serie de dichos Planes de Ordenación para determinados Espacios así como sus respectivos Planes Rectores de Uso y Gestión, también exigidos por la primera de las Leyes citadas. Siete son los Parques Naturales regulados en el sentido expresado: Montes de Málaga (D.62/1994), Sierra Mágina (Jaén) (D. 63/1994), Sierra Nevada (D. 64/1994), Sierras Subbéticas (Córdoba) (D. 79/1994), Sierra María-Los Vélez (Almería) (D. 78/1994), Los Alcornocales (Cádiz y Málaga) (D. 417/1994) y Cabo de Gata-Níjar (Almería) (D. 418/1994 de 25 de Octubre).

Más arriba quedaron mencionadas, entre las normas de carácter organizativo otras disposiciones del sector sobre composición y funciones de los Consejos Forestales y del Consejo Forestal Andaluz y Consejo Andaluz de Caza.

*Medio Ambiente.* Además de la Ley de Protección Ambiental que hemos comentado en su lugar, es de notable interés el Decreto 334/1994, de 4 de octubre, por el que se regula el procedimiento de autorizaciones de vertidos al dominio público marítimo-terrestre y de uso en zona de servidumbre. Se trata de la disposición de contenido sustantivo que viene a complementar la atribución de la competencia en la materia otorgada a la Agencia de Medio Ambiente por el Decreto 97/1994 (*Vid. supra*). Como reza el propio título de la disposición, su contenido viene referido a dos espacios de naturaleza muy distinta, aunque comúnmente adscritos a un concepto lato de "costa", es decir, espacios pertenecientes al dominio público y a la zona de servidumbre no necesariamente pública, antes bien, generalmente privada; también es distinto su objeto puesto que en el primer caso su ámbito está restringido a los vertidos —materia medioambiental por excelencia—, en tanto que en el segundo las autorizaciones pueden contemplar "obras, instalaciones o actividades" y tienen una clara implicación urbanística; por demás los títulos habilitantes de dicha disposición proceden de dos Leyes distintas: la andaluza 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental y la Ley estatal 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

Aun reconociendo la común teleología de ambos tipos de autorizaciones, su regulación en una única disposición —que además llega a formular un Título I de "Disposiciones Generales", donde, lógicamente, son muy escasas las notas comunes— no puede disipar la realidad de su distinta naturaleza jurídica y quizás la conveniencia de que hubiesen sido reguladas separadamente. A nuestro juicio, ello quizás hubiera propiciado un mayor ensamblaje de las autorizaciones en la zona de servidumbre de protección con las que son propias del ámbito urbanístico, punto este sobre el que el Decreto en cuestión no profundiza con la claridad necesaria, ello aparte la adopción de soluciones que complican la desea-

ble armonía que debe procurarse ante sectores en concurrencia; por ejemplo, el silencio negativo, perfectamente aplicable a las solicitudes de vertidos en el demanio, no parece justificado en zonas de propiedad privada como las de servidumbre de protección (solución contemplada en el art. 12 del Decreto), lo que es contrario a la factura tradicional de las licencias de esta clase; y ello aunque se arguya como legitimadora de tal solución la protección y conservación del medio ambiente, argumento convincente desde el punto de vista filosófico pero técnicamente débil para romper las reglas que permiten moverse conceptualmente por el mundo del Derecho. Está claro que con una solución distinta no habría de sufrir un ápice el medio ambiente si ante una solicitud atentatoria contra el mismo la Administración hace lo que debe: resolver expresamente y en su debido tiempo la petición, en sentido negativo.

De evidente interés es el Catálogo Andaluz de Especies de la Flora Silvestre Amenazada aprobado por el Decreto 104/1994, de 10 de mayo, que clasifica las especies en a) peligro de extinción; b) sensibles a la alteración de su hábitat; c) vulnerables; d) de interés especial, a efectos de la confección de respectivos Planes de Recuperación, de Conservación y de Manejo.

*Comercio.* Justificado en que la crisis económica y la recesión de la demanda repercute excesivamente en el comercio minorista, el Decreto 66/1994, de 22 de marzo, desarrollando el régimen de limitación horaria previsto en las bases estatales para la apertura y cierre de los locales comerciales, establece el aplicable a la Comunidad Autónoma de Andalucía. Salvando el régimen especial de las oficinas de farmacia y los establecimientos con libertad horaria (prensa, repostería, combustibles, floristerías, y demás relacionados en el art. 6º), los aspectos de mayor relieve del Decreto se pueden sintetizar en: a) libertad horaria de apertura y cierre; b) horario global máximo de 72 horas por el conjunto de días laborables de la semana; c) máximo de ocho días al año de domingos y festivos que los comercios podrán abrir al público, sin exceder de doce horas cada día.

Con esta disposición la Junta de Andalucía arbitra en un problema —“la revolución de los horarios”— donde las “grandes superficies” y los pequeños establecimientos mantuvieron posturas enconadas sin alcanzar acuerdos al respecto. Las grandes empresas se consideraron perjudicadas por la medida.

*Turismo.* En este sector es de reseñar la asignación de actividades de información y potenciación del sector turístico andaluz a la Empresa Pública “*Turismo Andaluz, S.A.*” (D. 83/1994).

*Obras públicas; puertos; ordenación del territorio, urbanismo.* Más arriba quedaron anotadas las dos disposiciones “estrella” de este sector: la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía y el Decreto regulador de las competencias en dicha materia y en el ámbito urbanístico.

*Salud.* De evidente repercusión social es el Decreto 257/1994, de 6 de setiembre, por el que se regula la libre elección de Médico General y Pediatra en el nivel primario de atención, de entre los existentes en el Distrito de Atención Primaria. La elección, posible en cualquier momento y sin necesidad de justifi-

cación, pueden realizarla directamente los mayores de 16 años e incluso los menores de esa edad emancipados o los que sus condiciones de madurez les permitan realizar tal elección. La disposición contiene algunas matizaciones al régimen establecido para paliar los desequilibrios en la carga sanitaria de los facultativos.

Con el fin de evitar el intrusismo y garantizar una atención sanitaria adecuada se dicta el Decreto 416/1994, de 25 de octubre, por el que se establecen las condiciones y requisitos técnicos de instalación y funcionamiento de las consultas y clínicas dentales y laboratorios de prótesis dental. Según estimaciones existen en Andalucía alrededor de 500 consultas que se consideran ilegales al no estar atendidas por personal cualificado o no reunir las condiciones higiénico-sanitarias adecuadas. Entre otras determinaciones contenidas en el Decreto, las consultas y clínicas dentales deberán contar, al menos, con áreas de recepción y espera, área clínica y de servicios e instalaciones, adecuada tecnología; exigiéndose que estén organizadas, gestionadas y atendidas directa y personalmente por odontólogos o estomatólogos colegiados y que el personal auxiliar cuente con la titulación adecuada a sus funciones. También se contemplan requisitos —hay que estar a los Anexos I y II— para los Laboratorios de Prótesis dental. Las Disposiciones Transitorias contemplan el régimen de adaptación al Decreto de los establecimientos preexistentes.

Muy relacionado con la anterior disposición, aunque de alcance más general, es el Decreto 16/1994, de 25 de enero, primero en el tiempo de los del sector que comentamos, cuyo objeto es la autorización y registro de centros y establecimientos sanitarios. Los clasifica en cuatro categorías generales (centros de internamiento, centros y establecimientos extrahospitalarios, centros sanitarios móviles, y los dedicados a la producción, distribución, almacenamiento o dispensación de medicamentos y productos sanitarios); más todos aquellos distintos de los anteriores que tengan carácter sanitario o que tengan la obligación de contar con un sanitario al frente. Todos ellos quedan obligados a obtener autorizaciones de instalación y de funcionamiento; registro, calificación y acreditación; colaboración con la Administración sanitaria, etc. Contempla la disposición un extenso Capítulo segundo dedicado al régimen de las autorizaciones.

*Asistencia Social.* En este área cabe citar en primer término un Decreto 10/1994, de 11 de enero, por el que se fija la cuantía para el ejercicio de 1994 de las ayudas económicas complementarias de carácter extraordinario a favor de ancianos y de enfermos incapacitados, beneficiarios de ayudas periódicas individualizadas y a favor de personas con minusvalías beneficiadas de subsidio de garantía de ingresos mínimos. Se establecen en la cuantía de 42.000 ptas. anuales.

Por otra parte, el Decreto 68/1994, de 22 de marzo, establece medidas especiales en materia de Drogodependencias en la triple vertiente de la prevención, asistencia e inserción social; la colaboración en la persecución del narcotráfico; y la concesión de subvenciones a entidades y asociaciones que actúen contra la drogodependencia. Se crea la Oficina Andaluza para la colaboración contra el narcotráfico y la Comisión de Participación sobre Drogodependencias.

*Educación y Ciencia.* Siguiendo la tónica de años anteriores, este sector se presenta como el más normativizado ofreciendo, pues, un cuadro bastante completo de disposiciones legales y reglamentarias, quizás sin parangón con el resto de los sectores competenciales de la Junta de Andalucía. Aparte la creación por Ley de la Universidad Internacional de Andalucía (*Vid. supra*) hay que destacar en el nivel de la enseñanza universitaria tres disposiciones de indudable interés.

En primer lugar, la actualización del Catálogo de títulos oficiales (Licenciaturas, Diplomaturas, Maestrías) de las Universidades andaluzas (D. 332/1994), que arroja el siguiente número por Universidades: Almería, 22; Cádiz, 55; Córdoba, 37; Granada, 67; Huelva, 27; Jaén, 33; Málaga, 54; Sevilla, 65.

De otra parte, se establece el II Plan Andaluz de Investigación, instrumento para el fomento y la coordinación de la investigación científica y el desarrollo tecnológico en la Comunidad Autónoma (Decreto 384/1994, de 11 de octubre, de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo). El Plan estará integrado por Programas sectoriales y por el de promoción general del conocimiento. Como órgano de planificación, coordinación y seguimiento del Plan se crea la Comisión Interdepartamental de Ciencia y Tecnología, presidida alternativamente —bianualmente— por los Consejeros de Industria, Comercio y Turismo y de Educación y Ciencia. Como órgano de asesoramiento de dicho centro se crea la Comisión de Evaluación Científica y Tecnológica de Andalucía, formada por un Consejo Director y Ponencias de Areas Sectoriales. Asimismo, se crea el Consejo General de la Ciencia y la Tecnología de Andalucía con el propósito de adecuar el II Plan Andaluz de Investigación a las necesidades de los centros públicos y privados de I+D, y un Consejo Asesor que facilite el diálogo entre la comunidad investigadora y los agentes sociales y económicos.

Por último, hay que dejar constancia de la aprobación del Reglamento del Consejo Andaluz de Universidades (D. 218/1994), previsto en la Ley 7/1992 de Coordinación del Sistema Universitario de Andalucía. Es el órgano al que corresponden las funciones de planificación, propuesta, consulta y asesoramiento en materia de coordinación universitaria.

En el nivel de la enseñanza secundaria destaca el Decreto 126/1994, de 7 de junio, por el que se establecen las enseñanzas del Bachillerato. También fueron aprobados otros planes de enseñanzas específicas (música, formación profesional).

*Cultura.* En cumplimiento de la Ley 3/1984 de Archivos, se aprueba el Reglamento de organización del Sistema Andaluz de Archivos (D. 73/1994). Por otra parte, se aprueba el Reglamento del Sistema Bibliotecario de Andalucía (D. 74/1994) que, modificando el modelo anterior, opta por un sistema descentralizado bajo el principio de coordinación.

## Otras actividades

Cabe reseñar en este apartado algunas relaciones convencionales establecidas por lo general con órganos de la Administración del Estado. Los convenios de

colaboración en que participaron Corporaciones Locales se reducen a dos: Ayuntamiento de Sevilla para la organización y desarrollo de la “*Bienal de Arte Flamenco*”; y Ayuntamiento y Diputación de Granada para el “*Festival Internacional de Música y Danza*”, ambos en conjunción con el Instituto Nacional de Artes Escénicas y de la Música.

También en el ramo de Cultura hay que citar el convenio con dicho Ministerio para la elaboración de la “*Guía de Fuentes para la Historia de la Comunidad Autónoma*” y el relativo al asesoramiento técnico del Instituto de Conservación y Restauración de Bienes Culturales. Con el Ministerio de Obras Públicas, convenios sobre actuaciones en la Bahía de Cádiz (con la participación de municipios afectados), y de financiación y ejecución de carreteras en el corredor Bahía de Cádiz-Bahía de Algeciras; asimismo, con la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir para realización de actuaciones de protección y mejora. En materia de Medio Ambiente, convenio con la Secretaría de Medio Ambiente y Vivienda para el desarrollo conjunto de actuaciones encaminadas a la recogida selectiva de papel-cartón y vidrio usados. Con el Ministerio de Asuntos Sociales, convenios sobre el Sistema de Información de Usuarios y otro convenio-marco sobre Asuntos Sociales. Con el de Educación y Ciencia, para el desarrollo del Programa de Escuelas Viajeras. Otros convenios: con el Instituto Nacional de Consumo (addenda al convenio de colaboración), Instituto de la Mujer y Ministerio de Industria y Energía (gestión sobre PYMES).

## Conflictividad

Nunca mejor podría decirse que la conflictividad en esta Comunidad Autónoma ha sido fundamentalmente de índole interna, según ha quedado expuesto a lo largo de estas páginas. El ejercicio ha estado salpicado de múltiples anuncios de acciones y recursos ante el Tribunal Constitucional y órganos judiciales sobre cuestiones críticas que constituyeron bases del debate político interno.

Por parte de la Junta de Andalucía hay que registrar dos recursos de amparo ante el TC interpuestos contra resoluciones de la Junta Electoral Central de 24 de Junio de 1994, al no haber sido oída la Junta de Andalucía en los recursos interpuestos por el Partido Popular contra resoluciones de la Junta Electoral de Andalucía. Los recursos se basan en un análisis sobre la naturaleza de las Juntas Electorales así como la improcedencia de recurso administrativo o judicial que establece el artículo 21.2 de la LOREG.

## FINAL

Cuando escribimos estas líneas, al término de Febrero de 1995, ya los partidos ultiman sus listas para las elecciones municipales de Mayo y celebran sus primeros actos preelectorales. Se ha consumado, pues, la sutura entre las elecciones del 12-J y la nueva cita ante las urnas de 1995. Si, como dijimos al principio, la batalla electoral en Andalucía se ofrece como un *continuum* prácticamen-

te desde el otoño de 1993 ello quiere decir que durante al menos dos años los partidos han estado más ocupados en medir sus fuerzas que en desarrollar una política trascendente para los intereses inmediatos de la Comunidad. A estas alturas, mientras que desde el Gobierno se pide a la oposición un "borrón y cuenta nueva" ésta anuncia que no habrá pactos ni siquiera tras las elecciones municipales lo cual deja a la acción de gobierno en una situación muy precaria y dependiente de lo que ocurra en esos comicios locales.

Con independencia de cual sea la solución final lo cierto es que urge salir de esta incierta situación. Para entonces, los responsables de la política andaluza, sin exclusión, harán bien en entregarse antes que nada y sin más dilación a saldar con Andalucía el tiempo perdido, subiéndola, siquiera sea postreramente, a los trenes favorables que parecen circular de nuevo por el panorama general. Urge desarrollar el Estatuto con ideas endógenas, es decir, con imaginación y sin dependencias innecesarias, sin más limitaciones que las que impone el bloque de la constitucionalidad. Es necesaria una actividad legiferante que aborde asuntos verdaderamente primordiales según un orden de prioridades calculadamente fijado en función de las necesidades reales de la colectividad. Y, en fin, es preciso esforzarse en lograr la aspiración ideal de una acción administrativa y de gobierno donde prime la juridicidad sobre el voluntarismo, la eficiencia sobre la acción superflua, la calidad de los agentes sobre la docilidad o el compromiso, la decisión sobre la dilución de responsabilidades.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

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

Total Diputados: 109

Composición por Grupos Parlamentarios a 1 de enero de 1994:

*Socialista:* 62 escaños

*Popular de Andalucía:* 26 escaños

*Izquierda Unida-Convocatoria por Andalucía:* 11 escaños

*Andalucista:* 6 escaños

*Mixto:* 4 escaños

Composición referida al 31 de diciembre de 1994:

*Socialista:* 45 escaños

*Popular de Andalucía:* 41 escaños

*Coalición Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía:* 20 escaños

*Coalición Andalucista:* 3 escaños

### Estructura del Gobierno:

Presidente: Manuel Chaves González.

Número de Consejerías: 11 (desde el 3 de Agosto de 1994).

- *Presidencia:* Luis Planas Puchades
- *Gobernación:* Carmen Hermosín Bono
- *Economía y Hacienda:* Magdalena Alvarez Arza
- *Industria, Comercio y Turismo:* Antonio Pascual Acosta
- *Obras Públicas y Transportes:* Francisco Vallejo Serrano
- *Agricultura y Pesca:* Paulino Platas Cánovas
- *Trabajo y Asuntos Sociales:* Ramón Marrero Gómez
- *Salud:* José Luis García de Arboleya y Tornero

- *Educación y Ciencia*: Inmaculada Romacho Romero
- *Cultura*: José María Martín Delgado
- *Medio Ambiente*: Manuel Pezzi Ceretto

La nueva estructura (Decreto 148/1994 de 2 de Agosto) aumenta una Consejería respecto al Gobierno anterior. Se crea la Consejería de Industria, Comercio y Turismo y se desdobra la anterior de Cultura y Medio Ambiente en dos nuevas Consejerías con esas respectivas denominaciones. Por contra, desaparece la de Asuntos Sociales, integrándose en la de Trabajo y Asuntos Sociales.

### Tipo de Gobierno:

Por apoyo parlamentario:

- III Legislatura: Mayoritario socialista, 62 Diputados.
- IV Legislatura: Minoritario socialista (45 Diputados, mayoría relativa).

Partidos y número de Diputados que le apoyan:

Socialista: sus 45 Diputados. No se han producido coaliciones ni pactos de legislatura estables.

Composición del Gobierno: Homogéneo. Gobierno del PSOE.

### Cambios en el Gobierno:

Renovación total. Nuevo Gobierno surgido tras las elecciones del 12 de Junio.

Sólo cuatro Consejeros del Gobierno anterior permanecen en el nuevo. Son los Sres. Planas Puchades (antes, Agricultura y Pesca), Hermosín Bono (antes, Asuntos Sociales) y Pascual Acosta (antes, Educación y Ciencia). Permanece en la de Salud el Sr. García de Arboleya.

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

*Investidura*: El Sr. Chaves González fue elegido Presidente por la Cámara en la tercera votación de investidura. No obtuvo en la primera (20 de Julio) la necesaria mayoría absoluta; en la segunda (23 de Julio) tampoco alcanzó la requerida mayoría simple; en ambas votaron en contra los tres partidos de la oposición. En la tercera (29 de Julio) obtuvo la mayoría simple al producirse la abstención del Grupo Andalucista y la del Presidente de la Cámara Sr. Valderas (IU); los demás diputados de este último grupo utilizaron una fórmula sui géneris ("no participo en la votación") con la que no obstante se dio por buena la mayoría que hizo posible la investidura.

Una de las resoluciones acordadas por el Parlamento como consecuencia del Debate sobre la retirada por el Gobierno del Proyecto de Ley del Presupuesto para 1995 (Sesión del 28 Diciembre) fue mostrar su voluntad de que el Presidente de la Junta plantease la Cuestión de confianza.

### **Mociones de reprobación:**

Las resoluciones 1 y 7 de las acordadas por el Parlamento como consecuencia del Debate que se acaba de citar reprueban formalmente la actitud política de la Consejera de Economía y Hacienda como responsable directa del Proyecto de Ley de Presupuesto para 1995 y de su retirada, instando su cese al Presidente de la Junta.

### **Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas:**

Datos referidos al año 1994. Dado el notable giro que ha experimentado la vida parlamentaria durante este año por consecuencia de la nueva composición de la Cámara desde el día 5 de Julio en que se inaugura la IV legislatura, en los datos que a continuación se expresan —referidos globalmente al año 1994— se hace también la distinción de los pertenecientes al primer y segundo período. Ello puede ilustrar elocuentemente sobre las características de ambas etapas.

#### *Proposiciones no de Ley ante el Pleno*

161 proposiciones fueron presentadas en total (por Grupos: Popular, 77; Andal, 32; IU, 29; Socialista, 20; todos los grupos, 2; Mixto, 1), de las cuales 137 corresponden a la IV Legislatura.

Fueron aprobadas 25, mas algunas que databan de 1993. Al final del año se hallaban pendientes 99. Otras habían decaído, fueron rechazadas o convertidas en Proposiciones no de Ley ante Comisión.

#### *Proposiciones no de Ley ante Comisión*

105 fueron presentadas en el año (Grupos: IU, 59; Popular, 33; Andal, 8; Socialista, 4; Popular+IU+Andal, 1) de las que corresponden 97 a la IV legislatura.

Se aprobaron 23, encontrándose pendientes 65 al final del año.

#### *Propuestas de Resolución*

21 Propuestas se formularon (17 correspondientes a la IV legislatura).

8 fueron aprobadas, destacando entre ellas asuntos tales como los de la crisis de la empresa "Santana Motor S.A.", transvase Guadiaro-Majaceite o Astilleros de Huelva.

*Mociones*

9 presentadas.

3 fueron aprobadas.—

*Interpelaciones*

37 iniciativas fueron presentadas (por Grupos: Popular, 26; IU, 7; Andal, 2; Mixto, 2), correspondiendo 34 de ellas a la IV legislatura.

9 fueron sustanciadas, más 3 del año anterior.

Quedaron 26 pendientes al final del ejercicio.

*Preguntas orales ante el Pleno*

457 preguntas se formularon (por Grupos: Popular, 280; IU, 122; Andal, 31; Mixto, 14; Socialista, 10), 337 correspondientes al segundo período.

182 es el número de las sustanciadas, al que hay que sumar 62 procedentes del año anterior.

Quedaron pendientes de sustanciar 200 preguntas al final del ejercicio.

*Preguntas orales en Comisión*

158 fueron planteadas (por Grupos: Popular, 68; IU, 67; Mixto, 15; Andal, 5; Socialista, 3), 138 de ellas en la IV legislatura.

28 fueron sustanciadas.

111 pendientes de contestación al final del año.

*Preguntas escritas*

509 presentadas (por Grupos: Popular, 339; IU, 81; Andal, 59; Socialista, 18; Mixto, 12) de las cuales 331 pertenecen al segundo período.

247 fueron contestadas, más otras 237 respuestas a preguntas formuladas en 1993.

*Solicitudes de información y documentación*

625 presentadas (por Grupos: Popular, 476; IU, 124; Andal, 18; Mixto, 5; Socialista, 2) de las que corresponden 503 a la IV legislatura.

315 fueron contestadas, más 151 que procedían del año 1993.

196 quedaron por contestar al cierre del ejercicio.

*Solicitudes de comparecencia*

18 comparecencias fueron efectuadas durante el primer período del año. Su número se incrementó notablemente en el segundo, según el siguiente detalle:

253 peticiones de comparecencia (Grupos: Popular, 184; IU, 61; Andal, 7; Socialista, 1).

De ellas, 19 de comparecencia ante el Pleno (Popular, 10; IU, 8; Socialista, 1), dirigidas al Presidente de la Junta (5) y titulares de las Consejerías de Presidencia (4), Agricultura y Pesca (3), Economía y Hacienda (3), Trabajo y Asuntos Sociales (2), Medio Ambiente (1) y Educación y Ciencia (1).

Las comparecencias efectuadas ascienden a 101, de las que 5 lo fueron ante el Pleno.

Hay que registrar asimismo otras solicitudes de comparecencia en Comisión a petición propia del Gobierno y que ascienden a 27 en la IV legislatura, de las cuales se han llevado a efecto 16. También hay que anotar la solicitud de comparecencia ante el Pleno para "Dar inmediata cuenta del acuerdo adoptado sobre la retirada del Proyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1995", lo que tuvo lugar el 28 de Diciembre de 1994, celebrándose un importante debate (cuyas Resoluciones quedan resumidas más abajo, en el Epígrafe "Debates Generales").

#### *Creación de Comisiones*

11 fueron solicitadas dentro de la IV Legislatura.

Fueron aprobadas las siguientes:

- "Igualdad de la Mujer";
- "Seguimiento Cartuja'93, Parque Tecnológico de Andalucía y Sierra Nevada'95";
- "De investigación de INTURJOVEN";
- "GETISA y otros contratos adjudicados a empresas para trabajos forestales y de lucha contra incendios entre los años 1990 y 1994".

#### *Debates generales ante el Pleno*

##### *En la III Legislatura*

Debate sobre el sector del comercio en Andalucía (1 y 2 Febrero 1994).

Debate sobre evolución del problema de la droga en Andalucía y cobertura de prestaciones y objetivos (8 y 9 Febrero 1994).

Comparecencia del Consejo de Gobierno, a petición propia, con el fin de informar sobre las propuestas de acciones de apoyo al empleo y a la empresa (8 y 9 Febrero 1994).

Debate conjunto de sesión informativa relativa a un Pacto andaluz sobre el agua y Acuerdo andaluz por el agua (22 y 23 Febrero 1994).

Debate conjunto sobre el Plan de Igualdad de oportunidades (8 y 10 Marzo 1994).

Debate sobre la situación de la empresa "Santana Motor S.A." (22 y 23 Marzo 1994).

Debate agrupado sobre Sanidad y el Plan Andaluz de Salud (5 y 6 Abril 1994).

Debate agrupado sobre el Plan de Desarrollo Rural para Andalucía (PDRA), 1994-1999 (5 y 6 Abril 1994).

#### *En la IV Legislatura*

Debate sobre Financiación de la Comunidad Autónoma de Andalucía (9 Agosto 1994).

Debate sobre Política Hidráulica (8 Noviembre 1994).

Debate sobre Pesca (13 Diciembre 1994).

Debate sobre la Retirada del Proyecto de Ley de Presupuestos para 1995 (28 Diciembre 1994).

El Parlamento acordó una serie de resoluciones concentradas en nueve puntos de evidente trascendencia política. Resumidamente, los más destacados son: Reprobar a la Consejera de Economía y Hacienda, instando su cese al Presidente; que el Presidente de la Junta plantee ante la Cámara la cuestión de confianza; reforma de la normativa presupuestaria, de intervención, de contratación administrativa y la reguladora de las empresas públicas; instar al Consejo de Gobierno a que siga los criterios que se indican para la aplicación del Presupuesto de 1994 que se prorroga; instar al Consejo de Gobierno la remisión urgente de un Proyecto de modificación de la Ley General de la Hacienda Pública de Andalucía; se crea por el propio Parlamento una "Oficina de Control Presupuestario", con sede en el mismo, cuya función será analizar técnicamente la ejecución del Presupuesto.

#### **Reformas del Reglamento del Parlamento:**

Ninguna.

#### **Normas interpretativas y supletorias del Parlamento:**

No constan.

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

*Consejo Consultivo.* Creado por una Ley del año anterior (8/1993 de 19 Octubre) celebró su sesión constitutiva el día 18 de Febrero de 1994 en su sede

(Granada). En dicha sesión el Pleno dictó un acuerdo interpretativo por el que aplazaba su funcionamiento pleno hasta la aprobación de su Reglamento Orgánico, a elaborar por el propio Consejo. Este Reglamento fue aprobado por Decreto 89/1994 de 19 de Abril (BOJA del 26 de Abril), por lo que la plenitud de sus competencias fueron asumidas por el Consejo desde el día 27 de Abril de 1994. En sesión plenaria de 4 de Mayo siguiente fue constituida la Comisión Permanente, órgano ordinario de funcionamiento de esta institución.

*Defensor del Pueblo.* Presentó al Parlamento su Informe anual correspondiente a 1993 en el Pleno del 13 y 14 de Diciembre.

### Rasgos generales

El deterioro de las relaciones políticas en la Comunidad Autónoma de Aragón ha alcanzado cotas máximas durante el año 1994, con una serie de escándalos y tensiones que han incidido decisivamente en la situación y expectativas electorales de los partidos políticos.

### *Escándalos y tensiones*

La crispación creada por la moción de censura de septiembre 1993 contra el Gobierno PAR-PP, moción ganada por el PSOE gracias al voto de un diputado tráfuga del PP (Gomáriz), ha experimentado amplio incremento, llegando a provocar una cierta situación de parálisis en la Administración autonómica.

La vinculación de los escándalos ha ido evolucionando. Todavía en marzo se aireaban dudas sobre la rectitud de los negocios inmobiliarios del Presidente del PAR, dentro del conjunto de denuncias públicas contra la corrupción iniciado por el nuevo Gobierno PSOE tras ganar la moción de censura. Sin embargo, en seguida los escándalos, bien nutridos por la prensa, pasaron a afectar al propio PSOE, tanto en relación con la actividad del Ayuntamiento de Zaragoza, cuyo significado político en la Comunidad Autónoma trasciende ampliamente del plano estrictamente local, como con respecto al Presidente de la DGA.

El control del Ayuntamiento de Zaragoza por el PSOE viene requiriendo el apoyo, activo o pasivo, de un concejal tráfuga del PP (Torres), cuya abstención permitió aprobar los presupuestos municipales. El concejal está inculcado por la adjudicación irregular de unas obras municipales. En todo caso, la imagen del propio Alcalde de Zaragoza (González Triviño) ha experimentado un gran deterioro, sobre todo a raíz de las campañas periodísticas relacionadas con la situación patrimonial de algún allegado y con el posible manejo de dinero negro en las obras de la depuradora municipal. Por añadidura, el proyecto de puesta en marcha de una televisión local por ondas no ha contribuido a mejorar esa imagen, habida cuenta de las irregularidades denunciadas en cuanto a su fundamento jurídico.

En todo caso, los escándalos han afectado también al Presidente de la DGA (Marco), hasta tal punto que, si se permite traspasar momentáneamente la barrera temporal de esta crónica, cabe informar de su dimisión en el mes de enero

1995, a cuatro meses de las elecciones autonómicas. Las inculpaciones en la compra de un sillón para uso particular con fondos públicos y en las posibles calumnias vertidas contra el ex-Consejero de Economía y Hacienda del Gobierno PAR-PP (Lanzuela, del PP), constituyen elementos demostrativos del estilo de hacer política del Presidente del Gobierno PSOE. En la última parte del año se ha destapado el escándalo del espionaje telefónico a los propios Consejeros.

Las tensiones han marcado gravemente las relaciones políticas, tanto en el plano interno del Gobierno PSOE, que ha conocido las dimisiones de tres Consejeros a mitad de año (Cid, De la Vega y Gómez-Lus, este último alegando motivos de salud), como en el plano de las relaciones entre los partidos. Así, en octubre las Cortes de Aragón reprueban la gestión del Presidente de la DGA, llegan a crear hasta tres comisiones de investigación sobre la actuación del Presidente Marco, el ex-Presidente Eiroa y el ex-Consejero Lanzuela (los dos últimos, del Gobierno PAR-PP). PP, PAR e IU se unieron para pedir la dimisión del Presidente, aunque la unión no sirvió para que llegara a triunfar la moción de censura presentada por el PAR.

### *Situación de los partidos políticos*

El PSOE aragonés se encuentra al borde de la ruptura entre los sectores renovador y guerrista. Cómo ha sido posible llegar a esa situación, tras las solidaridades desatadas por el acceso al Gobierno en 1993, constituye una pregunta que desde diversos sectores se responde atribuyendo casi en exclusiva la responsabilidad al estilo caciquil del propio Presidente Marco. La citada dimisión de tres Consejeros y la acusación pública de fomentar la crispación política, realizada por otros tres Consejeros (Tejedor, Esteban y Nadal), dentro de un Consejo de Gobierno que cuenta con nueve Consejeros, constituye un claro síntoma de las tensiones internas del partido.

El PAR no parece recuperarse del golpe de la moción de censura de 1993. La coalición con el PNV para las elecciones europeas no ha sido bien recibida en sectores del propio partido. En marzo, fueron expulsados los firmantes de un documento crítico que exigía la renovación de la cúpula del partido, quienes constituyeron la nueva formación Unidad Aragonesa.

El PP obtuvo unos excelentes resultados en las elecciones europeas, aunque las interpretaciones difieren entre quienes lo configuran como la alternativa de gobierno en la Comunidad Autónoma y quienes atribuyen el éxito a la torpeza de otras formaciones políticas.

CAA-IU ha tenido tensiones internas, relacionadas con la permanente duda entre el apoyo al Gobierno PSOE, la abstención o la colaboración con PAR y PP.

Por último, parece confirmarse la impresión de que a la Chunta Aragonesista logrará algún escaño en las próximas elecciones.

## 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.

### *Actividad legislativa*

*Leyes aprobadas.* Durante 1994 las Cortes de Aragón han aprobado trece Leyes, la mayor parte de ellas de contenido presupuestario y financiero, excepto cinco que se relacionan con la protección de espacios y recursos naturales.

Ocho leyes, efectivamente, son de contenido presupuestario o financiero: la Ley de Presupuestos (Ley 1/1994, de 19 mayo), que sitúa el gasto de la Comunidad Autónoma en 171.000 millones de pesetas, superando ampliamente los 96.250 millones presupuestados para 1993; la Ley del Fondo Aragonés de Participación Municipal (Ley 2/1994, de 23 junio), que lleva camino de convertirse en una Ley de cadencia anual, pues ya en 1993 se aprobó una Ley reguladora del Fondo; y varias Leyes de objetos más concretos, como la aprobación del suplemento de crédito para atender ciertos gastos de personal (Ley 7/1994, de 28 septiembre), el otorgamiento de una subvención a una empresa pública (Ley 11/1994, de 3 noviembre) y la asunción de gastos relacionados con los repetidos intentos de hacer de Jaca sede olímpica de invierno (Leyes 12/1994, de 16 noviembre y 13/1994, de 20 diciembre). También cabe incluir en este epígrafe, como leyes de contenido financiero, la Ley de Financiación Agraria (Ley 6/1994, de 30 junio) y la Ley de los Planes de Desarrollo Regional (Ley 7/1994, de 7 octubre), instrumentada para situar bajo el control parlamentario la distribución de los medios procedentes de los Fondos Estructurales de la Unión Europea.

Las cinco Leyes relativas a la protección de espacios y recursos naturales son de alcance muy limitado: creación del Parque Posets-Maladeta (Ley 3/1994, de 23 junio) y, tan apenas aprobada la anterior, modificación del Patronato del mismo Parque (Ley 8/1994, de 28 septiembre); adaptaciones orgánicas derivadas de la creación del Departamento de Medio Ambiente, al que pasan a adscribirse los órganos rectores de espacios naturales (Ley 4/1994, de 28 junio) y el Consejo de Protección de la Naturaleza (Ley 5/1994, de 30 junio); y por último, pequeñas modificaciones de las sanciones reguladas en la Ley de Caza (Ley 10/1994, de 31 octubre).

*Proyectos pendientes.* Siguen pendientes desde 1993 en las Cortes de Aragón los proyectos de Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón y de Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma, en los que se pretende reflejar la división entre 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.

También se encuentra pendiente desde 1993 la proposición de Ley de Espacios Naturales Protegidos presentada por CAA-IU.

Nuevos proyectos de ley son los relativos al Estatuto del Consumidor (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 146, de 26 octubre 1994), Ley de Organismos Públicos y Empresas vinculadas a la Comunidad Autónoma de Aragón (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 146, de 26 octubre 1994) y Ley de Cámaras Agrarias de Aragón (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 154, de 5 diciembre 1994).

### *Actividad reglamentaria*

A lo largo de 1994, la producción reglamentaria en la Comunidad Autónoma de Aragón ha continuado centrada en los ámbitos organizativo y de fomento. El Consejo de Gobierno no cesa de reordenar los Departamentos, crear nuevos órganos colegiados con funciones coordinadoras y modificar los órganos colegiados existentes, a fin de adaptarlos a las necesidades organizativas del momento.

Quizá cabría destacar algunos reglamentos generales vinculados a la puesta en marcha del Departamento de Medio Ambiente (creado en 1993), como pueden ser el Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental (Decreto 45/1994, de 4 marzo), que pretende solucionar los problemas procedimentales que puede suscitar la evaluación de impacto ambiental; el Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades Extractivas (Decreto 98/1994, de 26 abril), que deslinda los ámbitos correspondientes al Departamento de Medio Ambiente y al Departamento de Industria; y el Reglamento de Zonas de Influencia Socioeconómica en Espacios Naturales Protegidos (Decreto 159/1994, de 5 julio).

### *Actividad de gestión*

La actividad de gestión se ha resentido de la fuerte crispación política existente en la Comunidad Autónoma, cuya Administración no ha dejado de sentir los inconvenientes derivados del cambio masivo de Directores Generales desde el triunfo de la moción de censura en septiembre 1993.

No obstante, 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, mutualidades de previsión social, cámaras de la propiedad urbana, cámaras oficiales de comercio, industria y navegación, espectáculos, asociaciones, casinos, juegos y apuestas (RRDD 1049 a 1055/1994, todos de 20 mayo).

En ocasiones, quizá la mala suerte haya incrementado la sensación de ineficacia de algunos sectores de la Administración aragonesa. Así sucede en relación con los incendios del verano, que han asolado las sierras de Albarracín y Guara, el Maestrazgo turolense, la comarca de las Cinco Villas, Nonaspe y aun la misma cuna del histórico Reino de Aragón, San Juan de la Peña. En conjunto, se ubicaban en la Comunidad Autónoma de Aragón 40.000 hectáreas, sobre un total de 400.000 hectáreas de monte que han ardido en toda España durante el verano de 1994.

No obstante, la ineficacia administrativa se encuentra perfectamente reflejada en el boletín oficial: tras haberse establecido la necesidad de desarrollar las funciones de la Comisión de Protección Civil de Aragón en materia de incendios forestales (Decreto 4/1994, de 12 de enero) y la urgencia de aprobar el Plan de Emergencia para la Protección de Riesgos por Incendios Forestales (Decreto 168/1994, de 18 de julio), se publicaron las normas de procedimiento y competencia para aprobar el Plan de Actuaciones Preventivas de Defensa contra Incendios Forestales de la Comunidad Autónoma de Aragón (Decreto 178/1994, de 8 de agosto).

La duda permanente ante la lectura de esos Reglamentos es la de si terminarán aprobándose los correspondientes planes y, más importante todavía, si se aplicarán y serán mínimamente eficaces. Porque la respuesta política preferente parece ser siempre la publicación de nuevas normas; así, todavía, después de los reglamentos citados, el Decreto 189/1994, de 6 de septiembre aprueba el Protocolo Especial de Protección Civil de emergencias por incendios forestales (Procinfo), aunque sin transcribir su contenido, lo que resulta un tanto sorprendente, y el Decreto 199/1994, de 28 de septiembre, establece ayudas urgentes a las explotaciones agrarias afectadas por incendios forestales. Sumados a los anteriores, dan un total de cuatro decretos aprobados en tres meses para realizar actuaciones urgentes y de emergencia que eviten los incendios forestales.

### Conflictos políticos

El ejercicio de 1994 ha consistido en un permanente conflicto político, según hemos puesto ya de relieve, con grandes tensiones en las relaciones internas y externas de los partidos políticos.

El proceso de elaboración de los Presupuestos, por ejemplo, demuestra claramente las consecuencias del enrarecido clima político, puesto que la unión de PAR, PP y CAA-IU sirvió para alterar por vía de enmienda abundantes aspectos concretos del proyecto remitido por el Gobierno.

En la sesión plenaria de 20 octubre 1994, las Cortes de Aragón constituyeron tres Comisiones de investigación parlamentaria (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 146, de 16 octubre 1994): para dictaminar sobre las responsabilidades políticas del Presidente en el Gobierno PSOE (Marco), para analizar y clarificar la gestión del anterior Presidente en el Gobierno PAR-PP (Eiroa) y para analizar, delimitar y dictaminar las responsabilidades políticas del anterior Consejero de Economía y Hacienda, en el Gobierno PAR-PP (Lanzuela).

La problemática del agua continua siendo una de las cuestiones más importantes en la política aragonesa. En agosto, el Justicia de Aragón intentaba, sin éxito, que la Comunidad Autónoma recurriera el Decreto-Ley que autorizaba el trasvase de agua del río Ebro a las Islas Baleares. Poco tiempo después, el PAR conseguía que las Cortes Generales aprobaran una Resolución instando al Gobierno de la nación a aprobar los Planes Hidrológicos de las Cuencas antes que el Plan Hidrológico Nacional.

La aprobación de la llamada reforma amplia del Estatuto de Autonomía determinó el único punto de acuerdo generalizado entre los partidos políticos aragoneses a lo largo de 1994 (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 134, de 7 julio 1994). Acuerdo intra-autonómico que, sin embargo, suscita fuerte oposición en otros ámbitos, como prueban las manifestaciones del Presidente González contrarias a la reforma del Estatuto aragonés, en septiembre del mismo 1994. Debe tenerse presente que la reforma amplia del Estatuto opta por la plena equiparación, competencial e institucional, de la Comunidad Autónoma de Aragón con las Comunidades Autónomas de Cataluña y País Vasco, que han constituido los puntos de referencia.

### Las reformas del Estatuto

El contenido de las reformas del Estatuto de Autonomía producidas definitivamente o iniciadas durante 1994 merece una especial atención.

Por una parte, la Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo, aprobó la llamada reforma corta, que tenía por objeto incorporar al Estatuto las competencias transferidas por la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, en cumplimiento de los Acuerdos Autonómicos firmados el 28 de febrero de 1992. Con el carácter de exclusivas se asumen en el art. 35 del Estatuto competencias sobre casinos, juegos y apuestas, cooperativas, espectáculos públicos, fundaciones, industria, transporte de energía, procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia, publicidad y servicio meteorológico. La ampliación de competencias de desarrollo legislativo y ejecución en el art. 36 del Estatuto afecta a corporaciones de derecho público, normas adicionales de protección del medio ambiente y medios de comunicación social. Las nuevas competencias de ejecución de la legislación del Estado incluidas en el art. 37 del Estatuto se refieren a asociaciones, ferias internacionales, seguridad social, museos, archivos y bibliotecas estatales, pesas y medidas, productos farmacéuticos, propiedad industrial e intelectual, planes de implantación o reestructuración de sectores económicos y materia laboral. Por fin, el art. 41 recoge el régimen de colaboración en materia de enseñanza entre el Estado y la Comunidad Autónoma, con expresa remisión a los términos de la legislación estatal de desarrollo del art. 27 de la Constitución.

Ahora bien, junto a esa reforma, la voluntad política aragonesa se expresa en el inicio del procedimiento de la denominada reforma amplia del Estatuto, aprobada por unanimidad de los 67 diputados de las Cortes de Aragón en la sesión plenaria de 30 de junio de 1994 y pendiente de la aprobación de las Cortes Generales mediante Ley Orgánica.

En el contexto de un ejercicio tan conflictivo políticamente como el de este año, el significado político de la unanimidad parlamentaria debe ser especialmente resaltado. Probablemente la reforma amplia expresa la voluntad del pueblo aragonés sobre su organización colectiva; es, en palabras de su exposición de motivos, "un texto nacido del consenso y del predominio de las ideas institucionales sobre cualquier tendencia partidista".

La reforma propone una revisión profunda del Estatuto, que comienza por afectar a elementos simbólicos, como es la expresa consideración de Aragón como nacionalidad, en el art. 1.1, o la referencia a las “lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón” en el art. 7. Mucho ha debido evolucionar, por cierto, el uso de la fabla, conservada en algún valle pirenaico, o de las modalidades del catalán (el “chapurriau”), usado en la franja oriental, para que el Estatuto considere necesario referirse nada menos que a las “lenguas propias de Aragón”, objeto no ya sólo de protección, sino de enseñanza garantizada e incluso del derecho a su utilización en la forma que legalmente se establezca. Da la impresión de que se están poniendo las bases, que a algunos parecerán artificiales, para un eventual régimen de cooficialidad del castellano y de la lengua o lenguas “aragonesas”.

Otro conjunto de reformas atañen al perfeccionamiento del sistema de relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, que no está bien resuelto en el vigente Estatuto. Así, la reforma propone regular el planteamiento por el Presidente de la Diputación General de la cuestión de confianza ante las Cortes de Aragón (art. 23) y el ejercicio de la facultad de disolución de la Cámara (disp. adic. 1ª). Por otra parte, se pretende que los nuevos procesos electorales exigidos por el resultado de la confrontación parlamentaria no se encuentren temporalmente limitados por la necesidad de organizar simultáneamente elecciones en todas las Comunidades Autónomas de vía ordinaria, como sucede en la actualidad (así, se propone derogar la parte final del art. 22.3 y la disp. adic. 4ª del vigente Estatuto).

Otras reformas tienden a robustecer la clase política de la Comunidad Autónoma. Se levanta la limitación en cuanto al número máximo de diez Consejeros con responsabilidad ejecutiva que integran la Diputación General (nuevo art. 24.2), se permiten las retribuciones fijas a los diputados (derogación del art. 18.7) y se levanta la reserva de puestos de Director General a funcionarios (derogación del art. 44.4). Previsiones que en su día parecieron adecuadas para evitar el gigantismo y la burocratización de las Administraciones autonómicas, han terminado por configurarse como elementos negativos para el desenvolvimiento de la vida política en la Comunidad Autónoma.

Las listas de competencias autonómicas no experimentan grandes variaciones, aunque se observa una clara tendencia a incrementar el número de las llamadas competencias exclusivas en el art. 35. Quizá el aspecto más llamativo sea el relacionado con la creación de una policía propia de la Comunidad Autónoma, que se reclama en el nuevo art. 36, en el marco de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, bajo el mando supremo de la Diputación General, aunque coordinada con los cuerpos y fuerzas de seguridad estatales por una Junta de Seguridad donde tienen representación paritaria la Diputación General y el Gobierno del Estado.

Otra novedad destacada es la relativa al convenio fiscal, que se propone en el art. 47 de la reforma. La iniciativa del convenio, “para regular las respectivas relaciones fiscales y financieras”, correspondería a las Cortes de Aragón, por ma-

yoría reforzada de dos tercios. Su contenido está concebido en términos muy elásticos: puede referirse a aspectos que no plantean otros problemas que los de tipo técnico, como la participación de la Comunidad Autónoma en los tributos generales no cedidos o los recargos sobre tributos del sistema fiscal general; pero también cabría incluir en el convenio "cualquier otro instrumento económico y financiero que garantice un régimen justo, automático y no rescindible unilateralmente". Convendría, en todo caso, no dramatizar el significado del precepto, que carece de efectos directos.

En conjunto, la reforma amplia no parece obedecer a apriorismos imposibles de asumir en una adecuada construcción general del Estado de las Autonomías. Si bien se mira, salvo la cuestión relativa a la coordinación de los procesos electorales y algún otro elemento, que quizá admitirían consensos entre las fuerzas nacionales y autonómicas, la reforma puede considerarse como una vía de leal y prudente profundización en el sistema autonómico.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

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

Total diputados: 67

Composición por grupos a 1 de enero de 1994:

*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 1994: igual

### Estructura del Gobierno:

Presidente: José Marco Berges (PSOE).

Número de departamentos: 9

- *Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales:* Ramón Tejedor Sanz (PSOE).
- *Departamento de Economía y Hacienda:* Eugenio Nadal Reimat (PSOE), Angel Gimeno Marín (PSOE).
- *Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes:* Isidoro Esteban Izquierdo (PSOE).
- *Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes:* Simón Casas Mateo (PSOE).
- *Departamento de Industria, Comercio y Turismo:* José Antonio Cid Felipe (PSOE), Jesús Muro Navarro (independiente).
- *Departamento de Sanidad y Consumo:* Rafael Gómez-Lus Lafita (independiente), Vicente Comet Sánchez de Rojas (independiente).
- *Departamento de Bienestar Social y Trabajo:* Antonio Calvo Lasierra (PSOE).

- *Departamento de Educación y Cultura*: Pilar de la Vega Cebrián (PSOE), Angela Abós Ballarín (PSOE).
- *Departamento de Medio Ambiente*: Jesús Muro Navarro (independiente), José Manuel de Gregorio Ariza (independiente).

### **Tipo de Gobierno:**

Tipo de Gobierno por apoyo parlamentario: minoritario.

Partidos y número de Diputados que le apoyan: PSOE (30 diputados) y Grupo Mixto (1 diputado).

Composición del Gobierno: Gobierno del PSOE.

### **Cambios en el Gobierno:**

Dimisión de dos Consejeros por razones políticas y uno por razones personales.

### **Investidura, moción de censura y cuestión de confianza:**

Moción de censura presentada por PAR (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 155, de 12 diciembre 1994), que no sale adelante, pues sólo obtiene los votos a favor de PAR y PP, votando en contra PSOE y absteniéndose CAA-IU y el diputado tráfuga del Grupo Mixto.

### **Mociones de reprobación:**

Resoluciones aprobadas en el Pleno de la Cámara con motivo del debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma de Aragón celebrado los días 5 y 6 de octubre de 1994 (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 145, de 25 octubre 1994), por las que se reprueba la gestión política llevada a cabo por el Gobierno y se rechaza la comunicación sobre el estado de la Comunidad Autónoma presentada por el Gobierno.

### **Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas.**

#### *Datos globales:*

- Interpelaciones sustanciadas: 15 (de un total de 18 presentadas)
- Preguntas presentadas para respuesta oral en el Pleno: 55.
- Preguntas presentadas para respuesta oral en la Diputación Permanente: 2

- Preguntas presentadas para respuesta escrita: 206
- Mociones aprobadas: 4 (de un total de 5 presentadas)
- Propositiones no de Ley aprobadas: 50

*Debates y resoluciones más importantes:*

— Resoluciones aprobadas en el Pleno de la Cámara de 7 abril 1994, en relación con la comunicación remitida por la Diputación General relativa a la televisión de Aragón (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 115, de 18 abril 1994).

— Resoluciones aprobadas en el Pleno de la Cámara de 16 junio 1994, en relación con el Plan Integral del Menor (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 133, de 29 junio 1994).

— Resoluciones aprobadas en el Pleno de la Cámara de 17 junio 1994, en relación con la comunicación remitida por la Diputación General sobre el sector agrario aragonés tras los acuerdos del GATT (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 133, de 29 junio 1994).

— Aprobación por el Pleno de las Cortes de la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 134, de 7 julio 1994).

— Proposición no de Ley núm. 38/94, sobre el proyecto de televisión local del Ayuntamiento de Zaragoza (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 136, de 22 julio 1994).

— Proposición no de Ley núm. 53/94, sobre el debate a celebrar próximamente en el Senado (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 141, de 4 octubre 1994).

— Resoluciones aprobadas en el Pleno de la Cámara con motivo del debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma de Aragón celebrado los días 5 y 6 de octubre de 1994 (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 145, de 25 octubre 1994).

— Creación en el Pleno de la Cámara de 20 octubre 1994 de una Comisión de investigación, para dictaminar sobre las responsabilidades políticas del Diputado y Presidente de la DGA, D. José Marco Berges (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 146, de 26 octubre 1994) y ampliación de objetivos de la misma (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 155, de 12 diciembre 1994).

— Creación en el Pleno de la Cámara de 20 octubre 1994 de una Comisión de investigación, para analizar y clarificar algunos aspectos fundamentales de la gestión de D. Emilio Eiroa García durante el período de su presidencia en la DGA (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 146, de 26 octubre 1994).

— Creación en el Pleno de la Cámara de 20 octubre 1994 de una Comisión de investigación, para analizar, delimitar y dictaminar las responsabilidades políticas del Diputado D. Santiago Lanzuela Marina durante el período que desempeñó la responsabilidad del Departamento de Economía y Hacienda de la DGA (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 146, de 26 octubre 1994).

**Reformas del Reglamento parlamentario:**

Modificación del art. 179.1 del Reglamento de las Cortes de Aragón, aprobada por el Pleno de las Cortes de 29 marzo 1994 (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 114, de 13 abril 1994).

**Normas interpretativas y supletorias del Reglamento parlamentario:**

Acuerdo de la Mesa y de la Junta de Portavoces, de 24 de octubre de 1994, sobre el procedimiento de elección de dos vocales del Consejo Social de la Universidad de Zaragoza (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 147, de 4 noviembre 1994).

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

Informe anual del Justicia a las Cortes de Aragón, 1993 (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 121, de 27 abril 1994).

Informe del Tribunal de Cuentas (del Estado) sobre la Cuenta General de la Comunidad Autónoma del año 1990 (Bol. Of. de Aragón núm. 130, de 2 noviembre 1994).

## Introducción

En un año sin procesos electorales ni crisis de Gobierno, en el que el Ejecutivo autonómico pudo, desde el primer día de enero, administrar conforme a previsiones presupuestarias específicas, sin padecer la prórroga del ejercicio anterior, resulta evidente que el dato jurídico más significativo para el Principado de Asturias ha sido, igual que para otras Comunidades, la reforma de su Estatuto de Autonomía operada por Ley orgánica 1/1994, de 24 de marzo.

Junto a esta modificación de la norma institucional básica, cuya tangibilidad se hará patente mediante una notable ampliación competencial, debe destacarse, en el plano de la actividad legislativa interna, la lentitud en la tramitación parlamentaria de proyectos y proposiciones de ley que no han logrado culminar en 1994 su periplo de elaboración, hasta el punto de batirse en dicha anualidad el récord estadístico del menor número de leyes publicadas en el diario oficial. Los datos numéricos, sin embargo, son engañosos toda vez que a las normas legales sobre Abastecimientos y Saneamiento de Aguas y de Presupuestos, debiera unirse la Ley del Deporte, aprobada en 1994 pero no publicada hasta enero de 1995 y, junto a ésta, una docena de iniciativas que, en distinta fase de tramitación, aguardan el momento de convertirse en derecho positivo.

La lentitud en el curso de elaboración de las leyes, que amenaza con una saturación de Propositiones y Proyectos atrasados o aparentemente desatendidos en la Junta General, se contrarresta y, en parte, se justifica por el espectacular crecimiento de las manifestaciones de control parlamentario sobre el Consejo de Gobierno, si bien resulta imprescindible matizar —y así lo haremos— el debilitamiento cualitativo de alguna de estas fórmulas, como es el caso de las preguntas a responder por escrito.

En lo que atañe al ejercicio *gubernativo* (recuérdese la heterodoxia del art. 23.2 del Estatuto asturiano) de la potestad reglamentaria se registra, como más adelante ampliaremos, un incremento sustancial de las disposiciones administrativas, si bien, al lado de importantes normas jurídicas nos encontramos con una gran mayoría de reglamentos fronterizos con el campo puramente organizativo; particularmente se observa una tendencia tal vez excesiva a la creación de órganos colegiados y comisiones complejas, interdepartamentales o pluridisciplinarias que, aun persiguiendo la insoslayable coordinación administrativa, quizá no siempre presten un buen servicio al principio de eficacia, sobremanera si se tiene en cuenta que estos órganos, con sesiones periódicas o esporádicas, carecen de

la continuidad, intermediación y celeridad que la resolución de asuntos públicos de ordinario requiere. Cuando su naturaleza, como ocurre por lo general, es sólo consultiva y sus pareceres meramente facultativos, la operatividad de tales Comisiones queda a merced del juicio de valor o conveniencia que los órganos activos les otorguen. En todo caso conviene reseñar, sin entrar en centenarias polémicas organizatorias, una multiplicación en la Administración asturiana de figuras colegiadas de asesoramiento o coordinación. En el caso de la proliferación de órganos sectoriales de carácter asesor quizá incida la carencia de un Consejo consultivo general en la Comunidad Autónoma, pese a su factibilidad, de acuerdo con la sentencia constitucional 204/1992, de 26 de noviembre.

En cuanto a las materias que más relevancia han cobrado en los debates parlamentarios y en la acción de gobierno, huelga señalar que Asturias, encasillada comunitariamente como "región objetivo número uno", sigue evidenciando los efectos de la crisis en sus sectores económicos tradicionales, lo que se traduce en medidas y negociaciones institucionales encaminadas a detener el declive de la Comunidad. En 1994, además de la recurrente preocupación por el futuro de las empresas públicas siderúrgica y minera (o, para ser más precisos, por el porvenir de su actual mano de obra y de una incierta reindustrialización), puede observarse una extensión de la inquietud a otros campos industriales clásicos como la fabricación pública de armamento o la construcción naval, así como a los sectores de la pesca o de la producción y comercialización láctea.

Una especial repercusión en la gestión pública de la sanidad ha tenido la sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia, de 5 de julio de 1994 que declaró "nulo de pleno derecho el Convenio suscrito entre la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias y el Instituto Nacional de la Salud, el día 13 de diciembre de 1989" y que había supuesto la creación de un Complejo hospitalario *fusionado* sumando los Centros sanitarios de la red estatal y el Hospital General que la Comunidad Autónoma había heredado de la extinta Diputación Provincial (art. 20 del Estatuto de Autonomía). Los efectos de la sentencia, recurrida en casación, han sido amortiguados con la firma de un nuevo Convenio el 30 de diciembre.

Otros muchos temas podrían ser abordados en esta valoración anual, pero razones selectivas y de espacio nos obligan a resaltar solamente una minoría en la que podrían encontrarse la intervención autonómica en la controvertida fusión de los Puertos de Gijón y Avilés, el pago en bienes culturales de la deuda tributaria contraída con el Principado por la familia Masaveu, la regulación de las uniones de hecho —en términos similares a lo decidido en otros territorios—, el conflicto de competencias promovido con ocasión de una escollera construida por la Xunta de Galicia en la ría del Eo o el impulso dado a la promoción del bable desde el Consejo de Gobierno.

### **Reforma estatutaria y traspasos de competencias**

La ampliación competencial ofrecida por la reforma del Estatuto de Autonomía, aprobada por Ley orgánica 1/1994, de 24 de marzo se mueve en los cau-

ces homogeneizadores preconizados por la Ley orgánica 9/1992, de 23 de diciembre. Además de una importante adición de títulos y responsabilidades, la reforma estatutaria recompone, conforme a los dictados de la previa Ley orgánica de Transferencias, los elencos competenciales del Estatuto asturiano que, a la vez, va a cobrar un parecido aun mayor con el resto de normas institucionales básicas de las demás Comunidades de autogobierno gradual, sobre las cuales también se operó una modificación en idéntico sentido.

Los Acuerdos autonómicos de 28 de febrero de 1992 vinieron a dejar sin razón de ser las diferencias atributivas derivadas de una de las manifestaciones del principio dispositivo, limitando, a la par, la reforma de los Estatutos aprobados de acuerdo con el artículo 143 de la Constitución al ámbito puramente competencial, pese a la conveniencia y benignidad de determinadas rectificaciones —como en el aludido caso de la potestad reglamentaria externa de la asamblea legislativa asturiana— o aclaraciones.

La ampliación competencial, en todo caso, puede resumirse del siguiente modo:

#### *Competencias exclusivas*

El artículo 10 del Estatuto asturiano incorpora tras la reforma, como atribuciones más novedosas, la ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, las cooperativas y mutuas, los espectáculos públicos, las fundaciones, las instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, la publicidad y el servicio meteorológico en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. También se incardinan como exclusivas las competencias sobre casinos, juegos y apuestas (exceptuadas las Deportivo-Benéficas) y la estadística para fines no estatales, que en la redacción original del Estatuto se incluían entre las de carácter diferido.

Las facultades en materia industrial, entendidas como de simple ejecución en el primitivo artículo 12, se destacan ahora como exclusivas, si bien encorsetadas en un conjunto de cautelas y reservas estatales.

En fin, la reforma de 1994 ha previsto como competencia exclusiva, en los mismos términos de la Ley orgánica 9/1992, el “procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia” sustituyendo así a la mucho más correcta redacción del texto de 1981 que preveía para la Comunidad “el desarrollo legislativo y la ejecución... [de las] especialidades del régimen jurídico-administrativo derivado de las competencias asumidas por el Principado de Asturias”. Como es doctrina constitucional pacífica, asumida por la Exposición de Motivos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, mientras que el régimen jurídico de los entes públicos responde, según el artículo 149.1.18ª de la Constitución, al esquema “bases más desarrollo” (como acertadamente señalaba la primera versión del Estatuto), el procedimiento administrativo común es atribución única y plena del Estado. Y si bien lo que actualmente se declara como competencia exclusiva de la Comunidad no es el procedimiento *común*, sino el “derivado de las especialidades de la organización

propia”, a la vista del carácter difuso y no estandarizado que ha dado el legislador estatal a dicho procedimiento común, difícilmente puede preconizarse una atribución autonómica rigurosamente exclusiva en esta materia a salvo las puras adaptaciones consubstanciales a la potestad autoorganizatoria. Mucho más atinada —y en esa línea ha caminado la jurisprudencia— era la referencia primitiva al desarrollo legislativo y ejecución de las peculiaridades del régimen jurídico de la Comunidad, derivadas “de las competencias asumidas” y no sólo de sus facultades de organización. Incluso podría defenderse que la reforma de 1994 ha perjudicado, en este punto y sólo nominalmente, las atribuciones del Principado.

### *Competencias de desarrollo legislativo y ejecución*

En este grupo de competencias, el artículo 11 del Estatuto suma ahora, como títulos más innovadores, las Corporaciones de Derecho Público “representativas de intereses económicos y sociales” (el olvido de las Academias es palmario) y la prensa, radio y televisión. También se incluye la defensa de consumidores y usuarios (atribución inicialmente de ejecución) y las normas adicionales de protección ambiental, así como la ordenación del sector pesquero (en la versión de 1981, de carácter diferido). Con una simple variación ordinal se mantienen las facultades autonómicas sobre régimen minero y energético, indebidamente incluidas en el Estatuto original por acceder al artículo 149 (1.25ª) del texto constitucional, pero que fueron efectivamente asumidas por el Principado —y por otras Comunidades a las que miméticamente se extendió el desatino estatutario— contrariando así, como ya hemos dicho en otro lugar, la rotunda afirmación de la Exposición de Motivos de la Ley orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, en el sentido de que los excesos de los Estatutos habían sido puramente nominales.

Como curiosidad, tal vez no inocua, debe hacerse mención de la errata deslizada —y en el momento de redactar estas líneas no corregida— en la publicación de la reforma estatutaria, concretamente en el artículo 11.7. Según la letra de la norma, la Comunidad posee facultades de coordinación de “*políticas* locales”, cuando debiera decir “*policías* locales”; facultad que ya se poseía con anterioridad (véase la sentencia constitucional 50/1993, de 11 de febrero) y que podría pensarse que se ha perdido.

Las competencias educativas, por su parte, también se incorporan, si bien en un artículo específico —el 18—, como atribuciones de desarrollo legislativo y ejecución.

### *Competencias de ejecución*

El artículo 12 de la norma estatutaria presenta como contenidos hasta la fecha inéditos, las atribuciones sobre asociaciones, ferias internacionales, pesas, medidas y contraste de metales y propiedades intelectual e industrial. Se incorporan, como facultades ejecutorias antiguas competencias demoradas, tales como algunas prestaciones sociales, la planificación para la implantación o reestructuración de servicios económicos, los productos farmacéuticos, el salvamento marítimo y, muy matizadamente, las facultades en materia de traba-

jo. Otras antiguas previsiones diferidas (especialidades procesales, consultas populares, etc) habrán de esperar un mejor momento para hacerse efectivas.

En lo relativo a los *traspasos efectivos* derivados de la ampliación competencial, debe destacarse que, tras los Acuerdos alcanzados el 24 de mayo de 1994 en la reunión del Pleno de la Comisión Mixta prevista en la Disposición Transitoria Cuarta del Estatuto de Autonomía para Asturias, el Consejo de Ministros, en su sesión de 10 de junio, aprobó diversos traspasos de funciones y servicios al Principado, que se plasmaron en los siguientes Reales Decretos:

- Real Decreto 1269/1994, de 10 de junio, en materia de *Radiodifusión*.
- Real Decreto 1270/1994, de 10 de junio, en materia de *Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación*.
- Real Decreto 1271/1994, de 10 de junio, en materia de *Mutualidades de previsión social no integradas en la Seguridad Social*.
- Real Decreto 1272/1994, de 10 de junio, en materia de *Cámaras de la Propiedad Urbana y*
- Real Decreto 1273/1994, de 10 de junio, en materia de *Colegios Oficiales o Profesionales*.

Todas estas disposiciones fueron publicadas en el “Boletín Oficial del Estado” de fecha 29 de junio de 1994 y en el “Boletín Oficial del Principado de Asturias y de la Provincia” del día 7 de julio de 1994.

En ninguno de estos Decretos se transfieren bienes, derechos ni personal y el coste efectivo de los servicios a traspasar es muy exiguo (unos cuatro millones de pesetas), partiendo de que estas medidas descentralizadoras afectan primordialmente a la adscripción de organizaciones corporativas que se autoadministran (Colegios y Cámaras), al otorgamiento de concesiones de emisoras de frecuencia modulada y, en principio, el Montepío y Mutualidad de la Minería Asturiana. Con respecto a las Cámaras de la Propiedad Urbana, cuyos Secretarios podrán integrarse en la Administración del Estado, debe tenerse en cuenta, con posterioridad a la norma de Traspaso, el Real Decreto-ley 8/1994, de 5 de agosto, que ratifica (tras la sentencia del Tribunal Constitucional 113/1994, de 14 de abril) la supresión a dichas Cámaras y a su Consejo Superior del carácter de Corporaciones de Derecho Público, así como el Real Decreto 2308/1994, de 2 de diciembre. En lo que atañe a las Cámaras de Comercio, Industria y navegación debe también recordarse la inquietud sembrada en el seno de dichas entidades por la sentencia constitucional 284/1994, de 24 de noviembre, que, sin enjuiciarla, ha puesto en tela de juicio, en lo tocante al carácter público de estas Corporaciones y de sus recursos, la actual Ley Básica 3/1993, de 22 de marzo.

En esta primera entrega de traspasos, las competencias sobre Mutuas no integradas en la Seguridad Social se configuran como *exclusivas* de la Comunidad Autónoma (art. 10.1.21 del Estatuto asturiano), en tanto que las relativas a Corporaciones y radiodifusión se tipifican como de *desarrollo legislativo y ejecución* (art. 11.9 y 13 del Estatuto para Asturias).

## Actividad normativa

Como ya se ha señalado, durante 1994 sólo se publicaron dos normas con rango de Ley: la Ley 1/1994, de 21 de febrero, sobre Abastecimientos y Saneamiento de Aguas en el Principado de Asturias y la Ley 3/1994, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Principado de Asturias para 1995. Pese a su numeración, la Ley 2/94, del Deporte en el Principado de Asturias, no fue insertada en el Boletín de la Comunidad hasta bien avanzado el mes de enero de 1995.

Otros Proyectos o Proposiciones de Ley que, habiendo entrado en la Cámara no llegaron a ser aprobados por la misma en 1994, se refieren a temas como las sanciones en materia de vivienda, la protección del menor, la promoción de la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas, la reforma de la función pública autonómica, las incompatibilidades de altos cargos, el régimen jurídico de la Administración del Principado, la estadística regional, la tipificación como falta funcionarial de la incomparecencia injustificada ante las Comisiones de investigación de la Junta General y la reforma parcial del propio Reglamento de la Cámara.

Con respecto a las disposiciones administrativas debe destacarse la aprobación de dos reglamentos ejecutivos de las Leyes de Reserva del Suelo y Actuaciones urbanísticas prioritarias (Decreto 58/1994, de 14 de julio) y de Patrimonio del Principado (Decreto 56/1994, de 30 de junio).

Directamente conectados a una norma estatal (la Ley 30/1992, de 26 de noviembre) se han aprobado el Reglamento del Procedimiento sancionador en la Administración del Principado (Decreto 21/1994, de 24 de febrero) y las Normas relativas a procedimientos administrativos de la Administración del Principado (Decreto 65/1994, de 4 de agosto), disposiciones ambas de gran relevancia en el funcionamiento cotidiano de los servicios administrativos y de innegable trascendencia para los ciudadanos interesados en cualquier procedimiento administrativo y, muy destacadamente, en los de carácter sancionador.

En materia de Ordenación territorial y Recursos naturales, se han publicado en 1994 dos disposiciones de singular interés y de muy notable calidad técnica: el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Principado de Asturias (Decreto 41/1994, de 19 de mayo), previsto en la Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo y en la Ley autonómica 5/1991, de 5 de abril, ambas sobre protección de espacios naturales y las Directrices Subregionales de Ordenación del Territorio para la Franja Costera (Decreto 107/1993, de 16 de diciembre), conectadas a la Ley autonómica 1/1987, de 30 de marzo, de Coordinación y Ordenación Territorial.

Sin abandonar el campo de la ordenación del medio natural, debe hacerse mención del Decreto 41/1994, de 5 de mayo, por el que se reguló, en el marco de la Ley 4/1989, de 21 de julio, de Ordenación Agraria y Desarrollo Rural, la gestión del Programa de Desarrollo Integral Sostenible para el espacio vinculado al Parque Nacional de la Montaña de Covadonga y su Area de Influencia.

Sobre este mismo Espacio natural, ampliado, expidió el Gobierno del Estado el Real Decreto 640/1994, de 8 de abril, aprobando el Plan de Ordenación de los Picos de Europa, como paso previo a la declaración por Ley del nuevo perímetro del pionero Parque Nacional, que también perdería su histórica denominación. En esta ampliación, la posición favorable al proyecto estatal por parte del Ejecutivo asturiano no es compartida por las Administraciones de Cantabria y Castilla y León que desean otras fórmulas de protección más regionalizadas para los Picos de Europa. En este debate, preludio de un conflicto, ha intervenido con diversos artículos, el Profesor García de Enterría para señalar que las garantías conservacionistas ofrecidas por la declaración de Parque Nacional, amén de perjudicar las actividades tradicionales de los lugareños (partiendo de que el hombre *también* es parte del entramado natural), en nada mejorarían las condiciones del nuevo espacio a proteger, como lo demostraría el idéntico estado de conservación de los macizos integrados, desde 1918, en el Parque Nacional de Còvadonga y el resto de los Picos de Europa excluidos del perímetro primitivo.

El Consejo de Gobierno también aprobó en 1994 la constitución de dos Registros: uno de Asociaciones de Mujeres del Principado (Decretos 24/1994, de 11 de marzo y 82/1994, de 5 de diciembre) y otro de Uniones de Hecho (Decreto 71/1994, de 29 de septiembre y Resolución de la Consejería de Interior y Administraciones Públicas, de 14 de noviembre de 1994). Este último Registro nace por deseo de la Asamblea legislativa que había aprobado, el 23 de junio de 1994 una Resolución (187/3) instando al Consejo de Gobierno a establecer “un registro de ámbito regional, donde se puedan inscribir voluntariamente las parejas de hecho, independientemente de su orientación sexual”.

En el plano organizativo, amén de la reestructuración orgánica de las Consejerías de Educación, Cultura, Deportes y Juventud (Decreto 27/1994, de 24 de marzo) y de Sanidad y Servicios Sociales (Decreto 59/1994, de 14 de julio), así como del Servicio de Salud del Principado (Decreto 60/1994, de 14 de julio), el Ejecutivo asturiano ha sido especialmente pródigo, como se ha señalado con anterioridad, a la hora de crear y reglamentar órganos colegiados de naturaleza asesora o coordinadora. Tal es el caso del Consejo Asesor de Comercio Interior (Decreto 87/1994, de 5 de diciembre), de la Comisión de Toxicomanías (Decreto 61/1994, de 28 de julio), de la Comisión regional de Juventud (Decreto 55/1994, de 19 de marzo), de la Comisión de Coordinación para los Asuntos Europeos (Decreto 14/1994, de 27 de enero), de la Comisión Cartográfica del Principado (Decreto 4/1994, de 4 de enero) o de la Comisión asesora para la Normalización Lingüística (Decreto 73/1994, de 29 de septiembre), órgano, este último, al que nos referiremos en otro epígrafe de esta valoración.

### Actividad parlamentaria

Como ya se ha señalado con anterioridad se ha producido un crecimiento muy notable de las acciones de control político del Consejo de Gobierno con respecto al año anterior. Ello se evidencia numéricamente si exceptuamos el número de *interpelaciones*, que prácticamente no ha variado (44 en 1994 y 47 en

1993) y el de *Preguntas con respuesta oral ante el Pleno*, que incluso han disminuido (82 frente a 121 del año anterior). En las demás manifestaciones el incremento es palmario: 16 *Mociones* (2 más que en 1993), 87 *Resoluciones* aprobadas (34 más que en 1993) y 401 *Preguntas con respuesta escrita* (208 más que en la anualidad anterior). Y a ello aún debe unirse una multiplicación enormemente significativa de las *Preguntas orales en Comisión*, fórmula cuya potenciación obedece a la voluntad política de reforzar el papel de las Comisiones parlamentarias y, a la vez, descargar parcialmente al Pleno de su saturado programa de actividades. Es de destacar el cumplimiento sin fisuras que la Administración viene haciendo de este incrementado deber de respuesta.

Tal vez quepa reflexionar sobre la hipotética depreciación que el control político puede sufrir cuando los órganos ejecutivos se limitan a contestar por escrito a las preguntas de los parlamentarios; técnica, como se ha dicho, ya generalizada ante el Pleno de la Junta General del Principado. Aun cuando deba presuponerse una cierta congruencia entre lo requerido y lo justificado, es difícil ignorar la tentación de la respuesta escueta, cuando no evasiva, que obligará a la reiteración de la pregunta. Algo que, de ordinario, no ocurre cuando, de viva voz, los responsables políticos han de rendir cuentas ante la Cámara temiendo reacciones de todo orden ante una contestación insatisfactoria.

En lo relativo a Política General de la Comunidad debe destacarse la aprobación de la *Resolución 194/3, de 7 de octubre de 1994, del Pleno de la Junta General del Principado de Asturias, sobre la orientación política general del Consejo de Gobierno correspondiente al año legislativo 1994-95*. En el mismo plano institucional debe, igualmente recordarse que el 20 de septiembre de 1994, los Grupos Popular, de Izquierda Unida y Mixto reprobaron y desautorizaron al Consejo de Gobierno por su política relativa a los fondos de cohesión. Igualmente, durante el año 1994, cobró protagonismo la Comisión de Investigación encargada de esclarecer la fallida y fraudulenta instalación de un complejo petroquímico en Asturias y que limitó las responsabilidades políticas al ex-Presidente de la Comunidad y al ex-Consejero de Industria. Paralelamente se han seguido actuaciones criminales contra un súbdito francés, presunto autor del frustrado engaño.

Como viene siendo tradicional, la Junta General del Principado ha sido especialmente receptiva a los sectores económicos en crisis. Desde la preocupación por la reactivación económica deben entenderse las *Mociones* de 7 de abril de 1994, sobre las fábricas de Armas de Oviedo y Trubia de la Empresa Nacional Santa Bárbara; de 14 de abril de 1994, sobre situación y perspectivas a corto plazo de la reindustrialización y los instrumentos de promoción empresarial asturianos; de 11 de marzo y de 28 de abril de 1994 sobre políticas de ordenación y transformación en el sector lácteo; de 23 de junio y de 20 de octubre de 1994, sobre política de reindustrialización por parte de la Corporación de la Siderurgia Industrial con respecto a ENSIDESA y de 1 de julio de 1994, sobre minería a cielo abierto, así como las *Resoluciones* de 8 de abril de 1994, sobre el Plan de empresa y reducción de producción y plantilla de HUNOSA; de 13 de mayo y 17 de noviembre de 1994, sobre el futuro de la empresa Fertiberia y sobre inver-

siones en su factoría de Avilés; de 26 de mayo de 1994, sobre relanzamiento de la construcción naval y de 13 de octubre de 1994, sobre defensa del sector pesquero.

En otros campos, tal y como se reseña en el oportuno lugar de este Informe, la Junta General ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la política de coordinación hospitalaria (tras la sentencia que anuló el Convenio de fusión de hospitales); ha compelido al Consejo de Gobierno a informar periódicamente a la Cámara sobre las actividades del Comité de las Regiones; ha instado a la Administración regional a crear plazas propias y a facilitarlas en los Ayuntamientos para que los objetores de conciencia puedan realizar la prestación social sustitutoria; se ha manifestado a favor de la definitiva abolición de la pena de muerte en el Código Penal Militar; ha expuesto sus criterios sobre la reordenación de la enseñanza pública; ha invitado al Consejo de Gobierno a reconocer las uniones de hecho de parejas, tanto homosexuales como heterosexuales; se ha pronunciado sobre el cumplimiento de las orientaciones de Naciones Unidas relativas al destino del 0,7% de los Presupuestos a la cooperación y solidaridad internacional y, en fin, ha mostrado su oposición a la reducción de los servicios de RENFE en Asturias.

La Cámara tiene pendientes de aprobación iniciativas ante el Congreso de Diputados en relación con la Variante ferroviaria de Pajares, con la futura Autopista de Peaje entre Onzonilla (León) y Benavente (Zamora) y para que se lleguen a equiparar las prerrogativas de las Comisiones de Investigación de los Parlamentos Autonómicos a las formadas en las Cortes Generales.

Como ya se ha hecho constar, durante 1994 no se llegó a aprobar una reforma parcial del Reglamento de la Cámara.

### Otras cuestiones de interés

En el ejercicio que se comenta han tenido una especial repercusión social y política dos *fusiones*: la hospitalaria y la portuaria. En ambos casos por decisiones tomadas por órganos distintos del Principado de Asturias pero que han incidido directamente en los intereses de la Comunidad Autónoma. La fusión hospitalaria, como comúnmente se denomina a la gestión conjunta de diversos Centros sanitarios del Insalud y del Principado, articulada mediante Convenio de 13 de diciembre de 1989, fue anulada por el Tribunal Superior de Justicia mediante sentencia de 5 de julio de 1994, que apreció vicio de incompetencia por parte del Consejero de Sanidad y Servicios Sociales, cofirmante del Convenio y habilitado a tal efecto por el Consejo de Gobierno. Entiende la Sala que la Administración Autonómica requiere de la autorización de la Asamblea legislativa "para obligarse en los convenios y demás Acuerdos de Cooperación en que el Principado de Asturias sea parte" (art. 24 del Estatuto de Autonomía). Con este pronunciamiento, el Tribunal acoge las argumentaciones actoras en el sentido de equiparar los Convenios con otras Comunidades Autónomas (art. 21 del Estatuto) a los celebrados con el Estado. La sentencia es ciertamente muy discutible

pues parece soslayar, por un lado, que el artículo 21 del Estatuto tiene como referencia inmediata el artículo 145.2 de la Constitución (determinación estatutaria de los supuestos y formalidades de los convenios de gestión y prestación de servicios entre Comunidades Autónomas) que, a su vez, es un cauteloso sucedáneo de la prohibición federativa contenida en el número 1 del mismo precepto; por otro lado, la sentencia condena al Consejo de Gobierno a estar, *de facto*, jerarquizado a la Cámara y, en fin, también parece ignorarse la praxis administrativa de los Convenios, innumerables, entre el Estado y las Comunidades Autónomas. De prosperar esta interpretación hecha por el Tribunal Superior de Justicia de Asturias, cientos de Convenios en materia cultural, educativa, estadística y, en general, de cualquier sector administrativo, devendrían nulos. Con ello, además —y a salvo lo que resuelva en casación el Tribunal Supremo— vendría a proclamarse una mayor capacidad de obrar del más pequeño de los entes locales con respecto a la Administración autonómica que, a diferencia de aquél, no podría acordar nada con otras entidades públicas sin autorización parlamentaria. Y, por extensión, si la prestación del consentimiento de la Comunidad Autónoma para obligarse con otras Comunidades es aplicable a los Convenios con el Estado, no existe razón para no exigir la misma restricción a los celebrados con las entidades municipales para favorecer la prestación de los servicios mínimos; en resumen, el Consejo de Gobierno tendría hoy en día, con estos razonamientos, menos facultades que la extinta Diputación Provincial. La gestión conjunta hospitalaria ha sido, sin embargo, mantenida mediante un nuevo convenio firmado el 30 de diciembre de 1994 entre el Insalud y el Servicio de Salud del Principado. No lo suscribe, pues, el Consejo de Gobierno sino un Ente Público autónomo, creado por Ley 1/92, de 2 de julio.

La segunda fusión, aprobada por Real Decreto 2542/1994, de 29 de diciembre, al amparo de lo dispuesto en el artículo 35.4 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, afectó a los Puertos estatales de Gijón y Avilés, produciendo las inevitables opiniones en favor y en contra de la medida, no exentas de algún tinte localista. Tratándose de una competencia inequívocamente estatal la Administración autonómica limitó su intervención en este procedimiento a la manifestación de su parecer ante el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente.

De singular interés y amplia difusión en los medios de comunicación social ha sido el conflicto entablado por la Administración asturiana con la Xunta de Galicia por la construcción de una escollera para puerto en Ribadeo, en la ría que separa a ambas Comunidades. La obra podría exceder las atribuciones autonómicas al repercutir en otro territorio los efectos alteradores de las condiciones naturales de la ría. La Comunidad Autónoma de Galicia fue requerida de incompetencia (art. 63 de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional), mediante traslado del Acuerdo del Consejo de Gobierno de Asturias, de 2 de junio de 1994, formalizándose el conflicto positivo ante el Tribunal Constitucional tras nuevo Acuerdo de dicho Consejo de 1 de septiembre. El conflicto fue admitido a trámite por el Tribunal el día 15 de noviembre de 1994. Con anterioridad a esta vía constitucional, el Ejecutivo asturiano, en su reunión de 25 de marzo de

1993, ya había acordado el ejercicio de acciones judiciales al objeto de impugnar, ante el Tribunal Superior de Justicia de Galicia, el acto administrativo autorizador de la construcción de dicha obra pública.

Desde el punto de vista de la ordenación jurídica de las Bellas Artes, resulta de sumo interés destacar las gestiones del Gobierno asturiano para lograr que parte de la deuda tributaria generada por la sucesión "mortis causa" del financiero D. Pedro Masaveu fuese liquidada con la entrega de bienes culturales, concretándose y materializándose la entrega al Principado de una colección pictórica de 410 obras de gran valor.

Ya hemos resaltado la innovación que ha supuesto la creación del Registro de Uniones de Hecho y, en nuestra opinión, merece por último ser destacado el cambio de actitud del Gobierno autónomo hacia la protección del bable. El conjunto de modalidades lingüísticas de origen latino que subsisten en Asturias son objeto de protección y promoción por parte del Estatuto asturiano (arts. 4 y 10.15) que señala, como medidas de fomento, "su difusión en los medios de comunicación y su enseñanza, respetando, en todo caso las variantes locales y voluntariedad en su aprendizaje". La enseñanza del bable en los niveles no universitarios se ha extendido en los últimos años merced a Convenios entre la Comunidad Autónoma y el Ministerio de Educación y Ciencia (el Principado aún está pendiente de recibir las transferencias educativas). La Universidad de Oviedo, por su parte, estableció en 1994 las Titulaciones Propias de Especialista y Experto en Asturiano. El Consejo Regional de Asturias (órgano de la *preautonomía*) ya había creado, por Decreto 33/1980, la Academia de la *Lengua Asturiana* como "instrumento que permita afrontar con garantía las labores necesarias para el mantenimiento del bable". Aprobado el Estatuto de Autonomía, se constituyó una Comisión de Toponimia, cuyas conclusiones, en ocasiones polémicas, fueron generalmente asumidas por la Administración autonómica a efectos de rótulos y señalizaciones en lugares y vías de su competencia, con las limitaciones que, por la no oficialidad del bable, impone la Ley básica de Régimen Local (art. 14.2). Siendo cuestión enormemente polémica el *hasta dónde* de la protección de las hablas asturianas, especialmente en lo tocante a la adopción de una modalidad unificada o *normalizada*, las actuaciones de los órganos del Principado han sido especialmente cautelosas a la hora de elegir un determinado modelo tuitivo. Esa prevención ha llevado a que todavía no prosperase ninguna de las iniciativas legislativas encaminadas a desarrollar las previsiones lingüísticas del Estatuto. Sin embargo, durante 1994, se han sucedido múltiples manifestaciones del Presidente de la Comunidad Autónoma y de la Consejera responsable de Cultura y Educación, en favor de una potenciación decidida del bable. Como traducción de este cambio de orientación se aprobó el Decreto 73/94, de 29 de septiembre, por el que se regula la Comisión Asesora para la Normalización Lingüística, en aras del "fomento y protección de la lengua y cultura asturianas". Obsérvese, como datos significativos, que se utiliza la expresión "normalización" y se posterga el término "bable", usado por el Estatuto de Autonomía, en favor de la más pretenciosa expresión "lengua asturiana". Todo parece indicar que, en los próximos meses, se recrudecerá la polémica sobre un

tema que nunca debió suscitar enfrentamientos y que debió ser objeto, ya hace años, de un amplio consenso entre las fuerzas parlamentarias que reflejara la muy similar opinión de los ciudadanos de las diversas ideologías sobre este tema.

Finalmente y en lo que a Planes y Programas se refiere, debe destacarse la importancia del Plan de Dinamización aprobado por el Gobierno para Asturias e, internamente, del II Plan Regional de Investigación (1994-99), que se verá, sin duda, afectado por las transferencias universitarias a la Comunidad.

### Recapitulación

Sin duda, el dato más importante de cuantos se han reseñado ha sido la reforma del Estatuto de Autonomía que propiciará, en los próximos meses, el traspaso de competencias cuantitativa y cualitativamente importantes y que permitirá comprobar la capacidad de gestión de los órganos autonómicos ante una situación, hasta la fecha inédita, de casi pleno autogobierno.

Institucionalmente, 1994 ha sido un año tranquilo en el que han seguido oyéndose en la Cámara legislativa las preocupaciones ya conocidas por los problemas crónicos de la economía asturiana, si bien no se han registrado episodios graves derivados de la conflictividad social.

La aparente *apatía* del legislador frente a una amplia serie de iniciativas de un Consejo de Gobierno también pródigo en el ejercicio de la potestad reglamentaria, quedará a buen seguro desmentida en la siguiente anualidad en la que habrá de aprobarse un elevado número de leyes, en avanzado estado de tramitación al finalizar 1994. También, en el próximo año, la Cámara estrenará, presumiblemente, las nuevas atribuciones exclusivas y de desarrollo legislativo.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Composición de la Asamblea legislativa por Grupos Parlamentarios:

Total Diputados: 45

Composición por Grupos Parlamentarios a 1-1-94

*Grupo Socialista*: 21 diputados

*Grupo Popular*: 15 diputados

*Grupo I.U.*: 4 diputados

*Grupo Mixto (2 C.D.S. y 1 P.A.S.)*: 3 diputados

Composición por Grupos parlamentarios al 31-12-94: sin variación.

### Estructura del Gobierno:

Presidente: Antonio Ramón Trevín Lombán

Número de Consejerías: 8

- *Interior y Administraciones Públicas*: María Antonia Fernández Felgueroso.
- *Hacienda, Economía y Planificación*: Avelino Viejo Fernández.
- *Educación, Cultura, Deportes y Juventud*: Amelia Valcárcel Bernaldo de Quirós.
- *Sanidad y Servicios Sociales*: José García González.
- *Infraestructuras y Vivienda*: Juan Manuel Cofiño González.
- *Medio Rural y Pesca*: Santiago Alonso González.
- *Industria, Turismo y Empleo*: Julián Bonet Pérez.
- *Medio Ambiente y Urbanismo*: María Luisa Carcedo Rocés.

### Tipo de Gobierno:

Por apoyo parlamentario: a falta de dos escaños para alcanzar la mayoría absoluta.

Partidos y número de Diputados que apoyan al Gobierno: PSOE, 21 diputados.

Composición del Gobierno: homogéneo (PSOE)

### **Cambios en el Gobierno:**

No se produjeron.

### **Investidura, moción de censura y cuestión de confianza:**

No se registró ninguna alteración institucional.

### **Mociones de Reprobación:**

El 20 de septiembre de 1994, los Grupos Popular, de Izquierda Unida y Mixto reprobaron y desautorizaron al Consejo de Gobierno por su política relativa a los fondos de cohesión.

### **Debates y Resoluciones parlamentarias aprobadas.**

#### *Datos Globales:*

- Interpelaciones: 44
- Preguntas con respuesta oral: 82
- Preguntas con respuesta por escrito: 401
- Mociones aprobadas: 16
- Resoluciones aprobadas: 87 (70 iniciadas como Propositiones no de ley “51 de Pleno y 19 de Comisiones” y las 17 restantes suscitadas por Programas, Planes y Comunicaciones del Consejo de Gobierno)

#### *Resoluciones y debates más importantes*

##### *Sobre Política general:*

— Resolución 194/3, de 7 de octubre de 1994, del Pleno de la Junta General del Principado de Asturias, sobre la orientación política general del Consejo de Gobierno correspondiente al año legislativo 1994-95.

##### *Sobre sectores económicos en crisis:*

##### *a) Mociones*

— Moción 40/3, de 7 de abril de 1994, sobre las fábricas de Armas de Oviedo y Trubia de la Empresa Nacional Santa Bárbara.

— Moción 41/3, de 14 de abril de 1994, sobre situación y perspectivas a corto plazo de la reindustrialización y los instrumentos de promoción empresarial asturianos.

— Moción 38/3, de 11 de marzo y Moción 43/3, de 28 de abril de 1994 sobre políticas de ordenación y transformación en el sector lácteo.

— Moción 46/3, de 23 de junio y Moción 51/3, de 20 de octubre de 1994, sobre política de reindustrialización por parte de la Corporación de la Siderurgia Industrial con respecto a ENSIDESA.

— Moción 47/3, de 1 de julio de 1994, sobre minería a cielo abierto.

#### *b) Resoluciones*

— Resolución 157/3, de 8 de abril de 1994, del Pleno de la Junta General del Principado, sobre el Plan de empresa y reducción de producción y plantilla de HUNOSA.

— Resolución 173/3, de 13 de mayo y Resolución 213/3, de 17 de noviembre de 1994, del Pleno, sobre el futuro de la empresa Fertiberia y sobre inversiones en su factoría de Avilés.

— Resolución 180/3, de 26 de mayo de 1994, del Pleno, sobre relanzamiento de la construcción naval.

— Resolución 195/3, de 13 de octubre de 1994, del Pleno, sobre defensa del sector pesquero.

#### *Otras Materias:*

— Moción 49/3, de 27 de julio de 1994, sobre política de coordinación hospitalaria.

— Resolución 170/3, de 5 de mayo de 1994, para informar a la Cámara sobre las actividades del Comité de las Regiones.

— Resolución 171/3, de 12 de mayo de 1994, sobre objeción de conciencia.

— Resolución 172/3, de 12 de mayo de 1994, sobre abolición de la pena de muerte en el Código Penal Militar.

— Resolución 175/3, de 18 de mayo de 1994, sobre reordenación de la enseñanza pública.

— Resolución 187/3, de 23 de junio de 1994, sobre reconocimiento de las uniones de hecho de parejas, tanto homosexuales como heterosexuales (que se plasmaría en el Decreto 71/94, de 21 de septiembre, por el que se crea el Registro de Uniones de Hecho).

— Resolución 201/3, de 28 de octubre de 1994, sobre cumplimiento de las orientaciones de Naciones Unidas relativas al destino del 0,7% de los Presupuestos a la cooperación y solidaridad internacional.

— Resolución 203/3, de 3 de noviembre de 1994, sobre reducción de servicios de RENFE en Asturias.

**Reformas del Reglamento parlamentario:**

No se ha llegado a aprobar una reforma parcial en tramitación.

**Normas interpretativas y supletorias del Reglamento:**

No se aprobaron.

**Instituciones similares a Consejo Consultivo, defensor del Pueblo y Tribunal de Cuentas:**

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

### Rasgos generales

Destaca en este año la actividad parlamentaria tanto por el número de leyes y propuestas legislativas aprobadas como por el contenido de las mismas. Ante todo, la reforma que se propone del Estatuto, elaborada desde un alto nivel de consenso. Pero también por los sectores de actividad —sanidad, comercio, espacios naturales— a los que se refieren las principales leyes aprobadas. A lo que hay que añadir la relativa intensidad de la actividad plenaria de la Cámara y el seguimiento por la misma de la actividad del Gobierno.

Junto a ello, persisten los rasgos de fragilidad ya conocidos de la coalición gobernante. Sin embargo, también se percibe una cierta tendencia asegurar una gobernabilidad que, en algún momento, parece que no se quiere comprometer desde la oposición limitando anteriores insistencias en las contradicciones de aquella. Esta última tendencia, de tenue manifestación, parece estar bastante condicionada por la relativa proximidad de la confrontación electoral autonómica y local.

En el ámbito de las relaciones con los Cabildos insulares se ofrece como novedad la aprobación de los Decretos que abren la vía al proceso descentralizador previsto en la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas de Canarias o Ley de Cabildos. Y en lo que respecta a las Corporaciones locales, de nuevo esta presente la preocupación por sus equilibrios financieros.

Por último, en las relaciones con las instancias centrales del Estado cabe anotar ciertos traspasos de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma (entre los que destacan los correspondientes al Instituto Nacional de la Salud); la participación en la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado (con el logro de un importante acuerdo de la Alta Cámara en materia de atención al desempleo) y las negociaciones encaminadas a la obtención de una sustancial financiación estatal para la puesta en marcha de un Plan Integral de Empleo.

### Ejercicio de las competencias legislativas

Como se acaba de apuntar, de las catorce leyes aprobadas por la Cámara autonómica en 1994, son especialmente significativas por el ámbito de actividad que regulan las relativas a la sanidad, el comercio y la protección de los espacios naturales.

La Ley 11/1994, de ordenación del sistema sanitario de Canarias es una ley extensa (112 artículos, además de las disposiciones adicionales, transitorias, derogatoria y final) y compleja. Esta complejidad proviene no sólo de las características del sistema canario de salud y de los derechos que se conjugan en su regulación sino, además, de las peculiaridades de las que se ha pretendido dotar a las propias estructuras gubernativo-administrativas del mismo. Se crea el Servicio Canario de la Salud, organismo autónomo adscrito a la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales, a cuyo cargo está la gestión y ejecución de la política sanitaria, y el Consejo Canario de la Salud, organismo de participación social en dicha política, que integra representaciones de las Administraciones públicas (autonómica y local), así como de los sindicatos, organizaciones empresariales, asociaciones vecinales, mundo universitario, etc.

La Ley 4/1994, de 25 de abril, de ordenación de la actividad comercial en Canarias, se aprueba en un momento en el que los principales problemas constitucionales suscitados por el ejercicio de competencias legislativas en la materia por parte de diversas Comunidades han quedado prácticamente resueltos en vía jurisprudencial. Por eso, la importancia de la misma —que, en buena medida, sigue las pautas de otras leyes autonómicas en la materia— no reside tanto en cuestiones tales como las concernientes a los horarios comerciales (aunque algún problema se ha suscitado al respecto en relación con distintos tipos de municipios), ventas atípicas, etc., sino, sobre todo, por su conexión con el importante problema de las grandes superficies comerciales. Cuestión ésta que, siendo común a otras Comunidades Autónomas, tiene en la nuestra especial relevancia por su entronque con divergentes intereses públicos (autonómicos y municipales) y político-partidistas (discrepancias en el seno de una misma fuerza o coalición según su proyección municipal o autonómica). Determinados expedientes contenidos en la ley para prevenir conflictos de este tipo (tales como, por ejemplo, las Comisiones *insulares* —con significativa intervención en la formación de criterios generales sobre equipamientos comerciales— en lugar de las *territoriales* inicialmente proyectadas) no han logrado evitar la judicialización de ciertos conflictos que oponen a la Comunidad y ciertos importantes municipios.

La Ley 12/1994, de 19 de diciembre, de espacios naturales de Canarias, continúa, con nueva orientación, la tradición proteccionista o conservacionista de nuestra Comunidad Autónoma iniciada en la primera legislatura (entre otras, las Leyes 3/1985, de 29 de julio, de medidas urgentes en materia de urbanismo y protección de la naturaleza; 5/1987, de 7 de abril, de ordenación del suelo rústico y, sobre todo, 12/1987, de 19 de junio, de espacios naturales de Canarias, que ahora expresamente se deroga). Justifica la nueva ley, no sólo la necesidad de cuidar la preceptiva congruencia con la posterior legislación básica estatal, sino, además, la recalificación de espacios y ciertas modificaciones de las figuras proteccionistas. Si nos atenemos a las críticas de las que fue objeto en sede parlamentaria, adolece de un cierto atomismo en el modelo de gestión. Sin embargo, en su aprobación, contó con la anuencia de todos los grupos parlamentarios. Esta ley hubo de ser puntualmente precisada en uno de sus anexos por la Ley 13/1994, de 22 de diciembre, de modificación del anexo relativo a La Pal-

ma, por la que se introduce un nuevo espacio natural y se autoriza al Gobierno para refundir ambos textos legales.

Otras de las Leyes aprobadas suponen innovaciones en la regulación de las relaciones de la Administración autonómica con los ciudadanos, o bien mejoras en los controles y responsabilidades de importantes Entidades dotadas de autonomía funcional en el seno de la Comunidad Autónoma, como es el caso de las Universidades de Canarias:

Así, la Ley 5/1994, de 20 de julio, de autorización al Gobierno para adaptar a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, determinadas disposiciones legales autonómicas, asigna al Gobierno el cometido de adecuar las normas autonómicas de procedimiento, dentro del plazo señalado al efecto, a lo previsto por la mencionada ley estatal en materia de silencio administrativo, supresión de determinados recursos, mora, modificación de plazos máximos y actos presuntos. En el procedimiento de elaboración del correspondiente Decreto se introduce un trámite de audiencia previa al Consejo Consultivo además del informe que, *a posteriori*, deberá elevarse al Parlamento en relación con las modificaciones y posibles derogaciones.

Por otra parte, la Ley 8/1994, de 20 de julio, del Plan de inversiones universitarias de Canarias, por la que se destinan unos veinte mil millones de pesetas a la realización de determinadas obras de infraestructuras en ambas Universidades, no sólo contiene la previsión de las inversiones correspondientes al período 1994-99, sino que, además, regula ciertas cuestiones sobre las operaciones financieras y la contratación de las obras. En la discusión parlamentaria de esta ley se puso de manifiesto la preocupación por la necesidad de establecer controles adecuados para frenar notables desajustes detectados en el gasto universitario tanto en materia de personal y gasto corriente como en los programas de obras en ejecución. Subyace, evidentemente, el tema de la necesidad de una adecuada clarificación en la delimitación de las esferas autonómicas territorial y funcional-universitaria, problema que en nuestra Comunidad ha estado bastante oscurecido o silenciado por la secuelas de la "cuestión universitaria" afrontada en su día por la Ley 5/1989, de 4 de mayo, de reorganización universitaria de Canarias.

Distintos tipos de consideraciones motiva otro grupo de Leyes que, junto con la Ley 17/1994, de 27 de diciembre, de Presupuestos generales de la Comunidad Autónoma para 1995, son expresivas de aspectos singulares, algunos de ellos bien significativos, de la atención de determinados problemas por parte de la hacienda autonómica.

En este sentido, se debe destacar la Ley 3/1994, de 3 de febrero, de cooperación al saneamiento y mejora de las haciendas municipales de Canarias. La situación financiera de estas Corporaciones —afectadas en su gran mayoría por un desmedido endeudamiento, con la obvia secuela de una pesada carga financiera— obliga a la Comunidad Autónoma a acudir de nuevo en auxilio de las mismas, como ya había venido haciendo (véase *Informe*, 1993, págs. 160-161 y 165). A tal efecto, la ley procura contribuir a paliar los déficits presupuestarios

reales, evitar la generación de los mismos en el futuro y restablecer o consolidar los equilibrios financieros mediante un Plan cuatrienal de saneamiento que lleva aparejados mecanismos de seguimiento y control para aquellos Ayuntamientos que se acojan voluntariamente al mismo.

La Ley 2/1994, de 3 de febrero, de establecimiento y modificación de tasas, crea las tasas que en ella se indican y modifica otras, actualizando sus cuantías y precisando sus conceptos, haciendo uso por primera vez en nuestra Comunidad Autónoma de la delegación legislativa para la refundición de textos legales. En base a dicha autorización se dictó el Decreto legislativo 1/1994, de 29 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en Canarias en materia de tasas y precios públicos.

Dentro de este grupo de leyes relacionadas con la hacienda autonómica hay que citar también la Ley 9/1994, de 20 de julio, de transferencia, suplemento de crédito y crédito extraordinario para financiar un Plan de Acción Especial en determinados sectores (enseñanza secundaria, vivienda, medio ambiente y turismo). Esta ley suscitó ciertos reproches en la Cámara por la relativa atipicidad de ciertos aspectos de su tramitación y de unas acciones que, al no estar previstas en la Ley de Presupuestos de 1994, parecían responder a situaciones políticas coyunturales en un año preelectoral, como destacó la oposición y parecieron confirmar posteriores disputas con varios Cabildos en el reparto de los fondos en ella previstos para el Plan de Acción Medioambiental.

Para cerrar este grupo, mencionaremos la Ley 7/1994, de 20 de julio, por la que se aprueba el presupuesto del recién creado Instituto Canario de la Mujer para 1994 y la Ley 10/1994, de 26 de julio, por la que se modifica el importe máximo de los avales a prestar por la Comunidad Autónoma en 1994 a empresas en crisis del sector de tomates y pepinos.

Un último grupo es el formado por las leyes que se adoptan con el fin de complementar las estructuras de la Administración autonómica (creación del Instituto Canario de la Mujer: Ley 1/1994, de 13 de enero) o resolver puntualmente la integración en las escalas de la Comunidad de ciertos funcionarios transferidos en su día por el Estado: Ley 6/1994, de 20 de julio, por la que se integran en el cuerpo de agentes de medio ambiente de la Comunidad, ciertos funcionarios de guarderías forestales (rectificando con ello la solución que en su momento se había dado por la Ley 8/1989, de 13 de junio, que en su día había sido recurrida ante el Tribunal Constitucional).

Finalmente, en este repaso de la actividad legislativa de la Cámara, hay que referirse, escuetamente, a las iniciativas legislativas que, habiendo causado estado parlamentario, no cubrieron totalmente el *iter* legislativo al finalizar el año reseñado. Son los siguientes proyectos: a) de ordenación del turismo; b) de modificación de la Ley 13/1990, de 26 de julio, de Cajas de ahorro; c) de creación del Instituto canario de investigaciones agrarias; d) de creación del Instituto canario de relaciones laborales. También se ha tomado en consideración una proposición de Ley de modificación de la Ley 1/1989, de 13 de junio, de medidas de apoyo a los estudios universitarios.

## Propuesta de reforma del Estatuto de autonomía

A finales de diciembre, el Parlamento autónomo aprobó una Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía con los votos favorables de todos los Grupos de la Cámara, salvo en lo concerniente al sistema electoral que sólo contó con los de la mayoría que sustenta al Gobierno. Culmina con ello un largo proceso, iniciado en 1991, del que se contiene puntual información en anteriores ediciones de este mismo *Informe* (véanse los años 1991, 1992 y 1993, págs. 73-75; 87-88 y 152-156, respectivamente).

En la fase final de estos trabajos, los grupos parlamentarios integrados en Coalición Canaria (AIC, CCI, ICAN, AM y AHI), de una parte, y, de otra, el PSC-PSOE, presentaron sendas proposiciones de reforma. El Pleno de la Cámara tomó en consideración la primera y desestimó la segunda. Sin embargo, tras los trámites de informe preceptivo de los Cabildos insulares y del Consejo Consultivo, se produjo una aproximación determinante de una sustancial coincidencia de todos los parlamentarios de la Cámara. No obstante, persistió el desacuerdo respecto de los preceptos relativos al sistema electoral cuestión sobre la que tanto el PSC-PSOE como el PP mantuvieron sus discrepancias con la referida Coalición, a la espera de lo que pueda suceder en la definitiva tramitación de la reforma ante las Cortes Generales. Dicha Propuesta ha sido admitida a trámite por acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados del pasado 27 de diciembre (BOCG. Congreso, nº 98-1, de 3 de enero de 1995).

Las modificaciones que en ella se proponen afectan a los artículos 1, 2, 5, 7, 11, 12, 13, 16, 21, 22, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 35, 36, 37, 39, 43, 45, 54 y 63, así como a las disposiciones adicional segunda y transitoria primera. Además, se suprime el artículo 32 y las disposiciones transitorias segunda y octava. Por último, los artículos que seguidamente se indican pasa a tener la numeración que se señala entre corchetes: 9 [10], 10 [11], 14 [15], 15 [16], 17 [18], 18 [19], 19 [20], 20 [21], 23 [24] y 24 [25]: lo mismo sucede con las disposiciones transitorias 3ª [2ª], 4ª [3ª], 5ª [4ª], 6ª [5ª] y 7ª [6ª].

Nos detenemos seguidamente en la exposición de estas reformas. Lo haremos con cierta extensión, por varias razones. En primer lugar, por tratarse de una reforma estatutaria propuesta por una Comunidad en la que las fuerzas que pactaron los Acuerdos autonómicos de 1992 —es decir el PSOE y el PP— se encuentran en minoría en la Cámara autonómica, cosa que no sucede en ninguna de las otras Comunidades afectadas por dichos Acuerdos. Por otra parte, esta reforma puede considerarse expresiva, hasta cierto punto, de lo que piensan las fuerzas parlamentarias de una Comunidad sobre sus propias ordenaciones estatutarias desde la experiencia de más de una década de autogobierno. Finalmente, por ser la reforma que se propone elocuente expresión de las modulaciones que han de operarse sobre los planteamientos estrictamente partidistas en aras de alcanzar el nivel de consenso requerido para la estabilidad y la *auctoritas* de la Norma institucional básica de una Comunidad dada. De este último aspecto puede obtenerse expresivo testimonio comparando la reforma finalmente tramitada ante las Cortes Generales con lo planteado al respecto ante la Comisión

parlamentaria preparatoria de la misma (véase el *Informe* de 1993, págs. 152 a 156).

En la exposición de los contenidos de la Propuesta de reforma nos atenemos, fundamentalmente, a la sistemática del Estatuto.

### *Modificaciones concernientes al Título Preliminar*

Se califica a Canarias de “nacionalidad”, utilizándose al efecto una perífrasis idéntica a la contenida en el Estatuto de Andalucía (art. 1.1). A ello se añade la inclusión de “la cooperación entre los pueblos” entre las tareas supremas que asume la Comunidad canaria (art.1).

El ámbito territorial de la Comunidad Autónoma se define por la referencia genérica al Archipiélago canario, omitiéndose la denominación singular de cada una de las islas que lo integran, como ahora sucede (art. 2). Se llegó a esta fórmula tras amplia discusión acerca de la conveniencia o no de incluir en dicho artículo la delimitación de las aguas territoriales de Canarias. No obstante, esta referencia al territorio se complementa con el añadido de un nuevo precepto al actual artículo 39 relativo al ejercicio de las competencias autonómicas en las aguas que rodean las islas.

Entre los principios rectores de la política de los poderes públicos canarios se incluye “La defensa y protección del medio ambiente del Archipiélago” (art. 5).

Cierra el Título preliminar un nuevo artículo en el que, con relación a las comunidades canarias establecidas fuera del territorio de la Comunidad, se prevé: a) la posibilidad de solicitar como tales el reconocimiento de su personalidad de origen (entendida como el derecho a colaborar y compartir la vida social y cultural de las islas); b) la remisión de la determinación del alcance y contenido de dicho reconocimiento —sin perjuicio de las competencias del Estado— a una ley del Parlamento autónomo que regulará, además, lo concerniente a la especial consideración de los descendientes de canarios emigrados que regresen al Archipiélago, sin que ello implique en ningún caso la concesión de derechos políticos (art. 7, nuevo).

### *Modificaciones introducidas en el Título I, relativo a las instituciones de la Comunidad (y en Disposiciones concordantes de otros Títulos)*

#### *1º Parlamento de Canarias*

Desaparece del artículo 8 actual la referencia a las barreras electorales. Estas, sin embargo, no se suprimen, sino que se refuerzan, elevándolas, con nueva formulación, al 5 % insular y al 25 % suprainular, en lugar del 3% y el 20%, respectivamente, actualmente vigentes (número 2 de la Disposición transitoria primera).

La mayoría absoluta actualmente requerida para la elección del Presidente del Parlamento y de los restantes miembros de la Mesa, sólo se exige para aquel y no para ésta (art. 11,1).

La designación de los senadores representantes de la Comunidad Autónoma es objeto de dos significativas modificaciones: a) la duración de su mandato se vincula a la de la legislatura autonómica y no, como actualmente, a la de las Cortes; b) los Senadores han de designarse de entre los Diputados regionales, pero su aceptación comporta la renuncia a esta última condición (art. 12 d).

### *2º Gobierno de Canarias*

Del artículo 16.1 se elimina la referencia a la duración del mandato del Presidente del Gobierno, permaneciendo inalterado el resto de este artículo.

### *3º Instituciones de autogobierno de fundamento estatutario (Diputado del Común y Consejo Consultivo)*

Se reformula la previsión y definición estatutaria del Diputado del Común. No se trata ya de una institución de autogobierno de carácter facultativo, sino *necesaria*. Se incluye su consideración de "alto comisionado del Parlamento de Canarias", sustituyéndose la vinculación actual a la Ley orgánica del Defensor del Pueblo por la sujeción a lo que establezca "la Ley". Asimismo, se determina estatutariamente la mayoría reforzada requerida para su elección, al tiempo que se establece la obligación de coordinar su actuación con la del Defensor del Pueblo (art. 13).

Se innova la naturaleza estatutaria del Consejo Consultivo que, de órgano estatutario facultativo pasa a ser *preceptivo* o *necesario*. Además, se mantiene la especificidad de su ley reguladora y se eleva a exigencia estatutaria la obligación de garantizar legalmente la imparcialidad e independencia del órgano y de regular en ese mismo nivel legal su funcionamiento y el estatuto de sus miembros (art. 43).

### *4º Administración autonómica*

La "atención al hecho insular" se incluye como otro de los "principios" [sic] a los que ha de responder la organización de la Administración autonómica al tiempo que se sustituye la remisión a "una Ley" del Parlamento de Canarias por "las leyes" del mismo en la previsión del ejercicio de funciones administrativas autonómica "bien directamente, bien por delegación, a través de órganos dependientes del Gobierno canario o de los Cabildos Insulares" (artículo 21), lo que abre la vía a la incidencia de las leyes sectoriales en una materia hoy reservada a una ley específica. Asimismo, se matiza, en los términos que seguidamente se indican, la representación de la Administración autonómica por los Cabildos insulares (art. 22.4).

### *5º Cabildos insulares*

La referencia actual a los Cabildos ["Las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos, que seguirán rigiéndose por su legislación es-

pecífica. Ejercerán, asimismo, las funciones que el Estatuto les reconoce”] se sustituye por esta otra: “Los Cabildos insulares, además de órganos de gobierno y administración de las islas, son instituciones de la Comunidad Autónoma en cuanto ejercen las funciones que el presente Estatuto les reconoce y las que le reconozcan las leyes” (art. 7.2).

Congruentemente con esta pretensión de resaltar su condición de “instituciones de la Comunidad”, se modifica, asimismo, el artículo 22.4 para preceptuar que los Cabildos, “en cuanto instituciones de la Comunidad Autónoma”, asumen en cada isla la representación, no de la Administración autonómica, como ahora dice el Estatuto, sino “del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma”, reservándose a la ley la concreción de los términos en que ha de tener lugar tal representación [y, asimismo, la ejecución de competencias autonómicas no ejercidas directamente por órganos propios de dicha Comunidad].

En su dictamen sobre la reforma propuesta, el Consejo Consultivo, en la línea de anteriores pronunciamientos al respecto, manifestó lo siguiente: “El precepto propuesto distingue [...] al Cabildo como “órgano de gobierno y administración de la Isla” (institución insular) y como “instituciones de la Comunidad Autónoma”, precisando a continuación que, en tal caso, “ejercerán las funciones que el presente Estatuto les reconoce y las que les atribuyan las Leyes”, expresión ésta última con la que parece estar haciéndose referencia a un concepto de institución con alcance *no orgánico* sino de carácter *funcional*, distinción que, seguramente, merecería la utilización de una calificación jurídica diferente, a los efectos de evitar errores interpretativos en la delimitación de la exacta naturaleza de los Cabildos insulares”.

El Consejo entiende, dice asimismo, que los Cabildos insulares “no se hallan integrados en la *estructura institucional* de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de que a su través se puedan ejercer funciones autonómicas con un determinado alcance, lo que no convierte a tales organizaciones insulares en instituciones de la Comunidad, sino, en expresión acuñada por este Consejo, en “coadyuvantes de la Comunidad Autónoma en el cumplimiento de los fines estatutarios”. Que a esa coadyuvancia se le califique con el término de “institución” no supone en sí mayor quebranto de constitucionalidad estricta, salvo por el dato, que no es irrelevante, de afectarse a la estructura de los poderes de la Comunidad Autónoma, al entender que los Cabildos, en tanto “instituciones de la Comunidad Autónoma”, asumen de alguna manera *cotitularidad de potestades públicas autonómicas*, cuando en realidad —tanto en el Estatuto vigente como en la Propuesta de reforma— los Cabildos cumplen, simplemente, lo que no es poco, la función ejecutivo-administrativa en determinados ámbitos materiales de competencia autonómica, y tienen una cualificada participación en la vida institucional de la Comunidad Autónoma (arts. 11.4, iniciativa legislativa; 22.3, funciones autonómicas y 49, régimen de los recursos, EACan)” (DCC 65/94, de 15 de noviembre).

*6º Administración de justicia [incluida en la sistemática del Estatuto como Sección IV del Título II, relativo a las instituciones de la Comunidad]*

La excepción actualmente establecida de los recursos de casación y de revisión en relación con las competencias de los órganos jurisdiccionales de Canarias en el orden civil se sustituye por la fórmula “sin más excepciones que las establecidas en la Ley orgánica del Poder judicial y leyes procesales del Estado”. Se suprime, por otra parte, la referencia a la competencia del Tribunal Supremo para resolver “los conflictos de competencia entre los Tribunales de Canarias y los del resto del Estado” (art. 25. 1 y 2).

La competencia para resolver: a) “los conflictos de jurisdicción entre los órganos de la Comunidad”; b) “las cuestiones de competencia entre órganos judiciales de Canarias”, y c) “los conflictos de atribución entre Corporaciones locales”, quedan reformuladas del siguiente modo: Resolver: 1) “los conflictos de competencia entre órganos judiciales de Canarias”; y 2) “los conflictos de atribuciones entre la Comunidad Autónoma y las Corporaciones locales y los de éstas entre sí” (art. 26.3 y 4). Por otra parte, desaparece la mención de la Ley orgánica del Poder Judicial en la referencia a la subrogación en las competencias del Gobierno del Estado por parte del Gobierno de Canarias contenida en el artículo 28.1. Se añade, además, a este artículo un nuevo precepto alusivo a la posibilidad de asignar medios y recursos a los Juzgados y Tribunales de Canarias por parte de la Comunidad Autónoma. Y, asimismo, se suprime la referencia a la exclusividad de las potestades estatales en relación con la organización y funcionamiento del Ministerio fiscal contenida en el apartado cuatro del artículo siguiente. Por último, se añade un nuevo apartado al artículo 28 en virtud del cual las Administraciones públicas competentes por razón de la materia, garantizarán en el Archipiélago el “principio constitucional [sic] del coste de la insularidad”, en la resolución de “los problemas de territorialidad y operatividad de juzgados y Tribunales”.

*Modificaciones al Título II relativo a las competencias de la Comunidad Autónoma*

1º En la Propuesta de reforma, el actual art. 29, que enumera las *competencias exclusivas* de la Comunidad, pasa a ser el art. 30 con las siguientes modificaciones:

La materia del número 1 del art. 29 se desdobra en: a) organización régimen y funcionamiento de sus *instituciones de autogobierno* y b) régimen de sus *organismos autónomos* de acuerdo con la legislación básica del Estado. Esta nueva formulación pretende eliminar la equiparación que ahora se produce entre las “instituciones de autogobierno” (de naturaleza constitucional-estatutaria y de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma) y los “organismos autónomos” que al ser de naturaleza administrativa, se ha de respetar en su disciplina autonómica la legislación básica estatal sobre el régimen jurídico de las Administraciones públicas. Esta corrección se hace calificando como *exclusiva* la competencia autonómica sobre el régimen de sus organismos autónomos, aunque, acto seguido, se precisar que ello es “de acuerdo con la legislación básica del Estado”.

Otras modificaciones propuestas en este artículo son las siguientes: a) se reúnen en un solo título las competencias actuales sobre *aguas*, englobando tanto las asumidas directamente en virtud del Estatuto como aquellas cuyo ejercicio aparece en éste condicionado a la actuación de alguno de los dos mecanismos previstos en su artículo 35; b) la materia del número 7 del actual artículo 29 aparece en el proyectado artículo 30 desdoblada en “fundaciones y asociaciones” (art.30.7) y “asistencia social y servicios sociales” (art. 30.13) por entenderse que son dos materias distintas; c) de la formulación actual sobre *investigación científica y técnica* (número 8 del actual artículo 29) se suprime “fomento” para extender la competencia autonómica más allá de la limitada actuación sugerida por dicho término; d) en materia de *cultura* (número 9 del artículo 29), se desdobra la formulación actual en estas tres: “cultura y patrimonio histórico, artístico, y científico”, “instituciones relacionadas con el fomento y la enseñanza de las bellas artes” y “artesanía” (art. 30.9, 10 y 11 de la Propuesta), y el primero se reformula para eliminar la expresión “fomento” por la misma razón que se elimina del número anterior y para suprimir las redundancias en que incurre la actual formulación del título autonómico sobre patrimonio histórico-artístico; e) la materia competencial del artículo 29.13 (*carreteras, transporte, etc.*) aparece ampliada a los centros de contratación de transportes y terminales de carga en el nuevo artículo 30.18; f) *Promoción y ordenación del turismo* del artículo 29.14 del Estatuto aparece enunciado meramente como “turismo”, nueva formulación que obedece a la creencia de que así se amplía la correspondiente competencia autonómica; g) la competencia sobre *puertos* que en el artículo 29.16 del Estatuto aparece ceñida a los puertos de refugio y a los que no desarrollen actividades comerciales, se extiende en el artículo 30.22 de la Propuesta a los puertos que no tengan la cualificación de interés general por el Estado mencionándose expresamente como tales los de refugio, pesqueros y deportivos; la misma ampliación se realiza respecto a los aeropuertos, citándose expresamente, además, los helipuertos.

Asimismo, se incluyen en la competencia *exclusiva* autonómica, determinadas materias sobre las que el artículo 34 A) del Estatuto, en relación con el 35 del mismo, preve la posible asunción de competencias *legislativas y de ejecución*, bien mediante algunas de las leyes contempladas en los apartados 1 y 2 del artículo 150 de la Constitución, bien mediante reforma estatutaria transcurrido el plazo del artículo 148.2 de la misma. La inclusión de estas materias en el artículo 30 de la Propuesta persigue convertir en competencias estatutarias las facultades *de legislación y de ejecución* que hoy ostenta nuestra Comunidad sobre ellas *de manera extraestatutaria*; es decir, en virtud de la LOTRACA, en relación con dicho artículo 34 A).

Tales materias son: a) “ordenación del litoral”, que ahora se une a “ordenación del territorio urbanismo y vivienda” [art. 29.11 actual y 30.15 propuesto]; b) “espacios naturales protegidos” [art. 34 A) 4 actual y 30.16 propuesto]; c) “transporte marítimo que se lleve a cabo exclusivamente entre puertos o puntos de la Comunidad Autónoma” [competencia hoy crípticamente formulada en el art. 34 A) 5 y que ahora se recoge en el nuevo art. 30.19]; d) “casinos, juegos y

apuestas con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivas-Benéficas” [art. 34 A) 9 del Estatuto, y 30.28 nuevo].

También se incluyen en el artículo 30 de la Propuesta materias sobre las cuales el artículo 34 B) del Estatuto preve hoy la posible asunción de competencias *de ejecución* por alguno de los procedimientos de su artículo 35 (esto es, reforma estatutaria o leyes del artículo 150, CE). Ahora bien, dado que es esta última posibilidad la actuada por la LOTRACA con la expresa atribución extraestatutaria *de la potestad legislativa* sobre las materias de titularidad estatal que figuran en el Estatuto en cuanto no se encuentren reservada al Estado por la Constitución, ello produjo el efecto de asumir con tal carácter la referida potestad aún cuando el Estatuto sólo previera al respecto una competencia de mera ejecución. Lo que ahora se pretende al calificar dichas materias como de competencia *exclusiva*, es cubrir con la garantía de la rigidez estatutaria las competencias que sobre esas materias había asumido extraestatutariamente la Comunidad canaria.

Dichas materias son las siguientes: a) “cooperativas, pósitos y mutualismo no integrado en el sistema de la Seguridad Social” [formulación del artículo 34 B) 2 del Estatuto a la cual, se añade ahora la precisión “de conformidad con la legislación mercantil”]; b) “instituciones públicas de protección y tutela de menores” [artículo 34 B) 1 del Estatuto a la que el artículo 30.14 propuesto añade también: “de conformidad con la legislación civil, penal y penitenciaria del Estado”]; c) “centros de contratación de mercaderías y valores, de conformidad con la legislación mercantil” [redacción del artículo 34 B) 4 del Estatuto a la cual el artículo 30.29 propuesto antepone “establecimiento y ordenación de ...”].

La Propuesta incorpora (artículo 30) como *nuevas materias* objeto de la competencia *exclusiva* autonómica: a) “publicidad, sin perjuicio de las normas dictadas por el Estado para sectores y medios específicos” (número 25); b) “instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, de acuerdo con las bases del régimen minero y energético” (número 26); c) “servicio meteorológico de Canarias (número 27) y “Ordenación de establecimientos farmacéuticos” (número 31). También figuran entre las mismas el “procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia “(número 30), aunque esta materia ya estaba contenida en el artículo 32.2 del Estatuto, que se reproduce en el artículo 32.15 propuesto.

2º En materia de *seguridad ciudadana*, se persigue corregir la situación actual con las siguientes modificaciones: a) las competencias hoy referidas al Gobierno se predicen de la Comunidad Autónoma; b) se precisa que el mando superior de la policía autonómica corresponde al Gobierno; c) se prevé la creación de una Junta de Seguridad, integrada por representantes del Estado y de la Comunidad Autónoma, con el fin de coordinar la actuación de la policía autonómica y la fuerzas de seguridad del Estado (art. 30 del Estatuto y 34 propuesto).

3º En un nuevo artículo 32 se propone agrupar como *competencias de desarrollo legislativo y de ejecución* un conjunto de materias sobre las que la Comunidad Autónoma ostenta hoy competencias con diferente carácter y limitacio-

nes, según resulta de los artículos 31 a 33 del Estatuto. Salvo para alguna materia concreta, en la nueva formulación se suprime la cláusula restrictiva que rezaba “en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca”.

Las definiciones de las materias sobre las que la Comunidad asume tales competencias son las siguientes:

— Los tres primeros números del referido artículo 32 contienen las que figuran en los dos primeros números del artículo 31 del Estatuto. El número 1 del artículo 31 propuesto sigue manteniendo la cláusula de “en los términos establecidos en la Ley del estatuto jurídico de la radio y televisión”, pero elimina la expresión “y casos” que figuran a continuación de “en los términos” en el actual 31.1 del Estatuto. De este precepto se extrae el “régimen de prensa y demás medios de comunicación social” que aparece como el número 2 del citado artículo 31. El número 3 reproduce la habilitación del artículo 31.2 del Estatuto para la creación de medios de comunicación social de titularidad autonómica con la novedad de prever el establecimiento de instrumentos de cesión de uso de instalaciones y servicios de la radio-televisión pública estatal.

— El número 5 de dicho artículo sustituye al 31.3 del Estatuto que establecía como objeto de competencia de desarrollo legislativo autonómico el “sistema de consultas populares *municipales* en el ámbito de Canarias, de conformidad con lo que disponen las leyes a que se refiere el apartado 3 del artículo 92 y el número 18 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución”. La referencia del artículo 31.3 del Estatuto a la Ley orgánica del artículo 92.3 CE suscita algunas dudas acerca de su corrección técnica porque ese precepto constitucional establece una reserva a la Ley orgánica para la regulación “de las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución”, lo que obliga a interpretar que esa reserva se ciñe a los referéndum de iniciativa autonómica, de reforma estatutaria, consultivo y de reforma constitucional, por lo cual no es aplicable a las consultas populares municipales. Esta interpretación es la realizada por el legislador, como resulta de la Disposición Adicional de la Ley orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum y del artículo 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local. El número 5 de artículo 32 propuesto sigue manteniendo esa referencia a la mencionada ley de referéndum y, además, define la materia como “sistema de consultas populares en el ámbito de Canarias” eliminando el adjetivo “municipales”. Esta omisión, sin embargo, carece de trascendencia dada la imposibilidad constitucional asumir por parte de la Comunidad Autónoma competencia de desarrollo legislativo sobre tales consultas populares no municipales.

— Los números 1, 3 y 8 del artículo 32 del Estatuto recogen sin variación, respectivamente, los números 4, 15 y 9 del referido artículo 32. Las de los números 7 y 9 del artículo 32 del Estatuto (Sanidad e Higiene, coordinación hospitalaria en general incluida la Seguridad Social), se fusionan en el número 10 del artículo 32 nuevo, sin más variación que la supresión de la alusión a la Seguri-

dad Social. Tampoco la competencia sobre “montes” (artículo 32.4 del estatuto) experimenta otra variación que la inclusión de sus aprovechamientos (artículo 32.7 nuevo).

— El número 2 del artículo 32 del Estatuto “régimen jurídico de la Administración canaria y de sus funcionarios, de acuerdo con criterios de eficacia, aprovechamiento de efectivos estatales y respeto de los derechos adquiridos”, es recogido en el número 6 del artículo 32 de la Propuesta con las ciertas modificaciones. Así, se elimina el inciso final que empieza “de acuerdo con criterio de eficacia...” y termina con “... derechos adquiridos”, sustituyéndose por la definición “régimen estatutario” de los funcionarios de la Administración autonómica. Por otra parte, se incluye el sistema de responsabilidad de la Administración pública de la Comunidad Autónoma, pretensión a la que puede obstar el artículo 149.1.18ª CE que, como se sabe, reserva la legislación en toda su extensión al Estado, que ha procedido a regularla plenamente por medio de los artículos 139 a 146 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común y el correspondiente Reglamento aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

— La “protección del medio ambiente” sobre la cual el artículo 33 del Estatuto configura una competencia autonómica *de ejecución* (aunque el artículo 1º LOTRACA había transferido, como se explicó, la potestad *legislativa*) se incluye en el número 12 del artículo 32 de la Propuesta ampliándola a los vertidos en aguas marítimas. A los números 13 y 17 del artículo 32 de la propuesta se traen, desde el artículo 34 A) 6 y 1 del Estatuto, las materias “enseñanza” y “ordenación del sector pesquero” sin alterar su redacción. En cambio, las materias de los números 7 y 8 del artículo 34 A) del mismo aparecen refundidas en el número 14 del artículo 32 propuesto, con lo que se elimina la redundancia que implica la actual formulación estatutaria de la materia “corporaciones de Derecho público”.

— El artículo 34 B) 3 del Estatuto configura una competencia de *ejecución* de los servicios de la Seguridad Social (cuya asunción por la Comunidad Autónoma, como se ha indicado, se condicionaba a la actuación de alguno de los mecanismos de su artículo 35). Ahora esta materia se presenta, en el artículo 32.19 de la Propuesta, como objeto de la competencia autonómica de *desarrollo legislativo* en los siguientes términos: “Seguridad Social, excepto su régimen económico”.

— Por último, el artículo 32 de la Propuesta incluye como nuevas materias de *potestad legislativa de desarrollo y ejecución* las siguientes: a) “reserva al sector público autonómico de recursos o servicios esenciales en caso de monopolio” (número 8); b) “contratos y régimen de concesiones administrativas, en el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma” (número 11); c) “ordenación del crédito, banca y seguros, de acuerdo con la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria, crediticia, bancaria y de seguros del Estado” (número 16); d) “creación de instituciones que fomenten la plena ocu-

pación, la formación profesional y el desarrollo económico y social” (número 18); e) “bienes de dominio público y patrimoniales cuya titularidad corresponda a la Comunidad Autónoma, así como las servidumbres públicas en materia de su competencia” (número 20).

4º Un rasgo llamativo de la reforma que se propone consiste en la agrupación de una serie de *materias económicas* en su art. 31 para calificarlas de objeto de la competencia *exclusiva* de la Comunidad Autónoma aunque con una precisión extraída de su artículo 34 A) 10 que la refería solo a “industria” y común en los Estatutos cuando se trata de competencias económicas. Dicha precisión preceptúa que tal calificación ha de entenderse “de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria y crediticia estatal y en los términos de lo dispuesto en los art. 38, 131, 149.1.11ª y 13ª de la Constitución”, con lo que la pretendida exclusividad se volatiliza.

Tales materias son las siguientes: a) “agricultura y ganadería” [que figura como competencia *exclusiva*, sin más, en el art. 29.3 del Estatuto]; b) “industria”, con una serie de limitaciones [traídas del art. 33 e) del Estatuto que la configura como materia de la competencia de ejecución, aunque el artículo 34 A) preveía la asunción, por los mecanismos del artículo 35 del Estatuto, de potestad legislativa sobre la misma]; c) “comercio interior y defensa del consumidor” [materia contemplada como objeto de competencia autonómica de ejecución en el art. 33 C) del Estatuto y que el número 3 del art. 31 de la Propuesta amplía a la defensa del usuario y se circunscribe con la cláusula “sin perjuicio de la política general de precios y de la legislación sobre defensa de la competencia”]; d) “ordenación y planificación económica regional” [que figura en el artículo 32.6 del Estatuto como competencia *de desarrollo legislativo y ejecución* y a la cual en número 4 del art. 31 de la Propuesta añade “Sector público de Canarias”]; e) también se incluye en este nuevo artículo competencias sobre “instituciones de crédito cooperativo público y territorial y Cajas de Ahorro” [que figura en el art. 32.5 del Estatuto como competencia de desarrollo legislativo y ejecución]; f) por último, en el número 5 del art. 31 de la Propuesta aparece como objeto de esa competencia exclusiva *sui generis* las “denominaciones de origen” [que en el art. 33 d) del Estatuto son objeto de una mera potestad de ejecución].

5º Finalmente, el artículo 33 de la Propuesta enumera las materias sobre las cuales la Comunidad Autónoma sólo tiene una competencia *de ejecución*.

— Algunas de ellas figuran ya en el actual Estatuto como objeto de una competencia de idéntica naturaleza. Son estas: a) instituciones culturales de titularidad estatal cuya gestión no se reserve al Estado [art. 33 B) del Estatuto]; b) ejecución de la legislación laboral [art. 34 B) 5, id., en relación con el artículo 1 LOTRACA]; c) ferias internacionales que se celebren en el Archipiélago [artículo 34 B) 6 id., en relación con el art. 1 LOTRACA].

— Son en cambio nuevas las siguientes materias que el artículo 33 de la Propuesta incluye como objeto de una competencia *de ejecución*: a) gestión del régimen económico de la Seguridad Social; b) pesas y medidas; contraste de metales; c) planes estatales de reestructuración de sectores económicos; d) productos

farmacéuticos; e) propiedad industrial e intelectual; salvamento marítimo; f) legislación penitenciaria; g) nombramientos de agentes de cambio y bolsa y corredores de comercio e intervención, en su caso, en la fijación de la demarcaciones correspondientes.

Consideración aparte merece la inclusión en este art. 33.12 de la Propuesta de la siguiente "materia": "Participación en la gestión del sector público económico estatal, en los casos y actividades que procedan". En puridad, dicho precepto no configura una competencia de ejecución. Por otro lado, esa participación ya se contempla en el artículo 62.2 del Estatuto, que no se modifica.

Dentro de este mismo Título II, el Estatuto contiene ciertas previsiones relativas a las *relaciones exteriores*. Tales preceptos son objeto de las siguientes innovaciones:

Se añade un nuevo apartado al artículo 36 en virtud del cual "El Gobierno de Canarias participará en el seno de las delegaciones españolas ante órganos de la Unión Europea cuando se traten temas de específico interés para Canarias, de conformidad con lo que establezca la legislación del Estado en la materia".

Por otra parte, el actual deber, de fundamento estatutario, de informar a la Comunidad Autónoma en la elaboración de los tratados y convenios internacionales etc., en cuanto afecten a materias de su específico interés, se amplía ligeramente al aparecer referido, no sólo a la elaboración sino, además, al "proceso de negociación" (art. 37.1). Asimismo, se añade a este artículo un nuevo apartado en cuya virtud, nuestra Comunidad "podrá solicitar del Gobierno del Estado la celebración de tratados o convenios internacionales en materia de interés para Canarias y, en especial, los derivados de su situación geográfica como región insular ultraperiférica, así como los que permitan estrechar lazos culturales con aquellos países o territorios donde existan comunidades canarias o descendientes de canarios" (art. 37.3).

### *Modificaciones al Título III relativo al régimen jurídico*

En relación con el *ámbito territorial autonómico*: la previsión según la cual todas las competencias contenidas en el Estatuto se entienden referidas a Canarias, se complementa con un nuevo párrafo a cuyo tenor "La Comunidad Autónoma de Canarias ejercerá las competencias que le sean propias en las aguas de competencia española que rodean a las islas" (art. 39.2). Con este precepto se pretende encontrar una salida al controvertido tema de las aguas territoriales. Debe ponerse en conexión con la genérica definición que se hace en el nuevo artículo 2 que sustituye al más descriptivo de la misma numeración contenido en el vigente Estatuto.

La previsión de un *órgano consultivo superior* del artículo 43 del Estatuto se modifica en el sentido ya expuesto al tratar de las instituciones de autogobierno.

### *Modificaciones del Título IV: de la economía y Hacienda*

En la definición estatutaria del Régimen económico-fiscal de Canarias se introducen modificaciones que persiguen: a) alcanzar un mayor detalle en la descripción del mismo (al añadirse que dicho régimen es “propio del acervo histórico y constitucionalmente reconocido” y que, además de los otros principios que se indican, está basado en la “no aplicación de monopolios”); b) adecuar dicho régimen a la integración eurocomunitaria y a las modificaciones contenidas en el TUE (preceptuándose, en este sentido, que dicho régimen “incorpora a su contenido los principios derivados del reconocimiento como región ultraperiférica, en los términos definidos en la Declaración relativa a las regiones ultraperiféricas de la Comunidad en el Tratado de la Unión Europea”) (art. 45, apartados 1 y 2, respectivamente).

Al artículo 54 se le añade un nuevo precepto en el que se especifica que “En cada ejercicio presupuestario y dentro del principio de solidaridad interterritorial, se ejecutará un programa de inversiones públicas distribuido entre el Estado y la Comunidad Autónoma” [Con ello se pretende dar rango estatutario a los compromisos asumidos por el Estado en base al precepto del artículo 138.1 CE en relación con la atención al hecho insular, según resulta de la concreción del interés general a que allí se alude y que resulta plasmado en la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del REF].

### *Modificaciones del Título V: de la reforma del Estatuto*

Al procedimiento actualmente previsto se añade un nuevo apartado, inspirado en parte en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, del siguiente tenor: “Si las Cortes Generales no aprueban la reforma propuesta, se devolverá al Parlamento de Canarias para nueva deliberación, acompañada de mensaje motivado sobre el punto o puntos que hubieren ocasionado su devolución y proponiendo soluciones alternativas, *en cuyo caso el Parlamento de Canarias podrá acceder a las mismas, proponer otras soluciones o desistir de la reforma estatutaria*” [el párrafo en cursiva innova el precepto valenciano].

### *Modificaciones de las Disposiciones adicionales y transitorias*

Se reordena la relación de impuestos cedidos con la única innovación consistente en eliminar de la mención de los impuestos sobre consumos específicos la referencia “en su fase minorista, salvo los recaudados mediante monopolios fiscales”.

Una nueva disposición adicional prevé la posibilidad de atribuir a la Comunidad Autónoma mediante ley orgánica, según la previsión del artículo 150.2 CE “facultades relativas a los impuestos indirectos de específica aplicación en Canarias derivados de su régimen económico-fiscal”.

Hasta tanto no se disponga otra cosa por una Ley del Parlamento de Canarias aprobada por mayoría de los 2/3 de sus miembros, se mantiene el número y la distribución insular de escaños vigente y se modifican las barreras electorales actuales, elevándolas a un 5 % y un 25 % de los votos validamente emitidos en los ámbitos, respectivamente, de una o de más de una isla, en lugar de las actualmente fijadas en el 3 % y el 20 %.

Quienes estén interesados en seguir la evolución de las fuerzas políticas canarias en relación con la Propuesta de reforma estatutaria finalmente acordada por las mismas, pueden consultar anteriores ediciones de este *Informe*. Concretamente, los volúmenes correspondientes a 1991 (págs. 73-75), 1992 (págs. 87-88) y 1993 (págs. 152-156). En este último año se da cuenta de las modificaciones propugnadas por los partidos integrados en la Coalición que gobierna la Comunidad y los planteamientos de la oposición (PSC-PSOE y PP). La Coalición y el PSC-PSOE presentaron las proposiciones a las que se hizo ya referencia.

## Decretos Legislativos

Mediante el Decreto legislativo 1/1994, de 29 de julio, se hizo uso, por primera vez en nuestra Comunidad Autónoma, de esta figura normativa para aprobar un texto refundido de las disposiciones legales vigentes en determinadas materias. En este caso, las tasas y precios públicos vigentes en la misma.

## Reglamentos del gobierno

De la actividad reglamentaria de la Comunidad durante el período reseñado mencionaremos, en primer lugar, la que se refiere a la ordenación del ejercicio de determinadas competencias autonómicas; también la referida a la adaptación del procedimiento administrativo autonómico a las previsiones de la Ley 30/92. Se incluyen, además, en este reseña otras disposiciones relativas a la actividad ordenadora concerniente al ámbito propio de las diferentes Consejerías.

### *Ordenación del ejercicio de determinadas competencias autonómicas*

1º. Asignación a las Consejerías que se citan de determinados medios y servicios traspasados por el Estado: a) Agricultura y Alimentación (en materias de agricultura y de conservación de la naturaleza); b) Pesca y Transportes (cofradías de pescadores); c) Sanidad y Asuntos Sociales (las funciones y servicios del Instituto Nacional de la Salud, determinándose, además, su ejercicio por distintos órganos de la misma); d) Trabajo y Función Pública (gestión de formación profesional ocupacional, determinándose, además, su ejercicio por el Instituto Canario de Formación y Empleo).

2º Transferencias de funciones y servicios de la Administración autonómica a los Cabildos insulares:

Se aprueba la metodología para la valoración de los servicios y de los medios personales y materiales correspondientes a las funciones a transferir a los Cabildos insulares en ejecución de las previsiones de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de régimen jurídico de las Administraciones públicas de Canarias (Decreto 149/1994, de 21 de julio).

Se transfieren a los Cabildos funciones de la Administración autonómica —describiéndose las funciones *traspasadas*, *compartidas* y *reservadas*— en las siguientes materias: a) artesanía y ferias y mercados; b) agricultura; c) cultura, deportes y patrimonio; d) actividades clasificadas y urbanismo; e) régimen local y policía de espectáculos; f) ocupación, ocio y esparcimiento; g) promoción y policía del turismo insular; h) carreteras; i) aguas terrestres y obras hidráulicas; j) transporte terrestre y por cable.

#### *Ordenación de los procedimientos administrativos*

Decreto 164/1994, de 29 de julio: adapta los procedimientos administrativos autonómicos a las previsiones de la Ley 30/1992 de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, con cierta amplitud en el uso de la correspondiente habilitación.

#### *Actividad reglamentaria concerniente a la Presidencia del Gobierno y a diferentes Consejerías*

*Presidencia del Gobierno.* Creación, en Madrid, de la Oficina de relaciones institucionales, vinculada a la Viceconsejería de relaciones institucionales con la finalidad de prestar asistencia a los parlamentarios canarios en las Cortes Generales y, en general, a cualquier actuación con relevancia externa de los miembros del Gobierno y de la Administración autonómica.

*Consejería de la Presidencia y Turismo.* Modificación de las normas ordenadoras de las ayudas al emigrante canario y creación de una Comisión con funciones de propuesta de su concesión. Convocatoria de ayudas para el fomento de la industria audiovisual (por un importe de unos mil seiscientos noventa y dos millones de pesetas) para la realización de proyectos susceptibles de ser reproducidos a través del cine, la televisión y el vídeo. Modificación del Reglamento de organización y funcionamiento de la Inspección General de Servicios.

*Consejería de Economía y Hacienda.* Regulación del régimen específico de concesión de subvenciones al transporte interinsular de determinados productos originarios de las islas y otros que no lo son y que, siendo de primera necesidad se trasladen de las islas capitalinas a las restantes. Modificación de las normas de gestión, liquidación, recaudación e inspección del Impuesto General Indirecto Canario (IGIC) para su adaptación a las previsiones del Real Decreto-

ley 21/1993, de 29 de diciembre. Regulación concerniente a las subvenciones destinadas a adquisición, en determinadas condiciones, de viviendas de protección oficial, de acuerdo con el II Plan Canario de vivienda. Desarrollo de la Ley autonómica 10/1994, de 26 de julio, que modifica el importe máximo de los avales a prestar por la Comunidad Autónoma empresas productoras de tomates y pepinos en crisis. Desarrollo de la Ley autonómica 9/1994, de financiación de un Plan de Acción Especial en diferentes sectores, entre otros en el medioambiental: atribuye su ejecución a la Consejería de Política Territorial y delega en la de Hacienda la autorización de gastos superiores a doscientos millones de pesetas. Autorización de la refinanciación o novación de avales a empresas del sector tomatero en determinadas condiciones. Delegación en el Consejero de Hacienda de la concesión de avales de tesorería a empresas de dicho sector. Regulación del procedimiento para la concesión de subvenciones para la rehabilitación de inmuebles en el medio rural para ser destinados a alojamientos turísticos.

*Consejería de Educación, Cultura y Deportes.* Regulación del procedimiento de autorización de convocatorias de plazas de personal docente y no docente de las Universidades. Modificación de la regulación de los Centros de Profesores. Implantación del Distrito único universitario y creación de la Comisión Interuniversitaria Coordinadora. Regulación de determinadas acciones de formación profesional ocupacional a través del Instituto Canario de Formación y Empleo.

*Consejería de Agricultura.* Creación del Registro de Agrupaciones u Organizaciones de productores agrarios. Regulación de la unidad mínima de cultivo en suelo rústico. Regulación del procedimiento y los requisitos para el reconocimiento de las organizaciones de productores de plátanos de Canarias. Creación de la Comisión de seguimiento del Régimen Específico de Abastecimiento (REA). Regulación de las concesiones de indemnizaciones complementarias de la indemnización compensatoria básica para agricultores de zonas declaradas desfavorecidas, de conformidad con los Reales Decretos 466/1990 y 1318/1992.

*Consejería de Industria y Comercio.* Decreto aprobatorio de los criterios generales de equipamiento comercial de Canarias que, en ejecución de las previsiones de la Ley autonómica 4/1994, de 25 de abril, de ordenación de la actividad comercial de Canarias, pretende mediar en el conflicto de intereses entre las empresas de grandes superficies, las pequeñas y medianas empresas y los intereses generales (urbanísticos y de otro tipo). Regulación de los horarios comerciales. Creación de las Comisiones insulares en materia de comercio previstas en la mencionada Ley autonómica con atribuciones consultivas en materia de equipamientos comerciales.

*Consejería de Trabajo y Función pública.* Regulación del Programa territorial de apoyo al empleo y la formación que incentiven la contratación de trabajadores desempleados en actuaciones que respondan a las necesidades colectivas en los ámbitos locales, comarcales e insulares, dentro del Plan integral de Empleo de Canarias. Regulación de los Programas del Gobierno autónomo para el fomento y mantenimiento del empleo dentro de las directrices del Fondo Social Europeo y el Programa Operativo de Canarias para el período 1994-1999.

*Consejería de Obras públicas, Vivienda y Aguas.* Regulación del otorgamiento de subvenciones para la adquisición de viviendas de protección oficial en régimen especial. Regulación y apoyos financieros a la autoconstrucción de viviendas.

*Consejería de Política Territorial.* Norma de desarrollo de la Ley autonómica 11/1990, de 13 de julio, de prevención del impacto ecológico, por la que se reglamenta el preceptivo estudio de dicho impacto en los expedientes correspondientes a las obras de promoción pública. Creación del Consejo Cartográfico de Canarias, como instrumento básico para la intervención del Gobierno en materia territorial.

*Consejería de Pesca y Transportes.* Régimen de autorización de arrendamiento con conductor de vehículos de turismo.

*Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales.* Regulación del ejercicio de las competencias autonómicas en materia de ordenación farmacéutica en relación con la tramitación y resolución de expedientes de autorización de oficinas de farmacia. Modificaciones puntuales del régimen de concesión de las ayudas económicas básicas. Regulación de los procedimientos de adopción, tutela, guarda y custodia y acogimiento de menores y de registros de acogentes, solicitantes, tutela administrativa y guarda en centros de acogida.

## Conflictividad y cooperación

### *Conflictividad constitucional*

En el año analizado, este tipo de conflictividad tuvo las siguientes manifestaciones:

*Recurso de inconstitucionalidad* planteado por el Gobierno de Canarias contra determinados preceptos del Real Decreto-ley 4/1994, de 8 de abril, de medidas transitorias y urgentes de carácter fiscal para la renovación de vehículos de turismo.

*Conflicto positivo de competencia* planteado por el Gobierno de Canarias contra la Orden de 20 de abril de 1994, del Ministerio de Economía y Hacienda, por la que se aprueba el modelo 567 de declaración de liquidación por el impuesto especial sobre determinados medios de transporte.

*Auto de 15 de marzo de 1994* por el que se tiene por desistido al Presidente del Gobierno de la Nación del recurso de inconstitucionalidad 824/1989, interpuesto contra la Ley canaria 14/1989, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad para 1990, en relación con el artículo 18.2 y disposición transitoria 11ª, párrafo segundo, inciso primero de la misma.

A esta conflictividad determinada por actuaciones autonómicas o estatales, puede añadirse la de proveniencia judicial que en el año comentado se concreta en la siguiente:

*Cuestión de inconstitucionalidad* planteada por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias —en recurso planteado por la Cámara de Comercio de Las Palmas contra una disposición reglamentaria autonómica— respecto de los artículos 2, siguientes y concordantes (que configuran el IGIC), así como 69, siguientes y concordantes (que configuran el APIM) de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del REF, por si pudieran vulnerar la Disposición adicional tercera de la Constitución y el artículo 45.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias.

### *Cooperación con las corporaciones locales*

En relación con los Cabildos insulares destaca la aprobación por el Gobierno autónomo de los Decretos 149 a 159/1984, de 21 de julio, que dan cumplimiento a las previsiones de la Ley 14/1990, de 26 de julio, respecto de las funciones y servicios a transferir a las mencionadas Corporaciones. El primero de dichos Decretos aprueba los aspectos metodológicos del proceso. Los siguientes concretan dicho proceso describiendo las funciones traspasadas, compartidas y reservadas en las diferentes materias objeto del mismo. De ello se ha dado cuenta en otro apartado de este mismo *Informe*.

En cumplimiento de la Ley 9/1994, de 20 de julio, por la que se asignaban determinados fondos para acciones especiales, se puso en práctica un Plan de Acción Medioambiental que implicaba la puesta a disposición de los Cabildos de unos dos mil millones de pesetas para su ejecución por los mismos. La asignación de dichos fondos motivó un cierto contencioso, pronto superado, con la Consejería de Política Territorial al entender cinco de los siete Cabildos que el reparto de los mismos primaba a las Corporaciones políticamente afines a la Consejería.

Respecto de las Corporaciones municipales, la preocupación de la Comunidad Autónoma por la situación financiera de las mismas, presente en estos años, como se ha dado cuenta en anteriores *Informes* (véase el correspondiente a 1993, págs. 157, 160-161 y 165), tiene su expresión más significativa en la aprobación de la Ley 3/1994, de cooperación al saneamiento y mejora de las haciendas municipales, ya referenciada.

## **Actividad político-institucional**

### *Actividad parlamentaria no legislativa*

A lo largo del año, el Parlamento autónomo celebró 16 sesiones plenas, una de las cuales estuvo dedicada al debate sobre la orientación política general del Gobierno de Canarias o debate "sobre el estado de la región". La Diputación permanente se reunió una vez. Como temas sobre los que se centró principalmente la atención de la Cámara en el ejercicio de sus funciones de control del Gobierno autónomo podemos destacar los siguientes:

Retrasos en el cumplimiento del II Plan Canario de Vivienda. Fue motivo de diversas mociones de los grupos de la oposición y de una comparecencia del Gobierno. Finalmente, se aprobó por exigua mayoría una moción de la oposición en virtud de la cual se reconoce el incumplimiento de los objetivos de dicho Plan y se reprueba la actuación del Viceconsejero de Vivienda como responsable directo del mismo.

Ajustes en el Gobierno autónomo por cese del Consejero de Obras Públicas Vivienda y Agua por decisión del Presidente del Gobierno. Se trata de una reproducción de la mini-crisis que, a finales del verano de 1993 se cerró, aparentemente, con la salida del titular de la mencionada Consejería (véase *Informe 1993*, págs. 165 y 168, donde se apunta a las causas políticas de la misma). A comienzos de 1994 se reproduce la misma tensión con el nuevo Consejero. Las causas son las mismas: ¿se atribuye o no a los Cabildos el control de las importantes inversiones en obras públicas?. La salida, sin embargo, es diferente: ante la negativa a dimitir, el Presidente toma la decisión de cesarle. La oposición no acentúa su beligerancia. Al contrario, el PP, por ejemplo, con seis diputados, hace oferta explícita de contribuir a la gobernabilidad. Por su parte, el PSC-PSOE, veintitrés diputados, no se moviliza en pos de la censura: se acerca un año electoral.

Moción de reprobación del Consejero de Trabajo y Función pública como consecuencia de dos interpelaciones presentadas por los grupos de la oposición en relación con la provisión de determinados puestos de trabajo. Como consecuencia de ciertos incidentes protagonizados por determinado personal laboral y la Dirección general de la función pública y, en relación con ello, las manifestaciones del Consejero, se produce una comparecencia de éste seguida de debate, una propuesta de creación de una Comisión de investigación, y dos interpelaciones que terminan en sendas mociones reprobatorias. Ello dio lugar a una intervención del Consejo Consultivo del que se recabó su opinión respecto de la viabilidad jurídica de la reprobación de un Consejero. Como en otras ocasiones, recurrir al Consejo tuvo efectos pacificadores, al retirar los grupos proponentes de las mociones —que, finalmente fueron rechazadas— los puntos en los que pretendían anudar la reprobación del Consejero a la responsabilidad política del Gobierno.

En opinión del órgano consultivo, las “mociones de reprobación” y las “mociones de censura” son institutos nítidamente diferenciados tanto en el ordenamiento estatal como en los ordenamientos autonómicos, el nuestro entre ellos. Su común referencia a la responsabilidad política —individual, en un caso; colectiva en el otro— no suponen una mixtificación de sus respectivos regímenes jurídicos. Por consiguiente, la admisión y subsiguiente tramitación de la “moción de reprobación” no es contraria al régimen de responsabilidad política del Presidente del Gobierno tal como el mismo aparece configurado en el ordenamiento autonómico canario.

Interpelaciones a los Consejeros de Industria y Comercio y de Política Territorial en relación con la instalación de grandes superficies comerciales. Este

comercio, que, como bien se sabe, compite con el comercio tradicional en circunstancias muy desfavorables para éste, proporciona sin embargo a los Ayuntamientos, sus grupos políticos y sus clientelas, importantes expectativas económicas (urbanísticas, comerciales, etc.). Ello opone en buena medida el interés público a cargo de la Comunidad y el que mueve a las Corporaciones locales. No es extraño, pues, que este tema aflorara en el debate parlamentario desde la discusión en primera lectura de la Ley de ordenación de la actividad comercial a la que ya se hizo referencia. Tras la aprobación de esta ley, afloran con mayor nitidez si cabe los contrapuestos intereses políticos implicados en el tema. Los Grupos parlamentarios aprueban por unanimidad una moción en la que instan al Gobierno a dejar sin efecto las calificaciones y recalificaciones de suelo con destino a tales grandes superficies hasta tanto se elaboren los criterios generales de equipamiento comercial en el marco del planeamiento urbanístico. Sin embargo, algunos Ayuntamientos han sido beligerantes con la Consejería de Política Territorial en su empeño de cumplir con dicha moción, lo que ha desembocado en un litigio que actualmente se dilucida ante los Tribunales de justicia. La cuestión, además, se complica, por hallarse implicadas en ella fuerzas políticas que se hallan, al propio tiempo, integradas en el Gobierno autónomo y en los gobiernos municipales díscolos.

Interpelación al Consejero de Presidencia y Turismo y comparecencia solicitada del Gobierno en relación con la Televisión autonómica y la asignación de determinados fondos para un programa de promoción de la industria audiovisual. Los grupos de la oposición recaban información sobre la asignación de unos mil setecientos millones para determinados proyectos audiovisuales y de telecomunicaciones. Sin perjuicio de la mayor o menor viabilidad e interés de los proyectos subvencionados y de la idoneidad de las personas y/o empresas subvencionadas, lo que late en el fondo es una indisimulada suspicacia por la posible utilización de estos recursos en una política de cordiales relaciones con los medios de comunicación y sus entornos.

En relación con las Cortes Generales, la Cámara autonómica desarrolló las siguientes actividades:

Informes y/o audiencias recabadas del Parlamento autónomo. Instado por el Congreso de los Diputados de conformidad con las previsiones del artículo 45 del Estatuto de Canarias, la Cámara autonómica, tras el correspondiente debate, emitió su parecer sobre la proposición de ley de modificación de los aspectos económicos del REF aprobada ya por el Congreso y en trámite ante el Senado. Asimismo, fue informado el Real Decreto-ley 4/1994, de 8 de abril, de medidas transitorias y urgentes de carácter fiscal para la renovación del parque de vehículos de turismo.

Proposiciones de ley ante las Cortes Generales. La Cámara acuerdo tomar en consideración una iniciativa de las AIC para presentar ante las Cortes Generales una proposición de ley para el desarrollo de las previsiones contenidas en el artículo 62 del Estatuto de Autonomía respecto de la participación de las personas propuestas por la Comunidad Autónoma en las empresas públicas de titularidad estatal implantadas en Canarias.

*Plan Integral de Empleo de Canarias.* A lo largo del año se ha discutido con reiteración esta iniciativa del Gobierno. Con él se pretende dar cumplimiento a las previsiones de la Ley 9/1994, de 6 de julio, de modificación de los aspectos económicos del REF, respecto de la necesidad de articular las iniciativas autonómicas y estatales con el fin de poner en práctica dicho Plan con el que se trata de paliar los altos índices de paro de la Comunidad que figuran entre los más altos de España. Cuenta a su favor esta iniciativa con el compromiso alcanzado al respecto en la sesión del pasado 28 de septiembre en el Senado al figurar el referido Plan entre las resoluciones aprobadas tras la reunión de la Comisión General de las Comunidades Autónomas con la activa participación de los Presidentes de éstas.

*Ayuda al desarrollo de los países del tercer mundo.* Entre las propuestas aprobadas por el Parlamento como consecuencia del debate sobre el estado de la región figura una resolución, suscrita por todos los grupos y unánimemente aprobada por los mismos, en la que se insta al Gobierno de Canarias para que, en un período de dos años, consigne en los Presupuestos Generales de la Comunidad cantidades equivalentes al 0.7 % de los mismos para ayuda y cooperación al desarrollo de dichos países. Se excluye de dicho porcentaje las cantidades condicionadas (INSALUD, convenios de carreteras, educación, universidades, actuaciones financiadas por la Unión Europea o el Estado con carácter finalista) y las derivadas de las transferencias a los Cabildos y Ayuntamientos.

### *Actividad gubernativa no reglamentaria*

En buena medida, esta actividad ha quedado ya reflejada a lo largo del informe. Sin embargo, como complemento de lo dicho, señalemos como datos que abundan en diversos aspectos de la actividad política del Gobierno los siguientes:

Dos cuestiones que mantienen permanente actualidad en las relaciones de Canarias con la Unión Europea son los que se refieren a la Organización Común de Mercado (OCM) del plátano y al Régimen Especial de Abastecimiento (REA).

Por lo que al primero de ellos se refiere, a lo largo del año se han ido sucediendo diferentes actuaciones relacionadas con la protección del plátano de Canarias frente a la concurrencia de los que proceden de la denominada "área dólar" (en la que se integran poderosas multinacionales norteamericanas que no se resignan a tener que concurrir al mercado europeo en competencia con las producciones favorecidas en tanto que producciones comunitarias por las ayudas a la comercialización, los precios de garantía y protecciones arancelarias inherentes a dicho régimen singular. La preservación de éste —amenazado, al parecer, por la permeabilidad de Alemania a los intereses y planteamientos de aquellas— motiva una continua preocupación del sector y la constante atención del Gobierno autónomo). Este mismo tipo de preocupaciones se proyecta, asimismo, en la defensa del sector tomatero respecto de la competencia marroquí en

las negociaciones correspondientes al tratado de cooperación Marruecos-UE en las que el Gobierno del Estado ha hecho valer la necesidad de preservar nuestras producciones. También aquí se han producido diferentes actuaciones del Gobierno autónomo.

En lo que se concierne al REA, los problemas principales que se han suscitado tienen que ver con la lucha contra el fraude en relación con la importación de productos procedentes de terceros países exentos de exacciones reguladoras y/o del arancel aduanero común y su reexportación sin reelaboración, vulnerándose con ello dicho régimen cuyo objetivo es, precisamente, el abaratamiento de determinados productos afectos al consumo local o a su transformación en el Archipiélago.

Por otra parte, cabe reseñar diversas comparecencias parlamentarias del Gobierno tanto para informar, a petición propia, sobre crecimiento económico y empleo; cambios políticos en su composición (cese de un Consejero y nombramiento de su sustituto); actuación de la Dirección General de la Función pública en relación con la provisión de determinados puestos de personal laboral; etc., bien para informar, por iniciativa de alguno de los grupos parlamentarios, sobre cuestiones concernientes a transporte marítimo interinsular; viaje presidencial a Cuba y Venezuela; retrasos en el cumplimiento del II Plan Canario de Viviendas; estado de los trabajos preparatorios de la Ley reguladora de la actividad turística; acuerdos de concertación social; destino de determinadas partidas presupuestarias en relación con las subvenciones a proyectos audiovisuales y de telecomunicaciones, etc. A lo que hay que añadir diferentes comunicaciones sobre: Plan Integral de Empleo de Canarias; asignación a diferentes Consejerías de determinadas funciones y servicios traspasados a la Comunidad Autónoma, etc.

Por último, indiquemos que las catorce Leyes aprobadas en 1994 fueron promovidas por el Gobierno mediante la presentación del correspondiente proyecto. De las cuatro iniciativas que no concluyeron el *iter* parlamentario al final dicho año, tres fueron promovidas por el Gobierno y una por un Grupo parlamentario. La Propuesta de reforma del Estatuto tuvo su origen en una iniciativa de uno de los Grupos que apoyan al Gobierno, las AIC, habiéndose rechazado la presentada por uno de los Grupos de la oposición, el PSC-PSOE.

### *Los partidos políticos*

En la referencia al panorama ofrecido por la actividad político-partidista, cerrábamos el *Informe* del año anterior con una consideración alusiva a la mini-crisis padecida por la coalición de Gobierno, entrada ya la segunda mitad del año, y que, por lo que entonces parecía, no era descartable un nuevo episodio de la misma. Dicha mini-crisis, decíamos en enero del pasado año, "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 alinearí-

an 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”.

Pues bien, ese nuevo episodio se reproduce, efectivamente, como antes se ha dicho. El desenlace, sin embargo, es diverso. Por parte del Gobierno, porque su Presidente toma la iniciativa de cesar al Consejero afecto a las tesis “orientalistas” sustituyéndole por otro afín a planteamientos mas cercanos a la referida Agrupación política y al Cabildo tinerfeño. Por otra, como también se ha indicado, porque desde la oposición se dan garantías más o menos expresas de no aprovechar la situación para practicar una política de acoso al Ejecutivo.

Superado dicho evento, la vida política de la Comunidad transcurre con la normalidad que le es propia, dada la fragmentación y el juego de equilibrios —y a veces de gestos— que terminan por ser habituales en nuestro panorama. Un panorama que, desde mediados de año, comienza a estar crecientemente coloreado por la proximidad del año electoral, municipal y autonómico, que se avecina. En esta perspectiva, los datos más salientes se encuentran en los esfuerzos de Coalición Canaria por mantener una unidad amenazada por indisimuladas tensiones internas y, en los últimos tiempos, ciertos presumibles conflictos de liderazgo apoyados, al parecer, en los componentes de la misma pertenecientes a las Islas orientales, más afines al ex Presidente autonómico y Diputado nacional Don Lorenzo Olarte y de las occidentales, próximas al Presidente Hermoso (cuyo liderazgo, sin embargo, nadie disputa abiertamente en la Coalición). Del lado de la oposición el hecho más relevante es la ausencia, recientemente anunciada, del Ministro Jerónimo Saavedra de los próximos comicios autonómicos, hecho que, como es lógico, aprovechan los adversarios políticos del PSC-PSOE, de distintas tendencias, para ver en él un reflejo de unas expectativas electorales problemáticas, en tanto que desde el Partido Socialista se destaca la importancia de la labor que viene realizando su principal líder desde el Ministerio para las Administraciones públicas insistiéndose, además, en que su sustitución por un candidato más joven pone de manifiesto la apertura de un proceso de rejuvenecimiento de sus cuadros políticos en las instituciones representativas. Por su parte, el Partido Popular, liderado por el Diputado regional Don José Miguel Bravo de Laguna, que ya obtuvo muy buenos resultados en las últimas elecciones, generales y europeas, alberga la esperanza de ver ahora confirmado este ascenso en las autonómicas y municipales.

Por último, un dato que merece alguna reflexión —sobre todo, de acontecer algo semejante en otras Comunidades— es la patente desconexión que nos parece percibir entre las preocupaciones que traduce la vida político-autonómica cotidiana y una vida política nacional-madrileña —la otrora “España oficial”— sorprendentemente dinamizada por unas tensiones políticas, fundamentadas sin duda en datos reales, aunque afectados éstos de una hipervaloración mediática que ahoga la vida institucional-estatal. Algo que sucede ante la perplejidad de

una "España real", muy distinta hoy de sus versiones noventayochista y orteguiana, no sólo por contar ahora con posibilidades institucionales de propia expresión política, sino, además, por los esfuerzos que desde ella se hacen por vertebrar el conjunto nacional-estatal aportando contribuciones históricamente inéditas a la solución de los problemas que subyacen bajo el manto de tan poco inocente hojarasca.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Composición del Parlamento por Grupos Parlamentarios:

Total Diputados: 60

Composición por Grupos, referida al 1 de enero de 1994:

*Grupo Parlamentario socialista PSC-PSOE: 23*

*Grupo Parlamentario Agrupaciones Independientes de Canarias AIC: 17*

*Grupo Parlamentario Centrista: 7*

*Grupo Parlamentario Popular PP: 6*

*Grupo Parlamentario de Iniciativa Canaria-ICAN: 4*

*Grupo Parlamentario Mixto: 3 (2 Diputados de Asamblea Majorera-AM y 1 Diputado de Agrupación Herreña Independiente-AHI).*

Composición por Grupos a 31 de diciembre de 1994:

En la composición de los mismos se ha producido el siguiente cambio:

Agrupaciones Independientes de Canarias-AIC: sustitución de un Diputado perteneciente al PIL, inhabilitado por sentencia firme del Tribunal Supremo, por otro del mismo partido.

### Estructura del Gobierno:

Presidente: Manuel Hermoso Rojas (AIC)

Vicepresidente: José Mendoza Cabrera

Número de Consejerías: 10

- *Presidencia y Turismo*: Miguel Zerolo Aguilar.
- *Agricultura y Alimentación*: Antonio Castro Cordobez.
- *Economía y Hacienda*: José Miguel González Hernández.
- *Educación, Cultura y Deportes*: José Mendoza Cabrera.
- *Industria y Comercio*: José Vicente León Fernández.
- *Obras Públicas, Vivienda y Aguas*: Rodolfo Núñez Ruano.
- *Política Territorial*: Fernando Redondo Rodríguez.

- *Trabajo y Función pública*: Francisco Rodríguez Batllori.
- *Pesca y Transportes*: Felipe Perdomo Torres.
- *Sanidad y Asuntos Sociales*: Julio Bonys Alvarez.

### **Tipo de Gobierno:**

Tipo de Gobierno: según su apoyo parlamentario, Gobierno de coalición

Partidos y número de Diputados que lo apoyan:

Partidos: 5 (AIC, CCI, ICAN, AM, AHI)

Diputados: 31

Composición del Gobierno por Consejerías:

AIC: 5 (un Consejero de IF es sustituido por otro de ATI); CCI: 3;  
ICAN: 2

### **Cambios en el Gobierno:**

Cese de un Consejero y nombramiento de su sustituto.

### **Investidura, moción de censura y cuestión de confianza:**

Ninguna.

### **Mociones de reprobación:**

Una, posteriormente retirada, como tal reprobación de un Consejero.

Una, aprobada, reprobando un Viceconsejero.

### **Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas:**

#### *Datos globales:*

- Interpelaciones tramitadas: 10
- Preguntas orales: –
- Preguntas escritas: 36
- Mociones aprobadas: 6
- Propositiones no de Ley aprobadas: 15

**Reformas del Reglamento parlamentario:**

Ninguna

**Normas interpretativas y supletorias del Reglamento:**

Ninguna

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

Audiencia de Cuentas: renovación de dos de sus Consejeros por término de su mandato.

## CANTABRIA

*Luis Martín Rebollo*

### **Introducción general: el contexto político e institucional**

A) La actividad de la Comunidad Autónoma de Cantabria ha estado una vez más condicionada por circunstancias y hechos que tienen su origen en años anteriores y que en 1994 han alcanzado su culminación. Por eso hay que remitirse, en primer lugar, a esos datos pretéritos cuya referencia puede hallarse en los *Informes 1991, 1992 y 1993*.

El principal telón de fondo era el procesamiento del Presidente y nueve de los Consejeros de su primer Gobierno tras las elecciones de 1987; procesamiento que tuvo lugar a finales de 1991 y que en 1994, tras numerosas peripecias procesales (recusaciones, suspensiones, cambios de letrados, incidentes de nulidad, etc.), ha concluido con la condena al Presidente y a tres ex-Consejeros y la absolución de los seis restantes en una Sentencia a la que más adelante se aludirá.

B) Desde el punto de vista parlamentario la crisis es igualmente patente. Como ya se dijo en el *Informe 1993* ese año se rompió el Grupo Parlamentario Popular, constituido por los diputados elegidos en las listas de la UPCA y del PP. Y esa ruptura produjo cambios también en el seno de los diputados elegidos en las filas de la UPCA, algunos de los cuales permanecieron bajo la disciplina del Grupo Popular, otros se mantuvieron fieles a UPCA, que se ubicó en el Grupo Mixto, y aun otros constituyeron una Agrupación propia dentro del Grupo Mixto. El Gobierno quedó en minoría y sólo era apoyado sistemáticamente por 8 de los 39 diputados.

La situación se hizo aún más compleja tras la Sentencia de condena al Presidente conocida en octubre. Dos mociones de censura (que se unen a otras dos de 1993) fueron presentadas por el PP y el PSOE, pero no llegaron a debatirse al decaer con motivo de la dimisión del Presidente a principios de noviembre que, no obstante, continuaba en funciones a final de año ante la incapacidad de los distintos grupos para hallar un candidato que pudiera ser investido Presidente. Y ello aunque tuvieron lugar dos debates de investidura luego que el Presidente de la Cámara propusiera al Presidente del PP, que no obtuvo los votos necesarios por la negativa del PSOE a apoyarle, y al líder del Partido Regionalista, que tampoco logró la mayoría necesaria por la negativa, ahora del PP, a votarle o abstenerse para propiciar su nombramiento.

La situación es, pues, de *impasse* desde hace más de dos meses. Descartada la disolución de la Cámara por la interpretación del Estatuto efectuada por los

Servicios jurídicos del Parlamento, el Presidente del Consejo de Gobierno continua en funciones; situación a la que parecen resignarse todos los grupos hasta la celebración de las elecciones autonómicas de mayo.

C) En estas condiciones, y prescindiendo de la actividad administrativa ordinaria, la parálisis parece ser la pauta general, quedando los temas sectoriales y la propia Comunidad en una peculiar situación de la que, exceptuando al partido del Gobierno, todos los demás se lamentan pero no logran un acuerdo parlamentario para superar la crisis y salir de ella.

La patología acumulada subsiste, la situación económica no es buena, la reforma estatutaria ha pasado sin pena ni gloria, los traspasos de funciones y servicios están paralizados, otros fallos judiciales de condenas menores contra el Presidente y uno de sus actuales Consejeros se han sucedido, no ha habido Ley de Presupuestos en 1994, los enfrentamientos no han cesado y la Comunidad sigue un ritmo cansino y rutinario que oscurece todas las demás cuestiones sin que, pese a todo, haya habido reacciones políticas o sociales efectivas. Los dos grandes partidos nacionales (PSOE y PP), ambos en la oposición parlamentaria, han sido, como digo, incapaces de ponerse de acuerdo para lograr una salida encabezada por uno de los dos. Pero tampoco han logrado encauzar otras alternativas como la de un Gobierno de transición presidido por un tercero, el PRC, que ha sido, quizá, quien de forma más clara y decidida se ha enfrentado a la situación y cuyo Secretario general fue propuesto por el Presidente de la Asamblea como candidato al Gobierno en un intento de salvar la situación que, como ya se ha dicho, fracasó.

Al PSOE, dadas las circunstancias, acaso se le pueda reprochar cierta falta de generosidad ante una situación crítica, a pesar de tener a su favor el haber sido el partido más votado en las elecciones de 1991 (16 diputados). Apoyó la investidura del candidato del PRC, pero no la anterior del candidato del PP cuando sus votos o su abstención eran precisos para que esta alternativa prosperara. Pero, en todo caso, la responsabilidad del PP parece mucho mayor porque, atrincherado en la única solución de su propio candidato, ni siquiera propició con su abstención la alternativa intermedia y provisional del candidato del PRC, que ofrecía un Gobierno de técnicos hasta las próximas elecciones. Y su responsabilidad era mayor porque el PP en su momento apoyó y pactó con UPCA, constituyendo un único Grupo parlamentario en 1991, porque sólo había obtenido inicialmente 6 diputados y porque se ha negado a cualquier solución que no significara el voto de investidura para su propio candidato, con el pretexto de que no gobernarán los socialistas o de que el PRC, un partido que puede calificarse del espectro del centro derecha, era un aliado enmascarado del PSOE.

Tan compleja e incomprensible situación constituye el marco político de la región en 1994, año en el que, a falta de seis meses para las nuevas elecciones autonómicas, culmina una legislatura ciertamente anormal y un proceso de alejamiento de las instituciones y la ciudadanía que ponen en peligro la propia viabilidad futura de la Comunidad.

Al finalizar el año han surgido algunas fuerzas políticas nuevas autoproclamadas de centro, aparentemente de escasa entidad, pero todas ellas con la idea

programática de auspiciar salidas a la crisis política de la región. Una de ellas parece proceder de un grupo de personas del entorno del PP, que en algún momento pretendieron organizarse para presentar una candidatura alternativa a la Presidencia del Partido en su Congreso Regional; un Congreso anunciado el pasado año pero que finalmente se pospuso y que ahora, después de haber transcurrido ocho años desde el último celebrado, se ha vuelto a anunciar que se celebrará este año de 1995. Otra de esas fuerzas está encabezada por el que fuera el primer Presidente de la Comunidad entre 1982 y 1984, procedente de las filas de UCD. En cualquier caso, la fuerza y la base electoral de estas nuevas opciones está, desde luego, por comprobar.

### La reforma estatutaria

A) Como consecuencia de los Pactos autonómicos de 1992 y según lo previsto en ellos el proceso de ampliación competencial a través de la modificación del Estatuto de Autonomía iniciado el año anterior culminó con la aprobación de la *Ley orgánica 2/1994, de 24 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cantabria*, que da nueva redacción a los arts. 22 a 26 y 43 en términos prácticamente idénticos a las previsiones de la Ley orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las CC.AA. que accedieron por la vía del art. 143 CE.

Comparando la nueva redacción de estos preceptos con su versión anterior resulta que la Comunidad asume las siguientes nuevas competencias:

a) *Competencias teóricamente asumidas como exclusivas, sin perjuicio de las delimitaciones materiales que constan en el propio precepto (art. 22)*: ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos; casinos, juegos y apuestas; instalaciones de producción, distribución y transporte de energía; publicidad; cooperativas y mutuas no integradas en el sistema de seguridad social; espectáculos públicos; estadística para fines no estatales; fundaciones; industria; procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la propia organización; y servicio meteorológico de la Comunidad Autónoma.

Las cuatro primeras materias competenciales estaban previstas como posibles competencias "diferidas" en el art. 25.1 EAC. Y por lo que hace a la estadística también se contemplaba ya antes como competencia exclusiva, bien que con una redacción diferente y aparentemente más limitada: "estadística para los fines de la Comunidad Autónoma".

b) *Competencias legislativas y ejecutivas asumidas en el marco de la legislación básica del Estado y en los términos y concreciones que aparecen en el propio precepto (art. 23)*: normas adicionales de protección del medio ambiente; régimen minero y energético; ordenación del sector pesquero; corporaciones de Derecho público representativas de intereses económicos y profesionales; defensa del consumidor y usuario; prensa, radio, televisión y otros medios de comunicación social; y denominaciones de origen.

Las tres primeras derivan de la redacción inicial del art. 25.1 EAC, que las contemplaba como posibles competencias “diferidas” y que ahora se asumen, ampliando así lo que antes no era sino una manifestación de deseo. La competencia en materia de defensa de consumidores y usuarios era ya antes una competencia autonómica, bien que asumida sólo con carácter de ejecución (art. 24.d). La relativa a la prensa, radio y televisión se contemplaba parcialmente también en el art. 27 EAC con remisión, que subsiste, a la normativa de la radiotelevisión. La competencia sobre denominaciones de origen no es nueva. Era una competencia de ejecución (art. 24.c) que ahora se amplía al plano legislativo. Competencia completamente nueva es la referente a las corporaciones de Derecho público.

c) *Competencias ejecutivas en los términos de la legislación estatal y conforme a los criterios y determinaciones que constan en el propio precepto estatutario (art. 24)*: asociaciones; ferias internacionales; gestión de las prestaciones y servicios sociales del sistema de Seguridad Social: Inserso; pesas y medidas; contraste de metales; planes establecidos por el Estado para la implantación o reestructuración de sectores económicos; productos farmacéuticos; propiedad industrial; propiedad intelectual; laboral; salvamento marítimo; y gestión de museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal que no se reserve el Estado.

La mayoría de estas competencias de ejecución son enteramente nuevas. Únicamente las relativas a cuestiones laborales y salvamento marítimo se contemplaban antes como competencias “diferidas” en el art. 25.1 EAC, donde también aparecía mencionada de forma genérica la “Seguridad Social”, en la que cabe ubicar la nueva competencia sobre la gestión del Inserso. La última competencia mencionada (museos...) aparecía en la primitiva versión del art. 25 con una redacción parcialmente distinta.

d) *El art. 25*, que antes contemplaba la posibilidad de una serie de competencias como “diferidas” y que ahora se incluyen en otros preceptos del Estatuto o que han desaparecido, prevé ahora de forma genérica la ampliación competencial “en materias que no estén atribuidas en exclusiva al Estado, o que sólo estén atribuidas las bases o principios” una vez transcurridos cinco años y previa reforma del Estatuto o mediante Leyes estatales de transferencia o delegación.

e) *Régimen específico de la competencia en materia de enseñanza (art. 26)*, respecto de la que la Comunidad asume el desarrollo legislativo y ejecución de acuerdo con lo dispuesto en las leyes orgánicas que desarrollen el art. 27 CE y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el art. 149.1.30 CE y de la alta inspección para su cumplimiento y garantía. Se trataba antes de una competencia “diferida” prevista en el art. 25.l) y, en parte, en el propio art. 26 EAC.

f) *La modificación del art. 43* se refiere a la Administración de Justicia (exceptuada la militar) en relación con la cual la Comunidad ejercerá “todas las facultades que las Leyes orgánicas del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial reconozcan o atribuyan al Gobierno del Estado” además de la facultad, ya prevista antes, de fijar la delimitación de las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales y la localización de su sede, de acuerdo con la LOPJ.

B) Aunque parece que, tras la reforma estatutaria, se comenzaron a negociar los trasposos de funciones y servicios inherentes a algunas de las nuevas competencias y necesarios para el ejercicio, al menos, de las de ejecución, esas negociaciones aún no se han concretado en ninguna norma que plasme dichos trasposos de instrumentos, medios y personal afectado.

### Actividad normativa: leyes

En el contexto político descrito hay que encuadrar también las peculiaridades de algunas de las 10 leyes aprobadas durante 1994, prácticamente el mismo número que el año anterior.

Hay, sin embargo, una característica importante: la mayoría de estas leyes, siete en concreto, tienen su origen en proposiciones de Ley de diversos Grupos de la Cámara que han prosperado: 3 del PP, 2 del PRC y 2 del PSOE. Y hay, además, otro dato a retener: salvo los tres proyectos de Ley presentados por el Gobierno, que contaron con una oposición significativa en votos, todas las demás leyes, esto es, todas las proposiciones de Ley, algunas de ellas de destacada importancia, han sido aprobadas con amplias mayorías cuando no por unanimidad. Lo cual es, como digo, significativo y no se compagina bien con la dificultad existente para dar una salida pactada a la crisis política. Es decir, los grupos parlamentarios, cuando se trata de cuestiones de política general, no logran ponerse de acuerdo para sustituir a un Gobierno dimisionario y en minoría, pero sí para aprobar Leyes, tres de las cuales, al menos, afectan a ámbitos sectoriales de interés cuya significación y breve glosa debe ser mínimamente explicada.

*Ley 1/1994, de 21 de enero de modificación de la Ley 2/1992, de 26 de febrero, por la que se establece el recargo provincial sobre las cuotas mínimas del impuesto sobre actividades económicas* (BOC nº 21, de 31 de enero). Se trata de modificar la Ley 2/1992 que había fijado el recargo sobre las cuotas mínimas del impuesto de actividades económicas en un 40 %, el máximo permitido en la Ley de Haciendas Locales, que ahora se rebaja al 25 %. Este recargo lo puede imponer la Comunidad por el hecho de haber asumido las competencias de la extinta Diputación Provincial, al tratarse de una Comunidad Autónoma uniprovincial. La Ley tiene su origen en una proposición del PRC y fue apoyada por todos los grupos, excepto seis diputados del Grupo mixto (UPCA), que se abstuvieron. De ahí, quizá, que su exposición de motivos señale que la Ley se hace necesaria porque el Consejo de Gobierno no ha hecho uso de la facultad que le fue conferida por la DF 1ª de la Ley 2/1992 para reducir por una sola vez el recargo, ni ha remitido el proyecto de Ley de Presupuestos para 1994, por lo que "con toda seguridad no podrá aprobarse antes del día 1 de enero de 1994 la modificación del recargo provincial".

*Ley 2/1994, de 27 de enero, reguladora de los programas operativos de la Comunidad Autónoma de Cantabria dentro del marco comunitario de apoyo* (BOC nº 25, de 4 de febrero). Esta Ley regula en dos breves artículos la elabo-

ración y aprobación de los Programas operativos regionales necesarios para la concreción, en lo que afecta a la Comunidad, del Plan de Desarrollo Regional que el Estado ha de presentar a la Unión Europea para las regiones del "Objetivo 1", entre las que se encuentra ahora la Comunidad de Cantabria. Su objeto es que la elaboración de los programas la lleve a cabo el Consejo de Gobierno, oídas las Corporaciones Locales, pero su aprobación corresponda a la Asamblea por tener dichos programas carácter plurianual, condicionar la actuación de los Gobiernos "que puedan alterarse" y afectar a aspectos presupuestarios y financieros. El texto aprobado tiene su origen en una proposición del PP apoyada por todos los grupos.

*Ley 3/1994, de 1 de marzo, de concesión de un crédito extraordinario para financiar la suscripción de acciones de la entidad "Gran Casino del Sardinero, S.A.", por importe de 300.000.000 de pesetas (BOC nº 48, de 9 de marzo).* El capital del Casino de Santander es íntegramente público, perteneciendo por mitades a la DRC y al Ayuntamiento de la ciudad. La Ley trata de hacer frente al 50 por 100 de la ampliación de capital social decidida por el Consejo de Administración del Casino para subvenir a su crisis financiera. La financiación del crédito extraordinario "se efectuará mediante operaciones de endeudamiento a concertar". Por otra parte, la Disposición Adicional de esta norma resulta un tanto curiosa y eventualmente podría generar algún problema. Establece que en el plazo de seis meses el Consejo de Gobierno (de acuerdo, ha de suponerse, con el otro copropietario) "llevará a cabo las acciones precisas que conduzcan a la privatización de la gestión de la actividad empresarial que en la actualidad desarrolla el «Gran Casino del Sardinero, S.A.», permaneciendo en titularidad de ésta tanto los activos fijos que actualmente posee como la denominada «licencia de apertura y funcionamiento para casino de juego». La privatización indicada se realizará mediante concesión a tiempo fijo y se procurará un canon inicial que permita el reequilibrio financiero del «Gran Casino del Sardinero, S.A.»". Norma curiosa, digo, porque es más bien una directriz al Consejo de Gobierno en tanto copropietario de la sociedad, dado que la llamada privatización de la gestión parece que la ha de llevar a cabo, previas las autorizaciones pertinentes, la propia Sociedad de la que la DRC sólo es un socio. La Ley, que tiene su origen en un proyecto del Gobierno, fue apoyada por el PP y la UPCA con los votos en contra del PSOE y PRC.

*Ley 4/1994, de 1 de marzo, de concesión de un crédito extraordinario para financiar la suscripción de hasta 113.935 acciones de la sociedad anónima "Real Racing Club de Santander, S.A.D." por importe de 227.870.000 pesetas (BOC nº 48, de 9 de marzo).* La Exposición de motivos de esta Ley dice que es intención del Consejo de Gobierno dar cumplimiento a las previsiones competenciales del Estatuto (...) entre las que se encuentra la promoción del deporte, por lo que se considera del máximo interés la contribución a la continuidad de la sociedad deportiva titular del Club de fútbol de la ciudad; una sociedad pública sostenida mayoritariamente también con capital procedente de la DRC y del Ayuntamiento de la ciudad de Santander. La financiación del crédito extraordi-

nario "se efectuará mediante operaciones de endeudamiento a concertar por su importe total". La Ley, que tiene también su origen en un proyecto del Gobierno, fue apoyada por el PP y la UPCA con los votos en contra del PSOE y PRC.

*Ley 5/1994, de 29 de marzo, de modificación presupuestaria de la Ley 5/1993 en aplicación de la Ley 9/1993 para financiar actuaciones pendientes de comprometer del objetivo número 2 en materia de carreteras y de abastecimientos y saneamientos, así como para financiar la conservación ordinaria de carreteras, vías y obras, servicio de puertos y servicios hidráulicos, por un importe global de 1.187.175.387 pesetas* (BOC de 29 de marzo, edición especial nº 4). El correcto entendimiento de esta Ley sólo es posible teniendo en cuenta la Ley 9/1993 a la que ya nos referimos en el *Informe* del pasado año y que fue denominada como "una moción de censura técnica": una ley de carácter financiero que limita la actividad gubernamental sometiendo a previa autorización parlamentaria, entre otras muchas decisiones de aplicación presupuestaria, cualquier transferencia de créditos. En aplicación, pues, de esta Ley, y a falta de la de Presupuestos para 1994, lo que se pretende ahora es modificar algunas partidas presupuestarias de la Ley de Presupuestos de 1993 para disponer de créditos con los que financiar proyectos en relación con el programa comunitario para zonas de declive industrial, Objetivo 2 del FEDER. El texto, que tiene su origen en un proyecto del Gobierno, contó con los votos del PP y la UPCA y con la oposición del PSOE y PRC.

*Ley 6/1994, de 19 de mayo, reguladora de las Entidades Locales menores de Cantabria* (BOC nº 110, de 3 de junio). Esta es una Ley importante cuya necesidad se hacía sentir tanto por los problemas existentes como por la abundancia de este tipo de entes locales en la Región: más de 500, cuyas poblaciones oscilan entre los 3 y los 9.797 habitantes. 227 de estas Entidades no llegan a los 100 habitantes. Una realidad, pues, que había que regular y que la Ley aborda para contemplar su organización, sus recursos económicos y su funcionamiento, así como el tema más importante: el régimen electoral, que planteaba notables disfunciones hasta el punto de que algunas Juntas no habían podido constituirse o renovarse desde hace mucho tiempo ante la insuficiencia de la normativa general. La Ley regula también la creación, modificación y disolución de estas entidades, así como los supuestos en los que procede el régimen de concejo abierto que, en general, será aplicable en todas las entidades que cuenten con menos de 100 habitantes. La Ley tiene su origen en una proposición del PP apoyada por todos los demás grupos parlamentarios, salvo preceptos aislados a los que se opuso el PRC.

*Ley 7/1994, de 19 de mayo, de Coordinación de Policías Locales* (BOC nº 110, de 3 de junio). Establece los principios de actuación y las funciones de las policías locales, regula la estructura de los cuerpos, los requisitos de ingreso y las pautas de la promoción interna, y fija los criterios y medios de coordinación que corresponden a la DRC, a cuyo efecto se crea una Comisión de Coordinación. Asimismo crea una Escuela Regional de Policía local. El texto tiene su origen en una proposición del PP apoyada por todos los grupos, excepto determinados preceptos a los que se opuso el PSOE.

*Ley 8/1994, de 28 de junio, de modificación de determinados preceptos de la Ley de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración de la Diputación Regional de Cantabria y su adaptación a la Ley del Estado sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común* (BOC nº 132, de 5 de julio). La Ley tiene interés práctico en la medida que adapta la Ley 3/1984, de 26 de abril, del Gobierno y la Administración de la DRC, a la Ley 30/1992, fundamentalmente en el tema de los recursos administrativos. Fija los actos que agotan la vía administrativa: los del Presidente y del Consejo de Gobierno, frente a los que se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, no obstante lo cual la Ley establece que “el interesado, potestativamente, podrá interponer recurso de reposición”. Va de suyo que se parte de un sobreentendido sobre cuál es el plazo de ese recurso, porque la Ley no lo dice y dicho recurso ya no existe regulado como tal ni en la citada Ley 30/1992, ni en la Ley Jurisdiccional, cuyo art. 52 fue expresamente derogado por la Ley 30/1992. Hay que entender que los actos de los Consejeros no agotan la vía administrativa porque contra ellos cabe ahora el recurso ordinario (antes era recurso de súplica) en los términos de la Ley 30/1992. La Ley tiene su origen en una proposición del PSOE apoyada, en general, por todos los grupos parlamentarios, salvo un precepto (el art. 4) que cosechó 16 abstenciones.

*Ley 9/1994, de 29 de septiembre, sobre Usos del Suelo en el Medio Rural* (BOC nº 199, de 6 de octubre). Esta es, quizá, una de las Leyes más importantes dictadas por la DRC, y no sólo en este año. Aborda, como también se dijo a propósito de la Ley de Entidades Locales Menores, una realidad típica de toda la cornisa cantábrica, donde es conocido que existe una población y un habitat muy diseminado en el que las normas generales de la ordenación del suelo, pensadas para ámbitos en los que los asentamientos están separados y bien definidos, no siempre se adecúan a esa realidad. La Ley define y ordena el suelo no urbanizable, estableciendo diversas categorías que se someten a diferenciados regímenes de uso y, en su caso, de protección, remite al planeamiento municipal y atribuye a la Comisión Regional de Urbanismo, o, en ciertos casos, a los propios Ayuntamientos por delegación de aquélla, las autorizaciones para edificar, excepto en los supuestos de viviendas familiares en núcleos rurales delimitados en los que la competencia es municipal. La Ley tiene su origen en una proposición del PSOE apoyada luego por la unanimidad de todos los grupos.

*Ley 10/1994, de 6 de septiembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 28 de junio, de modificación de determinados preceptos de la Ley de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración de la Diputación Regional de Cantabria y su adaptación a la Ley del Estado sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común* (BOC nº 207, de 18 de octubre). En realidad se trata de una corrección de errores efectuada a través de una Ley sin apenas trascendencia. Obedece, en efecto, a un error, por omisión, en la ya citada Ley 8/1994. Al dar nueva redacción allí al art. 55 de la Ley de Cantabria 3/1984 se decía, como en el art. 38.4.b) de la Ley 30/1992, que los escritos dirigidos a la DRC podían presentarse, entre otros sitios, en “los registros de cualquier Administración de la Comunidad Autóno-

ma”; expresión que ahora se sustituye por la correcta: “en los registros de cualquier *órgano administrativo que pertenezca a la Administración de la Comunidad Autónoma*”. Esta Ley “rectificadora” tiene su origen en una proposición del PRC apoyada por la unanimidad de todos los grupos.

Por otra parte a lo largo de año se han tramitado otros textos que no han llegado a convertirse en Leyes, bien porque han sido retirados, bien porque prosperaron enmiendas a la totalidad, bien porque no ha finalizado su tramitación. Así, un *proyecto de ley de régimen de ayudas a la jubilación anticipada en el sector agrario* (retirado en febrero) y varios de *concesión de créditos extraordinarios y modificaciones presupuestarias*, en aplicación de la ya citada Ley 9/1993. Asimismo, se han presentado tres proposiciones de ley presentadas por el Grupo Socialista que no se han convertido aún en ley: *de salud mental* (tomada en consideración en julio); *Estatuto de la función interventora y de modificación de la Ley 5/1984, de incompatibilidades de altos cargos*, para impedir que los diputados puedan ser al mismo tiempo asesores del Gobierno. Cerrado ya este Informe, el 6 de febrero de 1995 la Asamblea rechazó la primera de estas dos últimas proposiciones y tomó en consideración la segunda.

Mención aparte merece el *Proyecto de ley de modificación del Estatuto de Autonomía para Cantabria* (BOAR nº 11, de 7 de febrero), al que se presentaron dos enmiendas a la totalidad, del PP y PSOE, una de las cuales fue aprobada en mayo y, en consecuencia, ha decaído el proyecto. Se pretendía con él posibilitar al Presidente de la DRC la disolución de la Cámara y convocar elecciones anticipadas; posibilidad negada en el texto actual del Estatuto (art. 10.3). Ya en 1991 hubo otro proyecto de ley, esta vez como una ley ordinaria, en el mismo sentido; proyecto que finalmente fue retirado en 1993, como se señaló en el Informe 92, al parecer para someter su viabilidad a consulta del Consejo de Estado. Y, en efecto, el Consejo de Estado, en su Dictamen nº 473/93, de 22 de julio de 1993, expresó su opinión en el sentido de que el citado proyecto era contrario al art. 10.3 en relación con el 15.2 EAC, añadiendo que “si se considera que ello es imprescindible para el mejor servicio de los intereses de Cantabria, la vía adecuada es la reforma del Estatuto por los procedimientos previstos en el mismo”. De ahí la nueva iniciativa de 1994, que finalmente fracasó en su fase parlamentaria inicial.

### Actividad reglamentaria: sectores

La actividad reglamentaria del Consejo de Gobierno se ha plasmado, durante 1994, en poco más de medio centenar de Decretos de los que apenas la mitad presentan un contenido normativo claro. Hay además algunas Ordenes que incorporan también normas con trascendencia general. Se aprecia, pues, una línea similar a la del pasado año de reducción del número de disposiciones reglamentarias.

El resto de las disposiciones publicadas bajo la rúbrica “disposiciones generales” o son, en realidad, actos administrativos o normas de muy escasa trascen-

dencia general (concesión de menciones honoríficas, fijación de precios públicos, declaraciones de urgencia a efectos expropiatorios, declaraciones de bienes de interés cultural, convocatorias de pruebas, nombramientos y ceses, modificaciones de las relaciones de puestos de trabajo, declaraciones de fiestas de interés turístico, autorizaciones de cambios de escudos y banderas municipales, autorizaciones de adquisición de acciones, cesiones de uso, deslindes municipales, declaración de focos epizooticos, suspensión de planes de urbanismo...).

Los ámbitos sectoriales de las disposiciones reglamentarias siguen la tónica de años anteriores, aunque parecen más limitados, destacando, quizá, lo relacionado con la Consejería de Ganadería, Agricultura y Pesca y, en menor medida, algunas normas organizativas, económicas y sanitarias.

La citada actividad normativa se puede clasificar según los sectores siguientes: *Cuestiones organizativas* (reglamento de la Dirección Jurídica Regional; regulación de las competencias específicas del Servicio de consumo; normas sobre provisión de puestos de trabajo de funcionarios de Administración local y sobre valoración de méritos referentes al conocimiento de las especialidades organizativas y de la normativa autonómica en los concursos de funcionarios locales con habilitación nacional; regulación del uso de los ficheros informatizados con datos de carácter personal dependientes de la DRC); *Agricultura, Ganadería y Pesca* (normas de control sanitario, vacunación obligatoria y saneamiento ganadero; diversas normas reguladoras del ejercicio de la pesca en aguas interiores con establecimiento de períodos de veda, artes y cebos; regulación del Registro oficial de establecimientos que fabriquen, almacenen o comercialicen productos plaguicidas; normativa sobre obtención del carnet de manipulador de alimentos; normas prohibitivas y sancionadoras de la comercialización del salmón atlántico y la trucha común; regulación de los centros criadores de animales de raza y de sus libros genealógicos; regulación de elecciones de diversos Consejos reguladores de denominaciones de origen; normas de vacunación antirrábica; normas sobre aspectos de la caza mayor y otras sobre períodos de caza; normas sobre subvenciones de programas fitosanitarios); *Cultura* (normas para elaborar un plan de instalaciones deportivas); *Economía y Hacienda* (normas sobre tasaciones periciales contradictorias en el trámite de comprobación de valores del Impuesto de transmisiones; normas sobre el ejercicio de la función interventora, con especial referencia a la suspensión de los expedientes presuntamente irregulares; regulación y sometimiento a autorización previa de la publicidad de las Cajas de Ahorro con sede social en la Comunidad); *Medio ambiente* (fijación de criterios para subvenciones a los Ayuntamientos por ubicación de vertederos controlados y otras actuaciones en materia de residuos sólidos urbanos); *Sanidad y Consumo* (reglamento de policía sanitaria mortuoria y normas sobre cementerios municipales y empresas funerarias; modificación del mapa sanitario regional; normas sobre laboratorios de control de calidad; regulación de las condiciones técnicas para la autorización de centros sanitarios habilitados para efectuar trasplantes; fijación de horarios comerciales); *Servicios sociales* (normas sobre centros de rehabilitación de drogodependientes; normas sobre subvenciones).

## Actividad de gestión

En 1994 no ha habido Ley de Presupuestos, por lo que se prorrogaron los de 1993, que se aprobaron en marzo de ese año con una previsión de 46.608 millones. Sobre sus características básicas nos remitimos, pues, a lo ya señalado en el *Informe 1993*: criterio restrictivo en los gastos de personal, descenso en inversiones reales y aumento de los gastos financieros.

El Proyecto de Ley de Presupuestos de 1994, con una previsión de 46.839 millones, se presentó casi finalizado el ejercicio, el 23 de diciembre de 1994, lo que ha planteado el problema de si para 1995 se prorrogaban automáticamente unos presupuestos, a su vez, ya prorrogados: los de 1993, sobre los que incidía la ya citada Ley 9/1993. En su virtud, se ha producido una nueva y atípica situación. La Asamblea, a principios de febrero de 1995, ha controlado la prórroga decidiendo que el Gobierno pueda utilizar el Capítulo 1 (gastos de personal) y la mitad del Capítulo 2 (gastos corrientes), pero no los créditos de inversiones, ni las transferencias, salvo las que correspondan a los Ayuntamientos procedentes de otras Administraciones y de la recaudación de tributos locales. Todo ello hasta la aprobación del Presupuesto de 1994.

Al mismo tiempo que los de 1994 se presentaron también los presupuestos de 1995 con previsiones para la cofinanciación de inversiones del llamado Objetivo 1 de la U.E.

## Conflictividad formalizada

### *Conflictividad ante el TC*

Durante 1994 apenas ha habido actuaciones del TC o recursos interpuestos ante el TC referentes a la Comunidad. Se pueden citar los siguientes:

a) Entrado ya el año 1994 el Presidente del Gobierno desistió del recurso interpuesto el año anterior contra los arts. 25, 26 y Disp. Adicional 5ª de la *Ley 5/1993, de 6 de mayo*, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1993. El propio TC había levantado la suspensión de los arts. 24 y 25 por Auto de 21 de diciembre, manteniendo la de la Disposición Adicional 5ª (BOE 4, de 5 de enero de 1994). Pero, de todas formas, hay que recordar que la Ley de Cantabria 9/1993, de 28 de diciembre, modificó la citada Disposición Adicional 5ª (que posibilitaba la retención de los fondos que las entidades locales reciben de su participación en los tributos del Estado a través de la DRC para compensar deudas de aquéllas con ésta) y que ése fue el motivo último del desestimiento "en razón de la legislación sobrevenida". La citada Ley 9/1993 suspendió también la eficacia de todo el Título V de la Ley 5/1993, en el que se incluyen los arts. 25 y 35, hasta que no recayera Sentencia del TC. En este caso, habiéndose producido el desestimiento, parece que tales preceptos recobrarían su vigencia.

b) El TC ha dictado la *Sentencia 213/1994, de 14 de julio*, en los conflictos positivos de competencias, acumulados, 1184/1989, 174/1989, 264/1989 y

746/1989, el segundo de ellos promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Cantabria contra determinados artículos de la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 1 de octubre de 1988, por la que se desarrolla el RD 808/1987, de 19 de junio, estableciendo un sistema de ayudas para la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias. El TC estima parcialmente el recurso, declarando que el precepto de la Orden impugnada que establecía que las ayudas serían abonadas por el Ministerio de Agricultura supuso una invasión competencial y considera que, de acuerdo con la STC 79/1992, el acto de pago de las ayudas es un acto de ejecución que ha de corresponder a la Comunidad con competencia en la materia. El Estado debía, pues, poner los fondos a disposición de la Comunidad para que fuera ella quien procediera a abonarlos a los beneficiarios.

c) La Comunidad Autónoma ha recurrido en 1994 el *RD 640/1994, de 8 de abril*, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Picos de Europa (Conflicto positivo de competencias 2999/1994, BOE de 3 de octubre).

### *Conflictividad ordinaria*

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, pero que no pueden recogerse en este breve Informe.

## Aspectos institucionales y conflictos políticos

### *Estructura de la Asamblea Regional y del Gobierno*

La estructura de los Grupos parlamentarios, después de las notables modificaciones sufridas a lo largo de 1993 y de las que en su momento se dio cuenta, ha permanecido estable en 1994, esto es, Grupo popular, 9 diputados; Grupo socialista, 16; Grupo regionalista, 2 y Grupo Mixto, 12 (8 de la UPCA y 4 de la "Unión por Cantabria").

En lo que respecta al Gobierno, tras los cambios producidos en 1993, ha continuado, como al final de dicho año, con 5 Consejeros para las 8 Consejerías formalmente existentes. Sólo uno de los actuales Consejeros es diputado.

Desde el día 5 de noviembre de 1994, tras la dimisión del Presidente, este Gobierno se encuentra en funciones.

### *La reforma del Estatuto*

A la reforma del Estatuto llevada a cabo por *Ley orgánica 2/1994, de 24 de marzo* y al intento posterior de una nueva reforma ya nos hemos referido más atrás en otros lugar de este mismo *Informe*.

### *La condena penal del Presidente y tres ex-Consejeros*

El 24 de octubre la Sala de lo Civil y Penal del TSJ dictó Sentencia en la causa 1/91 en la que habían sido incriminados el Presidente del Consejo de Gobierno y 9 antiguos Consejeros de su primer Gobierno en la anterior legislatura.

La Sentencia es condenatoria para el Presidente Hormaechea y tres ex-Consejeros. Y absolutoria para los otros seis implicados.

El Presidente es condenado a la pena de 6 años y un día de prisión mayor y a 7 años de inhabilitación absoluta, por un delito de malversación de caudales públicos, acordando el Tribunal, al mismo tiempo, interesar al Gobierno la conmutación de la pena de prisión mayor por la de un año de prisión menor "al estimarla excesiva teniendo en cuenta la gravedad del hecho y el perjuicio social causado". Asimismo es condenado a 7 años de inhabilitación especial por otro delito de prevaricación, y absuelto de los demás cargos. Los otros tres ex-Consejeros condenados lo son a una pena de 7 años de inhabilitación especial por delitos de prevaricación, quedando absueltos los seis restantes de todos los delitos de que eran acusados, a los que se hizo ya referencia en el *Informe 1991*.

Los hechos por los que es condenado el Presidente, en síntesis, fueron los siguientes: En primer lugar, por enviar remitidos de prensa y cuñas radiofónicas en algunos de los cuales, que en la Sentencia se relacionan, se llevaban a cabo "descalificaciones, improperios e insultos de variada índole contra sus discrepantes políticos"; remitidos que, en contra del criterio de la Intervención por no considerarlos publicidad o propaganda institucional, eran abonados con fondos de la DRC. Los hechos, esquematizados ahora, son calificados como delito de malversación de caudales públicos. La Sala entiende, sin embargo, que aun imponiendo la pena que corresponde a la tipificación efectuada en su grado mínimo es excesivamente elevada y desproporcionada al desvalor jurídico-penal y al perjuicio social causado, por lo que hace uso de la posibilidad abierta por el art. 2.2 del Código Penal interesando al Gobierno que se conmute dicha pena por la de un año de prisión menor.

En segundo lugar se le condena por encargar directamente a una empresa, sin expediente alguno, la confección y colocación de carteles anunciadores de las obras adjudicadas por la DRC en cualquier punto de la región, deduciendo el coste del cartel en el pago de la primera certificación de obras que se abonara al contratista de las mismas; deducción que la DRC ingresaba en una cuenta extrapresupuestaria hasta su pago a la empresa encargada de confeccionar los carteles. A partir de una determinada fecha la DRC adelanta el abono de los carteles, esté o no realizado el ingreso en la cuenta de valores independientes proveniente de las retenciones efectuadas en las certificaciones de obras. A lo largo de 1989 dicha cuenta va teniendo un importante saldo negativo por la falta de concordancia entre el número de carteles facturados y lo retenido a los adjudicatarios. Estos hechos, sucintamente expuestos y que en la Sentencia aparecen reflejados con todos sus detalles y cifras, son calificados como delito de prevaricación y se condena por ellos al Presidente y a dos ex-Consejeros.

Otro ex-Consejero es condenado por encargar también un estudio socio-económico sin expediente previo alguno, lo que la Sentencia califica igualmente de prevaricación.

La Sentencia ha sido recurrida en casación ante el TS.

### *Las mociones de censura*

En 1993 el Grupo socialista presentó dos mociones de censura, ambas fracasadas. La primera, en junio, una vez consumada la ruptura del Presidente Hormaechea con el PP, cosechó 18 votos: 16 del PSOE y 2 del PRC. La segunda se presentó en diciembre de 1993 y se votó ya en 1994, el 5 de enero. 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 UPCA). No obstante, y según se adelantaba ya en el *Informe 1993*, en diciembre de 1993, tras el debate sobre el estado de la Región, la Asamblea aprobó varias mociones de reprobación a propuesta del PP, PRC y PSOE.

Con esos antecedentes y tras la condena del Presidente y dos de sus ex-Consejeros del primer Gobierno en la anterior legislatura, por Sentencia de 24 de octubre de 1994, de la Sala de lo Penal y Civil del Tribunal Superior de Justicia, se presentaron otras dos mociones de censura. La primera, firmada por 9 diputados del PP, tuvo entrada en la Asamblea el 25 de octubre. La segunda, propuesta por 6 diputados del PSOE, se presentó también el mismo día, 25 de octubre. Ambas hacían referencia en su exposición de motivos a la situación creada tras la condena del Presidente. Pero ambas decayeron antes de su debate y votación, previsto para el 7 de noviembre, por la dimisión del Presidente contra quien se dirigía el 5 de noviembre de 1994.

### *La dimisión del Presidente y los sucesivos fracasos de dos intentos de investidura de un nuevo Presidente*

Como acaba de decirse, el 5 de noviembre el Presidente presentó su dimisión. A partir de ese momento se pusieron en funcionamiento los mecanismos estatutarios previstos para la elección de un sucesor: consultas del Presidente de la Asamblea, propuesta de un candidato, debate de investidura y votación, con exigencia de mayoría absoluta de los 39 diputados en una primera votación y mayoría simple en la segunda.

A finales de noviembre el Presidente de la Asamblea propone como candidato al Presidente del PP, que no logra ser elegido en la votación de investidura, obteniendo 13 votos a favor (PP y Agrupación "Unión por Cantabria", dentro del Grupo Mixto), 23 en contra (PSOE y UPCA) y 2 abstenciones (PRC). En segunda votación, celebrada el 25 de noviembre, se repitieron los mismos resultados.

Tras una nueva ronda de consultas, el Presidente de la Asamblea propuso como candidato al líder del PRC, grupo minoritario con solo 2 diputados pero que se pensaba podría concitar el apoyo de populares y socialistas vista la imposibilidad de un pacto entre esos dos grupos parlamentarios. Celebrado un interesante debate de investidura el 27 de diciembre, tampoco logró la mayoría necesaria, obteniendo 17 votos a favor (15 del PSOE —hubo un ausente— y los 2 del PRC) y 19 en contra. En segunda votación se repitieron los resultados: 18 a favor y 20 en contra.

Ni el Presidente dimisionario, ni su Gobierno, asistieron a ninguno de los dos debates de investidura, salvo un Consejero que es, a la vez, portavoz de la UPCA en el Grupo Mixto y que lo hizo en tal carácter.

Desde el último debate de investidura fracasado no ha vuelto a haber nuevas iniciativas parlamentarias. El Gobierno continúa en funciones y cuando se ha abierto el nuevo período de sesiones de la Cámara, ya en febrero de 1995, la situación permanecía igual.

### *Referencia a otros conflictos políticos y judiciales*

La conflictividad política y judicial no se ha limitado, sin embargo, a lo ya expuesto. Otros conflictos judiciales y disputas políticas han jalonado el año. Sin ánimo de convertir este *Informe* en una crónica de tribunales se pueden mencionar, en especial, otras dos condenas penales al Presidente por injurias, en Sentencias de octubre y noviembre, conocidas después de la que dio lugar a su dimisión, y otra condena al Consejero de Economía por las retenciones efectuadas a los Ayuntamientos de su participación en los tributos estatales, que aquellos reciben a través de la DRC y que ésta retenía para compensar otras deudas.

Junto a los normales conflictos en sede contencioso-administrativa, se han producido también enfrentamientos o declaraciones, menos normales, contra sectores de la prensa, el contenido de la memoria del Tribunal Superior de Justicia o algunos funcionarios. La relación del Parlamento como tal y el Gobierno en minoría tampoco es muy fluida. El Presidente apenas asiste a los Plenos (en 1993 asistió a la mitad y hasta mediados de 1994, de 17 Plenos habidos sólo había asistido a 2) y la Asamblea se queja de que el Gobierno no contesta en plazo a las preguntas efectuadas o a la solicitud de documentación.

Sin embargo, la actividad parlamentaria es relativamente destacada habiéndose tramitado a lo largo del año no menos de 26 interpelaciones, 39 proposiciones no de ley y 113 preguntas con respuesta oral.

### **Valoración final**

La situación política que se deduce de las páginas precedentes permite coincidir con otros analistas en la situación de crisis de la Comunidad y reiterar, una vez más, lo que ya se dijo en los *Informes* de años anteriores.

Una situación de crisis a la que la casi toda prensa nacional ha dedicado amplios espacios, que va más allá de la estrictamente política y parlamentaria y a la que no se ven salidas antes de las próximas elecciones de mayo. Pero, precisamente porque la crisis no es sólo política y parlamentaria, es incluso dudoso que tenga salidas en los términos que la región y sus instituciones parecen precisar tras las elecciones autonómicas. Y es que se exige un esfuerzo de entendimiento y de consenso, al parecer difícil de lograr, para evitar que, saturada la capacidad de sorpresa, se instale definitivamente en amplias capas de la sociedad cierta sensación de indiferencia, lo que, a la postre contribuiría aún más a que mantener la inestable situación. Diversos sectores sociales, no obstante, desde la Cámara de Comercio y los sindicatos al propio Obispo de la diócesis, han pedido reiteradamente a las distintas fuerzas políticas un esfuerzo de entendimiento institucional, de acuerdos y soluciones, de normalización.

No merece, pues, la pena reiterar y repetir reflexiones como las efectuadas en el *Informe 1993*. Si acaso insistir en la constatación de la crisis económica y en sus aspectos sociales, más allá del espectáculo de la crisis política. En ese sentido resulta extremadamente interesante el análisis efectuado en el número extraordinario de la revista "*Papeles de Economía Española*", que dirige el prof. E. Fuentes Quintana, dedicado monográficamente a Cantabria y, en especial, la larga (45 págs) Introducción editorial, con el título "Cantabria: una región en declive", llena de datos y reflexiones generales y concretas, con que este volumen comienza.

Alejado ya de los planteamientos políticos y económicos y para terminar con una nota positiva es de destacar la gran aceptación de la actividad cultural programada en el Palacio de Festivales de Santander, que, desde mi punto de vista, es un incentivo para que la Comunidad siga en esa línea. Una línea que demuestra que los ciudadanos acaban siendo sensibles al buen hacer y que ese tipo de prestaciones y servicios, al final, no sólo elevan el nivel propiamente cultural sino que, incluso en términos partidistas, a la larga rinden mayores frutos electorales que el enfrentamiento permanente y la confrontación gratuita.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

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

Total de diputados: 39

Composición por grupos parlamentarios a 1 de enero de 1994:

*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)

Composición por grupos parlamentarios a 31 de diciembre de 1994:

*Grupo Parlamentario Socialista*: 16 (PSOE)

*Grupo Parlamentario Popular*: 9 (PP)

*Grupo Parlamentario Mixto*: 12 (8 de UPCA, 4 de "Agrupación por Cantabria")

*Grupo Parlamentario Regionalista*: 2 (PRCE)

### Estructura del Gobierno:

Presidencia: Juan Hormaechea Cazón (elegido por la UPCA, integrada en el Grupo Parlamentario Popular).

Vicepresidencia: vacante.

Número de Consejerías: 8 (según DD. 13/1989, de 20 de marzo, y 74/1990, de 20 de diciembre).

— *Presidencia*: José Ramón Ruiz Martínez.

— *Economía, Hacienda y Presupuesto*: Manuel Pérez García.

— *Cultura, Educación, Juventud y Deporte*: Dionísio García Cortázar.

— *Ganadería, Agricultura y Pesca*<sup>1</sup>.

---

1. Vacante por dimisión desde la primavera de 1993 (D 31/1993, de 3 de mayo, BOC, ed. esp. núm. 9, de 3 de mayo) viene siendo desempeñada por el Consejo de Economía.

- *Turismo, Transportes y Comunicaciones e Industria*: Angel Madariaga de la Campa.
- *Ecología, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio*<sup>2</sup>.
- *Sanidad, Consumo y Bienestar Social*<sup>3</sup>.
- *Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo*: José Martín Solaeta Pérez.

### Tipo de Gobierno:

Al comenzar el año, minoritario (sólo le apoya sistemáticamente una parte del Grupo Mixto, en concreto, 8 de sus 12 diputados).

Desde el día 5 de noviembre de 1994, en funciones (por dimisión de su presidente, en virtud de la cual decayeron dos mociones de censura presentadas).

### Cambios en el Gobierno:

Dimisión del Presidente de la Diputación Regional de Cantabria, presentada el día 5 de noviembre de 1994 (BOARC núm. 141, de 9 de noviembre).

### Investiduras y mociones de censura:

Moción de censura a propuesta de 6 Diputados del G.P. Socialista presentada el 29 de diciembre de 1993 (BOARC núm. 162 de 29 de diciembre). Desestimada por el Pleno el 5 de enero de 1994 (BOARC núm. 2, de 10 de enero de 1994).

Moción de censura a propuesta de 9 Diputados del G.P. Popular presentada el 25 de octubre de 1994 (BOARC núm. 139, de 26 de octubre). Decaída por dimisión del Presidente de la Diputación Regional de Cantabria, presentada el día 5 de noviembre de 1994 (BOARC núm. 141, de 9 de noviembre).

Moción de censura a propuesta de 6 Diputados del G.P. Socialista presentada el 25 de octubre de 1994 (BOARC núm. 139, de 26 de octubre). Decaída por dimisión del Presidente de la Diputación Regional de Cantabria, presentada el día 5 de noviembre de 1994 (BOARC núm. 141, de 9 de noviembre).

### Mociones de reprobación:

No hubo.

---

2. Vacante por dimisión desde el otoño de 1992, viene siendo desempeñada en funciones por el Consejero de Turismo.

3. Vacante por dimisión desde el otoño de 1992, viene siendo desempeñada en funciones por el Consejero de Presidencia.

**Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas:**

Interpelaciones: 26

Mociones aprobadas: 8

— Criterios que sustenta el Consejo de Gobierno para no abonar las deudas reclamadas judicialmente con suficientes justificantes de ser ciertas —GP Regionalista— (BOARC núm. 23, de 17 de febrero). Aprobación: 4 de marzo de 1994 (BOARC núm. 39, de 9 de marzo)

— Criterios del Consejo de Gobierno sobre la fecha de publicación y distribución del “Boletín Oficial de Cantabria” y su coincidencia o no con la fecha que figure en el ejemplar correspondiente —GP Regionalista— (BOARC 43, de 18 de marzo). Aprobación: 2 de mayo de 1994 (BOARC núm. 68, de 6 de mayo).

— Criterios del Consejo de Gobierno sobre la necesidad de una normativa para los museos de Cantabria —GP Socialista— (BOARC núm. 43, de 18 de marzo). Aprobación: 2 de mayo de 1994 (BOARC núm. 68, de 6 de mayo).

— Criterios que sustenta el Consejo de Gobierno sobre el Consejo Económico y Social —GP Regionalista— (BOAR, núm. 76, de 24 de mayo). Aprobación: 20 de junio de 1994 (BOARC núm. 90, de 27 de junio).

— Criterios políticos del Ejecutivo Regional para la elaboración de los presupuestos de la Diputación para 1994 —GP Socialista— (BOARC núm. 84, de 16 de junio). Aprobada: 4 de julio de 1994 (BOARC núm. 101, de 8 de julio).

— Criterios políticos del Consejo de Gobierno sobre el Municipio de Villaverde de Trucíos —GP Socialista— (BOARC 126, de 3 de octubre). Aprobación: 7 de octubre de 1994 (BOARC núm. 133, de 13 de octubre)

Proposiciones no de ley tramitadas en Pleno: 39

— Creación de una agencia de desarrollo comarcal y un vivero de empresas —GP Socialista— (BOARC núm. 120, de 25 de octubre de 1993). Aprobada: 4 de febrero de 1994 (BOARC núm. 15, 10 de febrero).

— Apoyo al sector pesquero cántabro en sus reivindicaciones respecto al uso del arte de pesca conocido con el nombre de “volantas” —GP Mixto— (BOARC núm. 156, 23 de diciembre de 1993). Aprobada: 7 de febrero de 1994 (BOARC núm. 15, de 10 de febrero)

— Actualización de cuotas lecheras a los ganaderos de Cantabria —GP Mixto— (BOARC núm. 13, de 7 de febrero). Aprobada: 14 de febrero de 1994 (BOARC núm. 23, de 17 de febrero)(BOARC núm. 24, de 18 de febrero)

— Protesta y oposición al Gobierno Vasco por la presentación de una iniciativa tendente a la adhesión de Villaverde de Trucíos a Euskadi —GP Regionalista— (BOARC núm. 23, de 17 de febrero)

— Divulgación de la Reforma del Estatuto de Cantabria —GP Socialista— (BOARC núm. 50, de 24 de marzo). Aprobada: 13 de mayo de 1994 (BOARC núm. 76, de 24 de mayo)

— Participación de los agentes sociales en la Comisión Negociadora de las transferencias a Cantabria —GP Popular— (BOARC núm. 58, de 18 de abril)

— Remisión a la Asamblea de un “Plan Forestal para Cantabria” —GP Popular— (BOARC núm. 72, de 16 de mayo)

— Instar al Consejo de Gobierno a que pague las deudas de la Diputación Regional —GP Socialista— (BOARC núm. 104, de 22 de julio). Aprobación: 20 de septiembre de 1994 (BOARC 122, de 26 de septiembre)

— Supresión de redes de enmalle a la deriva (volantas) como artes de pesca válidas para las flotas pesqueras de los países que integran la Unión Europea —GP Mixto— (BOARC núm. 110, de 29 de agosto). Aprobación: 20 de septiembre de 1994 (BOARC 122, de 26 de septiembre)

Preguntas con respuesta oral ante el Pleno: 113

Preguntas con respuesta oral en Comisión: 2

Preguntas con respuesta escrita: 11

Comparecencias del Consejo de Gobierno en Comisión: 21

Informaciones solicitadas por los diputados: 20

### **Reformas del reglamento parlamentario:**

No constan.

### **Normas interpretativas y supletorias del reglamento parlamentario:**

No constan.

### **Instituciones similares al Tribunal de Cuentas, Defensor del Pueblo o Consejo consultivo:**

No hay.

## CASTILLA Y LEÓN

*Tomás Quintana López*

### Consideraciones generales

El Boletín Oficial del Estado del 25 de marzo de 1994 publicó, junto a otras, la Ley Orgánica 11/1994, de 24 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, cuya tramitación formó parte del proceso de ampliación competencial que se inició con los acuerdos autonómicos de 28 de febrero de 1992 y continuó con la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre. El tono de los debates que precedieron a la aprobación de la reforma estatutaria fue ajustado al consenso previo que impregnó el proceso. Sin embargo, resulta oportuno recordar que en la discusión de la Proposición de Ley por el Senado, se produjo una intervención reivindicativa del enclave castellano leonés en Alava, el Condado de Treviño, por parte del portavoz vasco, que fue rechazada por la representación parlamentaria de Castilla y León con apoyo en las previsiones estatutarias y en la sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de julio de 1986. No ha sido esta la última vez que ha surgido la polémica en torno a este enclave, dado que durante el mes de septiembre se celebró en la Puebla de Arganzón un acto ("Treviño Eguna"), con el objeto de pedir la anexión del condado de Treviño al País Vasco, al que se sumaron prácticamente todos los partidos con protagonismo en la política vasca, lo que determinó una respuesta del Presidente regional de Castilla y León afirmando el carácter innegociable del Condado de Treviño.

Particular importancia ha tenido la conmemoración del V Centenario del Tratado de Tordesillas durante el año 1994 para Castilla y León, por la celebración de numerosos actos, fundamentalmente de tipo cultural, organizados en gran medida por la Sociedad V Centenario del Tratado de Tordesillas (autorizada su constitución por Ley 2/1992, de 13 de julio); esta conmemoración también propició la celebración de un acto institucional el día 7 de junio de 1994 en el convento de las Claras de Tordesillas, que reunió, además de otras autoridades, a los Reyes de España y al Presidente de la República de Portugal. La citada conmemoración posiblemente ha reavivado el sentimiento regional de la Comunidad, en un año en que se ha polemizado como nunca sobre la atención que precisa el vasto patrimonio monumental y artístico de la Comunidad y ha conocido la cuarta edición de la exposición "Las Edades del Hombre".

El pasado 1994, también ha conocido una nueva victoria del Partido Popular en Castilla y León, revalidando los triunfos de anteriores convocatorias y llegando casi a duplicar en votos al segundo partido de la Región, el socialista. Dado que en Castilla y León desde hace algunos años ha sido el Partido Popular el

ganador de los comicios que se han celebrado, el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo no ha supuesto una sorpresa para nadie, lo que seguramente explique que los dirigentes provinciales y regionales de Partido Socialista en Castilla y León no se sientan responsables de esos malos resultados electorales.

Propiciado por la reforma del Reglamento de la Cámara Alta, tuvo lugar a finales de septiembre el primer debate sobre política autonómica, que reunió al Presidente del Gobierno y a los Presidentes autonómicos. La intervención del Presidente del Gobierno regional, Juan José Lucas, fue muy crítica con la política autonómica del gobierno central, de la que destacó la falta de modelo u objetivos, viendo en ella un medio con el que el ejecutivo estatal consigue apoyos parlamentarios —con clara referencia a los nacionalistas catalanes— a cambio de concesiones no siempre acompañadas de la debida transparencia. Por otra parte, el Presidente castellano-leonés, se alineó con la tesis de Manuel Fraga, en defensa de la Administración “única”, o “común”, en términos del político castellano-leonés, y abogó por la creación de un “Comité de Presidentes”, que reuniera a los de las Comunidades Autónomas y al del Gobierno del Estado, como institución de encuentro y diálogo multilateral, a la vez que defendió la transformación del Senado en la Cámara de representación territorial con la consiguiente reforma de la Constitución.

## Conflictos

El ejecutivo regional ha mantenido a lo largo de 1994 una serie de batallas políticas con el gobierno de la nación, algunas de las cuales al finalizar el año aún no han concluido.

El incendio y destrucción del Liceo de Barcelona a principios de año y la rápida respuesta del Gobierno central en su ayuda, fue identificado desde el Gobierno autónomo como contraprestación del apoyo parlamentario que el ejecutivo del estatal recibe de los Diputados de la coalición catalana, de forma que, en esas fechas, con extremado cuidado de no herir a Cataluña, los responsables del ejecutivo castellano-leonés fueron pródigos en declaraciones que denunciaban la celeridad en abordar la reconstrucción del Liceo, por contraste con la incuria en que, a juicio del ejecutivo regional, incurre el Gobierno central en la conservación y tutela del patrimonio histórico, monumental y artístico de Castilla y León. Pues bien, esta polémica de principios de año, ha tenido continuidad a lo largo del mismo; nunca se ha hablado tanto de las catedrales de Castilla y León, aunque lamentablemente sea, en la mayoría de las ocasiones, para constatar el estado agónico en que se hallan, o, en otros casos, para justificar una actitud reivindicativa del Gobierno regional frente a la política del Ministerio de Cultura. Por otra parte, en más de una ocasión, los responsables políticos de Castilla y León han expresado el convencimiento de que el patrimonio monumental y artístico no sólo es un legado que permite disfrutar a quien lo contempla, razón que por sí sola lo hace digno de conservación, sino que ese patrimonio histórico es fuente de riqueza, cuyo aprovechamiento exige la realización de estudiadas inversiones, con el fin de atraer flujos turísticos de calidad.

En los últimos días del mes de noviembre salta a los medios de comunicación la polémica decisión de Renfe, auspiciada desde el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, de suprimir más de cincuenta servicios ferroviarios en Castilla y León. Esta decisión, cuya ejecución estaba prevista a principios de 1995, ha suscitado el rechazo unánime de las fuerzas políticas y sociales de la región, rechazo que, sin muchos precedentes, une al gobierno regional y a la oposición, aunque con diferentes soluciones. Si éstas no llegan, el Presidente regional no descarta acudir al Tribunal Constitucional. Una carta del Presidente del Gobierno al Presidente autonómico a finales de año anunció que las líneas no se suprimirían a primeros de año, con lo que se abre una vía de negociación entre la Junta de Castilla y León y Renfe.

En las semanas previas a la presentación por parte del Gobierno del Estado, del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales para 1995, el Consejero de Economía de Castilla y León se reunió con el Ministro estatal del ramo, gesto que se valoró positivamente por la Comunidad; sin embargo, ya en esa ocasión se puso de manifiesto la diferencia de criterio entre ambos políticos en el reparto de fondos de cohesión, debido a la territorialización de los mismos que pretendía Castilla y León, frente al sistema de valoración de los proyectos de inversión que se presentaran, según el modelo de reparto defendido por el Ministerio de Economía y Hacienda; esas discrepancias se volvieron a repetir en la reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera del mes de septiembre, discrepancias que el Consejo ejecutivo regional anunció estudiar con el objeto de someter, en su caso, el asunto al Tribunal Constitucional; en definitiva, lo que se discute es la facultad del gobierno central de gestionar la parte de los fondos de cohesión que afectan a materias transferidas a la Comunidad Autónoma.

En el seno de la propia Comunidad, de los conflictos surgidos entre el gobierno y la oposición, seguramente el que más ha trascendido ha estado motivado por lo que la oposición ha llegado a calificar de "fracaso de la política industrial de la Junta de Castilla y León". Esta frase resume las fuertes críticas que la oposición ha vertido por la apuesta que el ejecutivo regional y otros gobiernos locales han hecho en favor de la implantación en el territorio de Castilla y León de algunos proyectos empresariales promovidos por empresas extranjeras (Bio-médica, Europeand Land, Pilz), sobre los que todavía se encuentran sin despejar algunas incertidumbres que rodean su efectiva materialización; las críticas realizadas, evidentemente, salvan las inversiones públicas efectuadas en algunos casos en la adquisición de terrenos o en la preparación para su uso industrial, dada la fungibilidad de este destino, pero insisten en la responsabilidad, fundamentalmente, por la falsa creación de expectativas en una región con gravísimos problemas de desempleo, afectada tanto o más que ninguna otra por las dificultades por las que atraviesa el campo y otros sectores, como la minería, que están poniendo en peligro el desarrollo de comarcas enteras de la región. Sea como fuere, lo cierto es que el Partido Socialista, a través de su Secretario regional, pidió la dimisión del Consejero de Economía, como responsable de la política industrial de la región.

Por otra parte, el propio Parlamento territorial también está llamado a intervenir en el esclarecimiento de las actuaciones del ejecutivo regional en los casos

más importantes de ayudas a empresas en dificultades o promoción del establecimiento de nuevas industrias en territorio de la región. En efecto, a lo largo del año 1994 se han creado dos Comisiones Parlamentarias de Investigación, una para aclarar el destino final de la subvención a fondo perdido de 600 millones de pesetas, concedidas a la Sociedad Béjar Patrimonial, reunida hasta finales de este año en dos ocasiones; la otra Comisión de Investigación ha sido creada para aclarar el protocolo suscrito entre la empresa Biomédica, el ayuntamiento de León y el gobierno regional, Comisión que hasta la fecha no se ha reunido. Ha sido también solicitada la creación de otra Comisión de Investigación, de finalidad semejante a la anterior, en relación con las actuaciones promocionales de la Junta de Castilla y León sobre el futuro establecimiento de la empresa Imaging.

### Se reabre el debate sobre "León solo"

No parecía probable, pero los hechos han desmentido la aparente aceptación del mapa territorial de Castilla y León. En efecto, los últimos días del mes de diciembre han sido testigos de la actualización del viejo debate sobre la permanencia de León en la Comunidad Autónoma de Castilla y León. El impulso ahora corresponde a un partido "leonesista", la Unión del Pueblo Leonés, que con cierta implantación en las entidades locales de la provincia ha conseguido no sólo reabrir este polémico asunto sino, previsiblemente, abrir fisuras en los dos partidos más importantes de la Región (Partido Popular y Socialista Obrero Español).

El inicio del debate tuvo lugar con la presentación de una moción en la Diputación Provincial de León por el minoritario partido Unión del Pueblo Leonés, moción que solicitaba del gobierno central la celebración de un referéndum para que los ciudadanos leoneses se pronuncien sobre la permanencia de la Provincia de León en Castilla y León; esta moción, con sorpresa, fue aprobada por dos votos a favor y el resto abstenciones, resultado que ya puso de manifiesto importantes contradicciones en los grupos mayoritarios de la institución provincial que, por una parte, manifestaban a través de sus portavoces la complitud del mapa autonómico y, por otra, se abstenían en la votación de la moción presentada por la Unión del Pueblo Leonés.

Pocos días después, concretamente el 31 de diciembre, se celebró un pleno en el Ayuntamiento de León en el que se debatió idéntica moción, presentada también por la Unión del Pueblo Leonés. La expectación ante el debate fue considerable, pues venía precedido de otro, del que ya se dió cuenta, y a ello se unía que el alcalde de León, militante del Partido Popular, en otro momento había abandonado el leonesismo. Los hechos, como era de esperar, no defraudaron las previsiones y el escrutinio de la votación fue sorprendente, resultando aprobada la moción presentada por una mayoría de concejales: los de la Unión del Pueblo Leonés y la mayor parte de los populares, absteniéndose otros de este partido y también del Socialista Obrero Español, concretamente el Presidente y el Vicepresidente de la Diputación; también hubo otros concejales de las formaciones mayoritarias que votaron en contra.

La primera constatación que puede advertirse es la falta de voto homogéneo de los concejales de los Partidos Popular y Socialista, lo cual se conjuga mal con el dato de que el primero gobierna en la Comunidad y el otro en el Estado; estos hechos, sin duda, tendrán consecuencias políticas para quienes han antepuesto su criterio a la doctrina oficial del partido; de momento, el alcalde de León tiene que enfrentarse a un expediente informativo abierto por los órganos disciplinarios de su partido y el Presidente de la Diputación tuvo que rectificar su airada posición sólo dos días después de haber decidido la realización de una encuesta en la Provincia sobre la permanencia de León en la Comunidad, tras oír la contundente posición oficial del Partido Socialista en la Provincia y en Región. Paralelamente a esto, las peticiones de referéndum salidas del Ayuntamiento y la Diputación Provincial de León seguirán su camino seguramente a ninguna parte y la polémica discusión se perderá en el cercano horizonte de las elecciones municipales y autonómicas por el necesario cierre de filas de los partidos ante los comicios.

Otra cuestión a considerar, de mayor interés aún, es la posibilidad de que el resultado de estas mociones permita pensar que en un futuro sea realidad la Comunidad Autónoma uniprovincial de León, o bien pluriprovincial, con la incorporación de Zamora y Salamanca. Sobre el particular, si atendemos al contexto político en que se ha desarrollado el debate, seguramente sea sólo el minoritario partido proponente de las mociones el que aspira a forjar esa realidad, cosa que es difícil pensar que compartan los partidos mayoritarios; entonces, si esto es así, ¿por qué ese resultado en las votaciones?, pues bien, con la advertencia de que es un simple parecer personal, la razón última de tales posiciones puede estar en que en León, los políticos tienen la obligación de ser leonesistas, dado que, este es un sentimiento que vale igual para recordar el antiguo Reino de León, que para encontrar las causas del comparativo empeoramiento de los índices económicos de la Provincia. Seguramente, en estos comportamientos haya un importante componente electoral, pues no debe olvidarse que en estos momentos estamos abocados a unas elecciones municipales y los candidatos a éstas saben muy bien que su electorado es de León; tampoco debe descartarse que tras este apoyo al leonesismo se encuentra la reivindicación de una mayor atención por parte del Estado y de la Comunidad Autónoma a los problemas que dificultan el desarrollo de la Provincia. Sea como fuere, es previsible que pasado el momento electoral, o aún antes, el leonesismo pierda los apoyos que contra pronóstico ha obtenido últimamente, y los políticos de la Provincia, pertenecientes a los dos partidos mayoritarios vuelvan a asumir la posición oficial de sus partidos, que aceptan y defienden el actual mapa autonómico.

## Actividad normativa

### *Leyes*

Durante 1994, el Parlamento regional ha incrementado sensiblemente su actividad si nos atenemos al dato de que han sido aprobadas más del doble de Leyes que en el año anterior.

De las Leyes publicadas, cuatro han atendido las necesidades financieras de otras tantas sociedades anónimas radicadas en la región, mediante la autorización a la Junta de Castilla y León a prestar avales a las mismas; en efecto, las Leyes 1/1994, de 21 de febrero, 15/1995, de 20 de octubre, 17/1994, de 1 de diciembre y 19/1994, de 1 de diciembre, autorizan la prestación de avales a "Papelera de Castilla, S.A." (las dos Leyes citadas en primer lugar), a "Fundación Industrial de Grasas Animales, S.A." y a "Tragoz Distribución, S.A.". Otras dos Leyes, también de contenido singular, han sido aprobadas con el objeto de acordar sendos créditos extraordinarios destinados a solventar problemas económicos atravesados por dos empresas señeras en sus respectivos sectores; así, mediante la Ley 13/1994, de 20 de octubre, se aprueba un crédito extraordinario para el desarrollo del "Plan de Actuación en la empresa Minero Siderúrgica de Ponferrada, S.A.", y con la Ley 18/1994, de 1 de diciembre, fue aprobado un crédito extraordinario para ayudar a la solución de los problemas salariales de los trabajadores de la empresa "Hispano textil" de Béjar. Dos de las Leyes aprobadas por el parlamento castellano leonés han permitido financiar, mediante la inversión procedente de modificaciones presupuestarias, actuaciones dirigidas a la mejora de la riqueza forestal, en el marco de las ayudas comunitarias, y actuaciones de promoción pública de viviendas; sendos suplementos de crédito, fueron aprobados por las Leyes 9/1994, de 8 de julio; para la financiación de actuaciones de defensa de ecosistemas forestales, y 16/1994, de 1 de diciembre, para la financiación de promociones públicas de viviendas. La extinción de la empresa pública "Pabellón de Castilla y León en la exposición Universal de Sevilla 1992", creada por Ley 7/1990, de 22 de junio, precisó la aprobación de otra Ley, la 20/1994, de 1 de diciembre; otra empresa pública también fue creada en 1994 mediante Ley 4/1994, de 29 de marzo, con la denominación de "Sociedad de Gestión de Infraestructuras de Castilla y León", con un ambicioso objeto vinculado a la actividad constructiva pública en Castilla y León. No menos ambiciosos resultan los fines y funciones atribuidos a la Agencia de Desarrollo Económico de Castilla y León, creada por la Ley 21/1994, de 15 de diciembre, como ente público sometido al derecho privado, para cumplir funciones promocionales de empresas y actividades y servir de instrumento adecuado para gestionar las llamadas subvenciones globales comunitarias; la creación de la citada Agencia se halla también vinculada al cumplimiento suscrito el 28 de abril de 1993 entre la Junta de Castilla y León, las organizaciones sindicales UGT y CCOO, y la Confederación de Organizaciones Empresariales de Castilla y León.

Otro capítulo importante de la actividad legislativa del Parlamento territorial durante 1994 ha estado constituido por la atención a la tutela de la naturaleza, para lo cual han sido aprobadas tres Leyes. La 5/1994, de 16 de mayo, de Fomento de Montes Arbolados, cuyo objeto es la conservación, protección, restauración y mejora de los terrenos y recursos forestales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León; la Ley 8/1994, de 24 de julio, de Evaluación de Impacto Ambiental y Auditorías Ambientales de Castilla y León, dictada con base en las competencias autonómicas para dictas normas adicionales de protección en materia ambiental; y, por último, la Ley 12/1994, de 18 de julio, de declaración del Parque Regional de "Picos de Europa" en Castilla y León.

La regulación de aspectos sanitarios ha estado atendida con dos Leyes: la 3/1994, de 29 de marzo, de Prevención, Asistencia e Integración de Drogodependientes, en la que lógicamente también se prevén medios asistenciales, y la Ley 6/1994, de 19 de mayo, de Sanidad Animal, que constituye la primera norma que con este rango se aprueba en el país desde la vieja legislación de epizootías, constituyendo una modernización y adecuación constitucional de la regulación de este sector.

La legislación de cajas de ahorro también ha sufrido algunas alteraciones con la Ley 7/1994, de 24 de junio, de modificación de la Ley 4/1990, de 26 de abril; posteriormente fue dictado el Decreto Legislativo 1/1994, de 28 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Cajas de Ahorro. Por exigencias del constitucional principio de legalidad de las infracciones y sanciones, ha sido aprobada la Ley 11/1994, de 18 de julio, sobre infracciones y sanciones en materia de horarios comerciales, como dispositivo sancionador de la vulneración de las previsiones contenidas en el Decreto de Castilla y León 65/1994, de 17 de marzo, de regulación de horarios comerciales. Mediante la Ley 10/1994, de 8 de julio, de Museos de Castilla y León, se han pretendido sentar las bases para crear una infraestructura de centros y servicios museísticos para la mejor protección y conocimiento del patrimonio cultural de la Comunidad.

Por unanimidad, todos los grupos parlamentarios representados en las Cortes de Castilla y León, el 25 de febrero de 1993, en la sesión en que se celebró el décimo aniversario de la promulgación del Estatuto de Autonomía, aprobaron una Proposición No de Ley instando a la Junta la presentación ante el Parlamento regional de un Proyecto de Ley regulador de una institución similar al Defensor del Pueblo para Castilla y León. El Proyecto de Ley fue presentado, tramitado y aprobada la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, que lo define como alto comisionado de las Cortes de Castilla y León, para la protección y defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos y la tutela del ordenamiento jurídico y Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

La Ley que ocupa el último lugar en la cronología de 1994, como viene siendo habitual, es la de Presupuestos Generales de la Comunidad, Ley 22/1994, de 29 de diciembre, y en ella, además de los propios de la misma, este año se alojan importantes contenidos normativos reguladores de materias relacionadas con las previsiones de ingresos, habilitaciones de gastos, y criterios de política económica de la Comunidad, lo que resulta ajustado a la conocida doctrina del Tribunal Constitucional que admite la regulación de estas materias en las leyes de presupuestos.

### *Reglamentos*

Buena parte de las normas reglamentarias aprobadas por el ejecutivo regional han atendido a la tutela ambiental. El Decreto 159/1994, de 14 de julio, aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley de Actividades Clasificadas,

de 21 de octubre de 1993; el Decreto 180/1994, de 4 de agosto, crea el Registro de Pequeños Productores de Residuos Tóxicos y Peligrosos, dando cumplimiento con ello a las previsiones del Real Decreto 833/1988, de 20 de julio; por Decreto 194/1994, de 25 de agosto, fue aprobado el Catálogo de Zonas Húmedas, creado por la Ley 8/1991, de Espacios Naturales de Castilla y León; el Decreto 204/1994, de 15 de septiembre, de Ordenación de la Gestión de los Residuos Sanitarios, regula la manipulación, clasificación, recogida, almacenamiento, transporte, tratamiento y eliminación de estos desechos. También relacionado con el aprovechamiento de los Recursos hídricos de la región, por Decreto 151/1994, de 7 de julio, ha sido aprobado el Plan Director de Infraestructura Hidráulica Urbana, que comprende dos planes, uno de abastecimientos y otro de saneamiento, todo ello en el marco de los recursos financieros procedentes del Fondo Europeo de Cohesión. Por último, resulta también destacable el Decreto 53/1994, de 3 de marzo, por el que fue aprobado el "Plan integral para la igualdad de oportunidades de la mujer", con una duración de tres años.

### *Organización y procedimientos*

El año 1994 no ha sido pródigo en normas de organización; no obstante, hay algunas que merecen ser tomadas en consideración. En particular, la aprobación de la Ley Orgánica 9/1992, de transferencias de competencias, al hacer lo propio con el desarrollo legislativo y ejecución en materia de corporaciones de derecho público, posibilitó, aún antes de ser aprobada la reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, la aprobación de sendas normas en la materia: el Decreto 317/1993, de 30 de diciembre (B.O.C. y L., de 7 de enero de 1994), sobre colegios oficiales o profesionales, y el Decreto 14/1994, de 27 de enero, por el que se aprobó el Reglamento de las Cámaras de la Propiedad Urbana de Castilla y León. Aquella Ley Orgánica y las consecuencias que de ella se han ido derivando, también han sido la causa de la modificación de la estructura orgánica de la Consejería de Fomento, por Decreto 251/1994, de 17 de noviembre, con el fin de atender la gestión de nuevas materias transferidas.

Algunos otros Decretos han servido para crear algún órgano consultivo, como el Consejo de Museos de Castilla y León (Decreto 222/1994, de 6 de octubre), o para establecer la estructura y funciones de otros órganos ya creados anteriormente, como el Archivo General de Castilla y León (Decreto 221/1994, de 6 de octubre) o la Junta Arbitral de Consumo de Castilla y León (Decreto 195/1994), de 1 de septiembre), o para adaptar la regulación al nuevo marco normativo, como ha ocurrido con la Comisión de Urbanismo de Castilla y León, mediante Decreto 173/1994, de 28 de julio.

La adecuación de los procedimientos de la Administración regional a las previsiones de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, se produjo, según previsiones de ésta y del Real Decreto-Ley 14/1993, de 4 de agosto, por medio del Decreto 183/1994, de 25 de agosto, con el objeto de determinar los plazos de resolución de dichos procedimientos y los efectos estimatorios o desestimatorios de

la falta de resolución expresa. En la misma línea de desarrollo de la Ley 30/1992, el Decreto 189/1994, de 25 de agosto, aprobó el Reglamento Regulador del Procedimiento Sancionador de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Por último, también como regulación procedimental, por Decreto 82/1994, de 7 de abril, fue establecida la organización autonómica encargada de aplicar el Reglamento General de Recaudación.

### Nombramientos y honores

Aprobada la Ley del Procurador del Común en Castilla y León a principios de 1994, las Cortes, en su sesión de 29 de noviembre de este mismo año, con el apoyo de todos los grupos parlamentarios y la casi unanimidad de los procuradores, han elegido, para el preceptivo periodo de cinco años, como primer Procurador del Común de Castilla y León, al Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de León, D. Manuel García Alvarez. Su nombramiento fue publicado en el Boletín Oficial de Castilla y León de 26 de diciembre de 1994 y la toma de posesión se produjo el día 11 de enero de 1995.

Por decreto 71/1994, de 17 de febrero, le fue concedida a D. Adolfo Suárez González la Medalla de Castilla y León en su modalidad de oro, concesión que también contó con el acuerdo unánime de los grupos políticos representados en las Cortes de Castilla y León.

### Consideraciones finales

El año 1994 ha supuesto para Castilla y León, al igual que para otras Comunidades Autónomas, la reforma estatutaria, con ampliación de su techo competencial, por lo que en el año 1995 se iniciará el proceso de traspaso de funciones y servicios, para lo que ya se están llevando a cabo las negociaciones necesarias para el traspaso entre la Administración estatal y autonómica en ciertas materias. El período anual considerado ha conocido un aumento de la actividad parlamentaria, con la aprobación de un buen número de Leyes, lo cual obedece, en gran medida, a la remisión de Proyectos de Ley por el ejecutivo y a las facilidades que para la tramitación de los mismos ofrece la amplia mayoría de que goza el partido que sustenta al gobierno regional.

Tampoco han faltado conflictos. A los ya expuestos entre los Gobiernos de la Nación y regional, hay que añadir la continua acusación vertida por la Diputación provincial de León, de gobierno socialista, hacia el ejecutivo regional, al que tacha de marginar a esta Provincia en las inversiones que realiza. La conflictividad social también ha estado presente en dos sectores que ya desde hace años están sufriendo la reconversión: el campo y la minería; el primero menos traumático debido a la elevada edad media de los trabajadores del campo, cuyas expectativas, de momento, se ven satisfechas con las subvenciones que se reciben desde la Comunidad Europea; más dolorosa está resultando la reconversión minera, cuya materialización viene estando acompañada de protestas generali-

zadas en las comarcas mineras, donde se han producido notables alteraciones del orden público.

Con estos antecedentes, los partidos políticos presentes en la región encaran el nuevo año con distintas perspectivas, a lo que no están siendo ajenas las encuestas electorales que ya desde finales de 1994 están viendo la luz.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

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

Total Procuradores: 84

Composición por Grupos Parlamentarios al 1-1-1994:

*Grupo Parlamentario Popular:* 43 Procuradores

*Grupo Parlamentario Socialista:* 34 Procuradores

*Grupo Parlamentario del C.D.S.:* 4 Procuradores

*Grupo Parlamentario Mixto:* 3 Procuradores (1 IU, 1 ex-socialista, 1 ex-CDS)

Composición de los Grupos Parlamentarios al 31-12-1994:

— *Grupo Parlamentario Popular:* 43 Procuradores

— *Grupo Parlamentario Socialista:* 34 Procuradores

— *Grupo Parlamentario del C.D.S.:* 3 Procuradores

— *Grupo Parlamentario Mixto:* 4 Procuradores

Han sido sustituidos dos procuradores (en los Grupos Popular y Socialista) al renunciar a su escaño.

El día 22 de diciembre presentó su pase al Grupo Parlamentario Mixto el Procurador integrante en el Grupo Parlamentario del CDS Pedro San Martín Ramos.

### Estructura del Gobierno:

Presidente: Juan José Lucas Jiménez, (Partido Popular).

Número de Consejerías y denominación de las mismas:

Número de Consejerías: 7

— *Presidencia y Administración Territorial:* César Huidobro Diez.

— *Economía y Hacienda:* Fernando Becker Zuazua.

— *Fomento:* Jesús Merino Delgado.

— *Agricultura y Ganadería:* Isaías García Monge.

- *Medio Ambiente y Ordenación del Territorio*: Francisco Jambrina Sastre.
- *Cultura y Turismo*: Emilio Zapatero Villalonga.
- *Sanidad y Bienestar Social*: José M. Fernández Santiago.

**Tipo de Gobierno:**

Tipo de Gobierno por apoyo parlamentario: mayoritario.

Partidos y número de Diputados que le apoyan: 43 procuradores del Partido Popular.

**Cambios en el Gobierno:**

No ha habido.

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

No ha habido.

**Mociones de reprobación:**

No ha habido.

**Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas:***Datos globales:*

- Interpelaciones: 6
- Preguntas orales: 204
- Preguntas escritas: 841
- Mociones: 2
- Propositiones no de ley: 100
- Propositiones de ley: 1
- Proyectos de Ley: 20

*Debates y Resoluciones más importantes:*

— Comunicación del Presidente de la Junta sobre las Reuniones de las Regiones de Europa.

— Comunicación sobre la situación socioeconómica de la Comarca de Béjar.

— Informe del Presidente sobre el Debate general sobre el Estado de las Autonomías celebrado en el Senado.

— Pleno extraordinario “XI Aniversario de la Promulgación del Estatuto de Autonomía de Castilla y León”, celebrado el 25 de febrero de 1994 en Zamora. En él se aprobó el Proyecto de Ley del Procurador del Común de Castilla y León. También hay que destacar el discurso intitucional que realizó el Presidente de las Cortes con tal motivo.

— Debate de totalidad del proyecto de Ley de Modificación de la Ley 4/1990, de 26 de abril, de Cajas de Ahorro, celebrado los días 15 y 16 de marzo de 1994.

#### **Reformas del Reglamento Parlamentario:**

No ha habido.

#### **No rmas interpretativas y supletorias del Reglamento:**

No se han aprobado.

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

Se aprobó, por Ley 2/1994, de 9 de marzo, la institución del Procurador del Común de Castilla y León, siendo su titular elegido por las Cortes por un período de cinco años.

## CASTILLA-LA MANCHA

*Eduardo Espín Templado*

### Consideraciones generales

Si en el pasado informe decíamos que la vida política regional había adquirido una mayor viveza y presencia nacional, es preciso señalar que 1994 se ha mantenido esa misma tónica. Quizás lo más destacado y que explica tal situación sigue siendo el protagonismo del propio Presidente de la Comunidad Autónoma, que este año no ha escatimado ni opiniones sobre la situación política nacional ni polémicas en defensa de su particular entendimiento de los intereses de su región. Ciertamente, como en el resto de las Comunidades en las que se avecinan elecciones autonómicas en mayo de 1995, esta perspectiva hay que tenerla presente a la hora de valorar las tomas de postura adoptadas por José Bono; sobre todo tras la derrota electoral socialista en las elecciones europeas de junio de 1994.

La vida política interna ha seguido marcada por un fuerte enfrentamiento entre socialistas y populares, con períodos de acercamiento y tensión entre socialistas e Izquierda Unida. Institucionalmente, la vida parlamentaria se ha vuelto a caracterizar por una tensión continua, que ha llegado a lastrar el nacimiento de la nueva institución de la Sindicatura de Cuentas, cuyo futuro no se presenta despejado dada la amenaza de los populares de suprimirla si obtienen mayoría absoluta en la Cámara regional.

En cuanto a la vida interna de los partidos políticos, lo más destacado ha sido la ordenada celebración del V Congreso regional del PSOE, bajo el dominio completo de la dirección renovadora liderada por Bono, cuyas líneas internas de división son de importancia secundaria.

### Actividad normativa

#### *Reforma del Estatuto de Autonomía*

La reforma del Estatuto, que al iniciarse 1994 se encontraba en tramitación en las Cortes Generales, fue finalmente aprobada mediante la Ley Orgánica 7/1994, de 24 de marzo. Se publicó el 25 de marzo de 1994, junto con las demás reformas de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades que suscribieron los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992.

### *Actividad legislativa*

La actividad legislativa de las Cortes regionales se ha mantenido desde el punto de vista numérico en una cota semejante al pasado año, pues en 1994 se han aprobado seis leyes, (incluida la de Presupuestos para 1995), frente a las cinco aprobadas en 1993.

Las seis leyes aprobadas por las Cortes en 1994 (más la última de 1993, publicada en 1994) podemos agruparlas en los siguientes apartados: desarrollo institucional, protección de sectores sociales específicos y leyes de carácter financiero. Entre las leyes de desarrollo institucional se encuentran, además de la Ley 5/1993, sobre la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha, la 2/1994, del Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha y la 6/1994, sobre la Publicidad en el Diario Oficial de los Bienes, Rentas y Actividades de los Gestores Públicos de la Región (publicada en 1995).

El segundo grupo de leyes está integrado por la Ley 1/1994, de Accesibilidad y Eliminación de Barreras en Castilla-La Mancha y la Ley 3/1994, de Protección de los Usuarios de Entidades, Centros y Servicios Sociales en Castilla-La Mancha. En cuanto a las leyes de carácter financiero tenemos la 4/1994, de supresión de determinadas Tasas por Inspección de los Servicios Sanitarios Veterinarios y la obligada Ley de Presupuestos para 1995 (Ley 5/1994).

En diversas fases de su tramitación parlamentaria y pendientes por tanto de su aprobación en 1995 quedan otros tantos textos legales: la ley de Solidaridad, la del Voluntariado, la ley contra el Consumo de Alcohol por Menores, la del Estatuto del Consumidor y la del Deporte; queda asimismo pendiente de aprobación un proyecto de Ley Reguladora de los Trasvases de Agua entre Cuencas Hidrográficas destinado a ser presentado como proposición de Ley ante las Cortes Generales.

a) Leyes institucionales. Las dos leyes institucionales publicadas en 1994 suponen que Castilla-La Mancha se suma al grupo de Comunidades Autónomas (en el que verosíblemente acabarán estando todas), que han optado por duplicar en su ámbito territorial y competencial determinados órganos estatales de control, participación o consulta. La Ley 5/1993, de la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha, última de las del pasado año aunque publicada ya en 1994, amplía la organización institucional de la Comunidad Autónoma mediante un órgano de fiscalización contable dependiente de la Asamblea regional, análogo al Tribunal de Cuentas. Aunque el Estatuto de Autonomía no contempla un órgano semejante, su creación no suscita dudas de constitucionalidad, siempre que se entienda, claro es, que no minora las competencias del Tribunal de Cuentas (lo que sólo podría hacer el legislador orgánico estatal y con los límites que pudieran derivarse del art.136 CE), sino que ejerce un control contable añadido sobre los fondos públicos dependientes de la Comunidad Autónoma.

La Ley define la Sindicatura de Cuentas como "el órgano técnico dependiente de las Cortes de Castilla-La Mancha, al que corresponde la fiscalización externa de la gestión económico-financiera del sector público de la Comunidad

Autónoma". La Sindicatura está integrada por el Síndico de Cuentas y los Auditores. El primero es elegido por las Cortes regionales por mayoría de tres quintos en primera votación y por mayoría absoluta en segunda votación; su mandato es de seis años y puede ser reelegido una vez. El Síndico es inamovible salvo por alguna de las causas tasadas en la Ley, entre las que se cuenta el incumplimiento grave de los deberes de su cargo, apreciado por el Pleno de las Cortes. Los Auditores, en número no superior a cuatro, son designados y cesados libremente por el Síndico. Esta configuración plantea la razonable duda sobre si se trata de un órgano unipersonal o colectivo; pese a que la forma de designación apoyaría la primera opción, el tenor del art. 2 ("son miembros de la Sindicatura de Cuentas") y la atribución formal inicial de las competencias, así como la continua referencia a lo largo de la Ley, a la institución de la Sindicatura, no al Síndico mismo, nos inclinan a considerarle un órgano colectivo, sin perjuicio, desde luego, de la muy prevalente posición del Síndico, a quien el art. 4.1 encomienda "todas las funciones atribuidas a la Sindicatura de Cuentas, salvo las expresamente atribuidas a los Auditores en el artículo sexto".

En cuanto a sus competencias, corresponde a la Sindicatura la fiscalización externa de la legalidad y eficiencia de la actividad económico-financiera del sector público castellano manchego, que incluye a las Cortes regionales, la Administración de la Junta, sus organismos autónomos, instituciones y empresas, las Corporaciones locales del territorio de la Comunidad y sus organismos autónomos y empresas. Respecto a las Corporaciones locales, la Sindicatura fiscaliza su gestión en las materias que les ha sido transferidas o delegadas de acuerdo con el Estatuto o sobre las que tenga competencia la Junta de Comunidades; asimismo la Ley prevé también el ejercicio de las competencias de control que le sean delegadas por el Tribunal de Cuentas.

La Sindicatura ha de aprobar cada año un programa de fiscalización, y actúa por propia iniciativa o a instancia del Pleno de las Cortes, del Gobierno autónomo o de las entidades locales. Como resultado de su labor fiscalizadora, la Sindicatura ha de elaborar los correspondientes informes destinados a las Cortes regionales, así como a las Corporaciones locales afectadas y al Consejo de Gobierno los informes que el mismo haya interesado. En caso de indicios de responsabilidad contable, la Sindicatura deberá ponerlo en conocimiento del Tribunal de Cuentas. Además, la Sindicatura ha de presentar a las Cortes regionales un informe anual global, así como una memoria de actividades también anual. El Síndico debe comparecer ante la Cámara regional cuantas veces sea requerido para ello.

El Reglamento de organización y funcionamiento de la Sindicatura de Cuentas fue aprobado por las Cortes regionales, en sesión de su Comisión de Asuntos Generales, el 22 de julio de 1994. Especifica y desarrolla las previsiones de la Ley tanto en su aspecto organizativo como funcional. En el plano orgánico se establece, para el caso de cese del Síndico por cualquier causa antes del fin de su mandato, que la persona nombrada para sustituirle ejercerá sus funciones hasta la fecha en que finalizaba el mandato del Síndico sustituido. Se crea un Gabinete para asistir al Síndico y se contempla la figura del Secretario

General, designado libremente por el Síndico. En el plano funcional se desarrollan las normas de procedimiento incluidas en la Ley en relación con las diversas actuaciones fiscalizadoras atribuidas a la Sindicatura. Se contempla también la posibilidad de asumir, por delegación del Tribunal de Cuentas, funciones de instrucción en juicios contables así como la fiscalización del sector público estatal.

La segunda Ley de desarrollo institucional publicada en el año es la 2/1994, del Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha. Este Consejo se configura como un órgano consultivo y asesor de la Comunidad Autónoma, cuyo fin es hacer efectiva la participación de los sectores interesados en la política económica y social de Castilla-La Mancha. Se trata de un ente de derecho público, con personalidad jurídica propia, que actúa con independencia de los restantes órganos e instituciones de la Comunidad Autónoma; se relaciona con el Consejo de Gobierno a través de la Consejería de Economía y Hacienda. Su sede se encuentra en Toledo. Resulta de interés señalar que la Ley presenta la novedad, en relación con otros órganos autonómicos análogos, de prever la representación de los autónomos separada del bloque de representación empresarial; esta opción ha motivado la oposición de los empresarios a escoger sus representantes en el Consejo, lo que ha bloqueado la constitución del mismo hasta el momento.

Sus funciones son: a) emitir dictamen sobre los anteproyectos de ley sobre materias económicas, sociales y laborales, a excepción del de la ley de presupuestos, sobre proyectos de decretos legislativos o decretos de especial importancia en las citadas materias, así como en asuntos de trascendencia en dichos ámbitos que les sean sometidos por las Cortes o por el Gobierno regional, b) elaborar estudios o informes, no vinculantes, sobre las materias que le son propias y formular recomendaciones al respecto, c) conocer y valorar con anterioridad a su aprobación el proyecto de ley de presupuestos, y d) realizar una memoria anual de sus actividades.

El Consejo Económico y Social está formado por veinticuatro miembros, ocho en representación de las organizaciones sindicales más representativas, seis en representación de las organizaciones empresariales más representativas, un representante de las organizaciones empresariales agrarias, otro de las organizaciones de profesionales autónomos de la Comunidad Autónoma, y ocho expertos de reconocido prestigio en materias económicas, sociales y laborales, designados por el Gobierno regional. El mandato es de cuatro años, renovable por períodos de igual duración; los miembros pueden ser sustituidos a propuesta de la organización que los hubiera designado. El puesto de miembro del Consejo es incompatible con el mandato parlamentario en las Cortes Generales o regionales y en el Parlamento europeo y con los altos cargos de las Administraciones públicas.

El Presidente del Consejo es nombrado, de entre los miembros del Consejo, por decreto del Gobierno regional a propuesta del Pleno. El Consejo tiene dos Vicepresidentes, elegidos por el Pleno a propuesta, cada uno de ellos, de los miembros designados por las organizaciones sindicales y empresariales respectivamente. El Consejo funciona en pleno o en las comisiones que puedan consti-

tuirse, bien con carácter permanente o para cuestiones concretas. El Pleno es el máximo órgano de decisión y ejerce las funciones que la Ley atribuye al Consejo. El Consejo cuenta con un Secretario como órgano de asistencia técnica y administrativa y depositario de la fe pública de los acuerdos adoptados.

Finalmente, la Ley 6/1994, de 22 de diciembre, de publicidad en el Diario Oficial de los bienes, rentas y actividades de los gestores públicos de Castilla-La Mancha, cuya publicación ya en 1995 hace que su comentario corresponda al próximo *Informe*, completa la normativa relativa al control de los bienes de los gestores públicos configurada por la Ley 1/1993, de Transparencia y Control de los Intereses Privados de los Gestores Públicos.

b) Leyes de protección de sectores sociales específicos. Constituye, sin duda, un tipo de leyes peculiar. En efecto, puede dudarse de que sea la ley el instrumento que deba emplearse para un contenido que en buena medida es programático y se limita a imponer obligaciones de hacer a los poderes públicos. Así pues, muy posiblemente, sin negar que parte de dichas leyes tengan una eficacia normativa inmediata, en otra gran parte el contenido de las mismas parece responder más bien a lo que sería un programa o plan de actuación gubernamental en las materias sobre las que versan dichas leyes.

La Ley 1/1994, de Accesibilidad y Eliminación de barreras en Castilla-La Mancha, declara como objetivo garantizar en proyectos futuros, tanto de nueva construcción como de rehabilitación o reforma, la accesibilidad y utilización del entorno urbano, los edificios, los medios de transporte y los sistemas de comunicación a las personas con limitaciones físicas permanentes o temporales, así como la progresiva eliminación de las barreras existentes ahora. En todos esos campos se establecen condiciones y requisitos que deben de satisfacer y que deben ser recogidos en los planes correspondientes.

Respecto a las barreras arquitectónicas y urbanísticas y en el transporte público existentes en la actualidad, se establece un plazo máximo de 10 años para su adaptación a las exigencias de la Ley. Se crea el Consejo Regional de Accesibilidad, adscrito a la Consejería de Bienestar Social, como órgano de planificación y consulta en torno a la promoción de la accesibilidad y la eliminación de barreras; está integrado por representantes de las Administraciones públicas y las entidades sociales y profesionales relacionadas con la materia. Las Administraciones competentes en los distintos ámbitos de aplicación de la Ley quedan responsabilizados de la exigencia y control de su cumplimiento. La Ley contiene el régimen administrativo sancionador.

La Ley 3/1994, de 3 de noviembre, de Protección de los Usuarios de Entidades, Centros y Servicios Sociales en Castilla-La Mancha, tiene por objeto regular y garantizar los derechos de los usuarios de las entidades dedicadas a la prestación de servicios sociales que actúen o pretendan actuar en la Comunidad Autónoma y el nivel de calidad que los mismos deben poseer, así como establecer el régimen jurídico de las actuaciones de inspección y control de las entidades de ese carácter, sean de titularidad pública o privada y concertadas o no. Cumple además con la necesidad de articular un procedimiento sancionador

respecto al funcionamiento de estos centros en relación con las exigencias de la Ley 3/1986, de Servicios Sociales, que no lo preveía de forma directa. La Administración regional podrá recabar de las entidades locales y de otras instituciones públicas la información y asistencia activa para el mejor cumplimiento de las actuaciones reguladas en la Ley.

La Ley contiene un amplio elenco de derechos de los usuarios, entre los que se cuentan el derecho al acceso a los centros sin ningún tipo de discriminación, a un trato digno, al secreto profesional de sus datos, a mantener relaciones interpersonales, a una atención individualizada, a la máxima intimidad posible, al acceso a todo tipo de asistencia y atención de todas sus necesidades, a conocer en todo momento el precio de los servicios que se reciben, a cesar en la utilización de los servicios o en la permanencia en el centro por voluntad propia, etc. Los derechos a mantener relaciones interpersonales, incluidas las visitas, y a cesar en la utilización o permanencia en el centro, pueden ser objeto de limitaciones en virtud de resolución administrativa o judicial.

c) Leyes de carácter financiero. La Ley 4/1994, de 24 de noviembre, mediante la que se suprimen determinadas tasas por inspección de locales de los servicios sanitarios veterinarios, reforma la Ley 6/1990, de 26 de diciembre, de Tasas de los Servicios Sanitarios Veterinarios, en el sentido de suprimir las tasas por inspección de una serie de locales (almacenes, lecherías, pescaderías, carnicerías, tiendas de alimentación, restaurantes, etc.). La supresión de estas tasas se debe a la fuerte oposición suscitada entre los sectores afectados. En la discusión parlamentaria de la ley, el Partido Popular pretendió extender la supresión también a las grandes superficies del sector.

Finalmente, la Ley de Presupuestos para 1995 tiene el contenido propio de este tipo de normas. Además, se modifican los arts. 50 y 52 de la Ley Electoral 5/1986, de 23 de diciembre, ya modificados por la Ley 5/1990, de Presupuestos para 1991, relativos a las cantidades que corresponden a los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores como subvenciones por los gastos originados en actividades electorales. Estas cantidades se establecen ahora en un millón de pesetas por escaño obtenido y 55 pesetas por cada voto obtenido en las circunscripciones en las que se haya obtenido al menos un escaño. Asimismo, el límite de los gastos electorales por cada grupo político se establece en la cuantía que resulte de multiplicar 35 pesetas por el número de habitantes de derecho de las circunscripciones donde se presenten candidaturas. Las cantidades ahora establecidas son inferiores a las inicialmente señaladas en la Ley 5/86.

### *Actividad reglamentaria*

Clasificamos la actividad normativa gubernamental, al igual que en pasados informes, en tres apartados: a) los decretos relativos a la autoorganización de la Administración regional, al procedimiento administrativo y o a la función pública; b) los referidos a la intervención o a la prestación de servicios por parte de

la Administración autonómica en los distintos sectores de la actividad social y económica; y c) los decretos relativos a la Administración local.

a) Se han dictado dos decretos de carácter organizativo. El Decreto 44/1994, de 7 de junio, sobre organización de los Servicios Provinciales de la Consejería de Economía y Hacienda. Esta estructura periférica fue creada por el Decreto 122/93, de 15 de septiembre, que reguló la estructura orgánica y competencias de la Consejería de Economía y Hacienda. El presente Decreto enumera las funciones de los Servicios Provinciales, básicamente de gestión tributaria y patrimonial y de tesorería. Al frente de cada Servicio Provincial existe un Director, y se estructuran en las siguientes unidades: Servicio de Gestión Tributaria, Servicio de Inspección, Secretaría Administrativa, Intervención Territorial y sendas Unidades de Patrimonio y Tesorería, directamente dependientes del Director del Servicio.

En segundo lugar, se dictó el Decreto 66/1994, de 28 de julio, de la Presidencia de la Junta de Comunidades, por el que se establece un régimen general de suplencias entre los Consejeros. El Decreto establece que cuando una Consejería se encuentre vacante o su titular imposibilitado por enfermedad o ausencia del territorio de la Comunidad Autónoma por más de siete días, ejercerá la suplencia el Consejero de Agricultura y Medio Ambiente y, en su defecto, el Consejero Portavoz del Gobierno, salvo que el Presidente dispusiera expresamente otra suplencia distinta.

b) En materia de intervención o prestación de servicios que presentan interés los siguientes reglamentos. Entre los que suponen una intervención en la actividad económica:

*Comercio.* En esta materia se dictó el Decreto 19/1994, de 1 de marzo, que regula los horarios comerciales en la Comunidad Autónoma; el Decreto se dicta en desarrollo de lo previsto en el R. Decreto-ley 22/1993, de 29 de diciembre, que atribuye a las Comunidades Autónomas, entre otras facultades, la de determinar el número de festivos en que pueden abrir los comercios, con un mínimo de ocho al año. El Decreto convierte ese mínimo en máximo, de tal forma que los comercios de Castilla-La Mancha pueden abrir un máximo de 8 festivos al año, que han de ser determinados por la Consejería de Industria y Turismo antes del 15 de diciembre de cada año. Se regula también el horario, que es de un máximo de 72 horas semanales, con la excepción de los sectores a los que el referido Decreto-ley estatal concede libertad completa. Asimismo se prevé, a los efectos previstos en la citada norma estatal, la declaración de zona turística por parte de la antes referida Consejería, a solicitud de los Municipios interesados. Se ha optado, por consiguiente, por regular la materia mediante decreto, en vez de por ley, a diferencia de lo hecho en otras Comunidades Autónomas; esto ha supuesto la imposibilidad de contemplar el derecho sancionatorio frente a las infracciones.

*Ganadería, caza y pesca.* En esta materia tenemos dos reglamentos relativos a sanidad animal, uno a caza y otro a pesca. En sanidad animal se dictaron los Decretos 62/1994, de 12 de julio, que regula el movimiento pecuario en el ámbito de la Comunidad Autónoma, estableciendo la documentación y requisitos

sanitarios para el mismo, y 117/1994, de 25 de octubre, sobre inspección de matanzas domiciliarias de cerdos, que regula la inspección veterinaria en dichas matanzas destinadas al consumo humano.

En materia de caza se dictó el Decreto 125/1994, de 22 de noviembre, por el que se crea el Centro de Investigaciones Cinegéticas de Castilla-La Mancha. De acuerdo con lo previsto en el art. 75.1 de la Ley 2/93, de Caza de Castilla-La Mancha, se crea el citado Centro, adscrito a la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente, con el objeto básico de fomentar la investigación de los recursos cinegéticos de la región en orden a su conservación, fomento y aprovechamiento.

Sobre pesca se dictó el Decreto 91/1994, de 13 de septiembre, que contiene el reglamento de desarrollo de la mayor parte de la Ley 1/1992, de Pesca Fluvial. En concreto se desarrolla lo relativo a la clasificación de los cursos y masas de agua (libres para la pesca, en régimen especial y refugios de pesca) y su régimen de aprovechamiento; los planes técnicos de pesca; la definición y clasificación de las especies de fauna acuática y los planes sobre ellas (Título II). Las medidas de protección, conservación y aprovechamiento de la pesca (Título III). En el plano administrativo (Título IV), las licencias de pesca, los permisos para la pesca en cotos privados, las sociedades colaboradoras, los Consejos provinciales de pesca y el Consejo regional, en su caso. El Título V desarrolla las previsiones de la Ley en materia de instalaciones de acuicultura y pesca científica. Finalmente, el Título VI del Reglamento desarrolla la Ley en lo atinente a infracciones, sanciones y procedimiento.

*Turismo.* En esta materia se dictó el Decreto 43/1994, de 16 de junio, de ordenación del alojamiento turístico en casas rurales, que trata de reglamentar la reciente tendencia hacia el denominado turismo de carácter rural. Se crea un nuevo tipo de establecimiento turístico, la "casa rural", que puede ser de tres tipos distintos, de alojamiento compartido entre titulares del establecimiento y huéspedes, las que se alquilan en su totalidad, y las casas de labranza, en las que el titular del establecimiento regenta una explotación agrícola, ganadera o forestal. Esta modalidad turística queda sometida a una detallada regulación administrativa que incluye la autorización de apertura y la previsión de un detallado elenco de requisitos, condiciones y servicios que han de ser ofrecidos. Las infracciones pueden ser sancionadas de acuerdo con la normativa sancionadora contemplada en la Ley 2/1993, de Ordenación y Disciplina en materia Turística. A los alojamientos que pudieran existir prestando servicios análogos a los contemplados en el Decreto se les concede un plazo de seis meses para adaptar sus características a lo establecido en el mismo.

Esta disposición suscita la reflexión de que tan estrecha regulación de una actividad turística, que usualmente se presta con carácter no profesional, puede dejar fuera del ámbito de aplicación efectiva de la norma a una gran parte del turismo rural. En realidad, sirve más bien para configurar un nuevo tipo de establecimiento turístico análogo al turismo rural surgido espontáneamente, al que sin embargo se le pretende acomodar a unas exigencias en algunos casos difíciles de cumplir, pese a la flexibilidad que se le otorga a la autoridad administrativa para admitir excepciones.

En cuanto a los reglamentos relativos a prestación de servicios por parte de la Administración, tenemos los siguientes:

*Sanidad.* Se aprobó el Decreto 13/1994, de 8 de febrero, de Ordenación Territorial de la Sanidad en Castilla-La Mancha. El Decreto regula las estructuras sanitarias de la Comunidad Autónoma, en el marco de las normas básicas estatales marcadas por la Ley 14/1986, General de Sanidad. La Comunidad Autónoma se configura como una región sanitaria, que se divide en 7 áreas de salud, las cuales constituyen las estructuras básicas del sistema sanitario (Albacete, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara, La Mancha-Centro, Talavera de la Reina y Toledo); las áreas se dividen a su vez en distritos y zonas básicas de salud. Las áreas, en las que se organiza la atención sanitaria tanto primaria como especializada, están dotadas de un Consejo de Salud, un Consejo de Dirección y un Gerente. Los distritos de salud son demarcaciones intermedias que ofrecen servicios de apoyo a las zonas básicas, que constituyen la unidad territorial básica de la atención primaria. En las zonas de salud se crean un Consejo como órgano colegiado de participación comunitaria y un Equipo de atención primaria, que desarrolla las competencias propias de la zona de salud.

*Vivienda y carreteras.* En estas materias se publicaron dos reglamentos de interés. Sobre la primera de ellas se promulgó el Decreto 68/1994, de 28 de julio, sobre ayudas a la promoción y adquisición de viviendas en Castilla-La Mancha; el Decreto tiene por objeto regular las ayudas a la promoción, construcción y adquisición de viviendas en Castilla-La Mancha, de forma complementaria con las medidas de financiación previstas en el Decreto estatal 1932/1991, de 20 de diciembre, dada la concordancia entre los planes de vivienda estatal (Plan 1992-95) y autonómico (Plan 1991-94). En materia de carreteras, se publicó el Decreto 65/1994, de 20 de julio, que otorga nueva denominación a las carreteras de titularidad de la Junta de Castilla-La Mancha de acuerdo con la Actualización de 1992 del Plan Regional de Carreteras para 1988-1995.

c) En cuanto a la Administración local, sólo se ha dictado el Decreto 42/1992, de 17 de mayo, por el que se determinan los coeficientes para la participación en el Fondo Regional de Ayuda a los Municipios en su parte no específica para el año 1994. En él se determinan para 1994 los coeficientes de distribución de la parte no específica del Fondo Regional de Ayuda a los Municipios (un 50%), parte que se distribuye entre los municipios de la región de acuerdo con criterios previstos en la Ley 3/1991, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha.

### **Conflictividad jurídica**

Como en el pasado, 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. Sigue pendiente el recurso de inconstitucionalidad promovido en 1992 por el Estado contra la Ley de Castilla-La Mancha 1/92, de Pesca Fluvial (recurso 2.552/1992, BOE de 4 de noviembre de 1992).

Aunque no puedan calificarse exactamente de conflictos territoriales entre el Estado y la Comunidad Autónoma, merece la pena mencionar dos procedimientos ante el Tribunal Constitucional. Por un lado, la oposición que el Grupo Popular mantuvo en la Asamblea regional frente a la Ley de la Sindicatura de Cuentas condujo a que un grupo de senadores populares interpusiera un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley, que fue inadmitido a trámite por el Tribunal Constitucional por extemporaneidad. También el recurso de amparo interpuesto por el Grupo Parlamentario Popular contra la retención por parte de las Cortes regionales de sus asignaciones fue inadmitido a trámite, en este caso por estar en ese momento todavía pendiente un recurso de casación ante el Tribunal Supremo sobre la misma cuestión (*vide infra* el epígrafe relativo a la actividad parlamentaria).

## Actividad política e institucional

### *Actividad del Consejo de Gobierno*

Al igual que en el pasado año, el Gobierno regional ha mantenido una indiscutible presencia nacional merced al protagonismo de su Presidente Bono en la política nacional y en la actividad interna del PSOE. En ambos contextos Bono ha explicitado su posición respecto a cuestiones delicadas y conflictivas, como la política de alianzas del Gobierno socialista o la conveniencia o no de renovación gubernamental. Por otra parte, y quizás esto es lo que más repercusión ha tenido en los medios de comunicación y en la opinión pública, Bono ha intervenido de una manera destacada y controvertida en dos conflictos interterritoriales (autovía Madrid-Valencia y trasvases Tajo-Segura), en ambos casos teniendo enfrente Comunidades Autónomas gobernadas por compañeros de partido y al Ministro de Obras Públicas y Transportes José Borrell.

Bono ha manifestado su opinión públicamente en relación con las dos cuestiones más relevantes de la estabilidad del Gobierno de la Nación. Respecto a la política de alianza con Convergencia y Unión, algo que fue controvertido en el seno de PSOE a comienzos de año, Bono se manifestó en su apoyo (febrero), frente a las actitudes críticas del sector guerrista que propiciaban un acercamiento a Izquierda Unida. La evolución de los acontecimientos, con una actitud de esta formación política cada vez más crítica hacia el Gobierno socialista, hizo desaparecer las discrepancias internas, reforzándose el apoyo de todos los sectores a la política de alianzas de Felipe González. Por otra parte, como consecuencia del fuerte desgaste sufrido por el Gobierno desde su constitución tras las elecciones del 93, un amplio sector del partido ha considerado oportuna una renovación del mismo tras la derrota electoral europea. Bono apoyó con claridad esta opción en la ejecutiva socialista, tal como reflejaron los medios de comunicación (julio).

En cuanto a los mentados conflictos interterritoriales, en ambos casos las intervenciones del Presidente de Castilla-La Mancha tienen una doble lectura. Por un lado, claro, la propia del conflicto en el que se insertan ambas cuestiones; en este plano, las actitudes de Bono se presentan como una defensa argumentada pero intransigente de su entendimiento de los intereses de Castilla-La Mancha. Pero ninguno de ambos conflictos puede escapar a la perspectiva de las elecciones autonómicas en mayo de 1995 y de la difícil situación a la que se enfrenta el PSOE a la vista de la evolución política, dificultad confirmada por la derrota electoral en los comicios europeos. Todo parece indicar que estas consideraciones han resultado determinantes para la radicalidad con que tales conflictos han sido planteados por Bono. Es, en efecto, difícil sustraerse a la impresión de que la necesidad de apuntalar su posición ante las elecciones autonómicas y locales de 1995 ha sido determinante para el tratamiento que el Presidente de Castilla-La Mancha ha dado a ambos conflictos. Sólo así se explica que se embarcase en polémicas que, o estaban perdidas de antemano, como en el caso del trasvase, o tenían perspectivas, al menos, azarosas. En un plano electoralista, sin embargo, incluso resultar perdedor en tales conflictos puede ser rentable cara a la opinión pública de la propia Comunidad Autónoma. La otra cara de la moneda lo constituye la pobre impresión que produce el que Gobiernos central y autonómicos del mismo signo político no sean capaces de consensuar una solución. Y ciertamente, la forma en que desde el primer momento fueron planteados por Bono ambos conflictos, admitiendo sólo su propia solución, los hizo irresolubles en forma transaccional. Esa imagen de división e incapacidad de arbitrar soluciones puede tener también su coste electoral, pero, sin duda, más para unas elecciones generales que para las autonómicas de Castilla-La Mancha.

Finalmente, tampoco cabe duda de que la actitud de Bono sigue en la línea de un progresivo mayor protagonismo y seguridad en su propia posición política. Lo cual parece que se asienta tanto en su ya larga experiencia como primera figura de su Comunidad Autónoma como en la mayor debilidad del Gobierno de Madrid y el mayor pluralismo interno del PSOE, una vez desbancado definitivamente Alfonso Guerra de su dominio del aparato con la relegación de quienes le apoyaban a una posición secundaria.

### *Política gubernamental*

*Trasvase Tajo-Segura.* La prolongada sequía que afecta a nuestro país ha ocasionado uno de los debates políticos menos edificantes de los últimos tiempos, puesto que ha puesto de relieve la incapacidad para integrar posiciones incluso entre correligionarios de una misma formación política, en un debate en el que las dos partes se escudaban en la solidaridad. Desde un examen desapasionado del tema, el balance no resulta favorable a las posturas adoptadas por Bono.

Hay que comenzar señalando que el Presidente Bono ya venía oponiéndose a la realización de trasvases alegando la falta de agua excedentaria en la cuenca

del Tajo. Así, su Gobierno había impugnado las últimas transferencias del Tajo y del Júcar antes de 1994, y se volvió a impugnar la transferencia de 25 hm. del Tajo al Segura acordada en enero de 1994 por la Comisión Central de explotación del Acueducto Tajo-Segura. Como la continuidad de la sequía hiciera plantearse la necesidad de una transferencia de urgencia de 60 hm. para tratar de salvar al menos el arbolado de la vega del Segura, la oposición del Presidente de Castilla-La Mancha fue desde un primer momento frontal. Con un gran radicalismo verbal que no dejó resquicio alguno a una solución de transacción, se calificó de "atropello jurídico" la posibilidad del trasvase, y la decisión final aprobada por el Consejo de Ministros, de trasvasar 55 hm. de algo "ilícito, injusto, insolidario e irresponsable". Se organizaron y alentaron movilizaciones en contra del trasvase, que fueron contestadas, como era previsible, por movilizaciones favorables al mismo.

La tesis defendida por Bono era la de que no existían excedentes en la cuenca del Tajo, lo que hacía contrario a ley cualquier trasvase. Sin embargo, ante la indeterminación legal de las aguas excedentarias, tanto la Junta de Explotación como el Gobierno, en su caso, poseen una amplia discrecionalidad para acordar los travases en función de las circunstancias. Y pese a las afirmaciones en contra, del desarrollo de la polémica pareció quedar claro que el trasvase no afectaba a las necesidades de los pueblos castellano manchegos, pues las dificultades que algunos de ellos sufrían no provenían de que se efectuase o no el trasvase, sino de problemas de infraestructura. Y desde una perspectiva ajena a los diversos intereses de las Comunidades Autónomas afectadas, no parece discutible que aseguradas las necesidades humanas y las mínimas necesarias para un buen mantenimiento a largo plazo de las cuencas (con todo lo relativo que pueda ser este concepto indeterminado), la solidaridad impone atender en lo razonable las necesidades perentorias de cualquier tipo y procedencia. La polémica, sin embargo, llegó hasta el extremo de que desde la Comunidad de Castilla-La Mancha se calificase de insolidario trasvasar agua "desde regiones pobres a otras más ricas". La posición de Bono, fuertemente criticada incluso en su propio partido, fue en cambio aplaudida dentro de su Comunidad, incluso por el Partido Popular, quien entendió que con semejante actitud el Presidente enmendaba por fin su tradicional dejación de los intereses castellano-manchegos en razón de su transigencia con el Gobierno socialista.

Tras la decisión del Gobierno, el Ejecutivo de Bono ha seguido la batalla contra los travases. Por un lado, impugnando una vez más el recién acordado trasvase. Por otro, presentando a su Parlamento un proyecto de ley sobre travases entre cuencas hidrográficas destinado a constituir una iniciativa legislativa autonómica ante las Cortes Generales, de acuerdo con lo previsto en el art. 87.2 CE. El proyecto se tramitó a lo largo de los últimos meses del año en las Cortes regionales, y el texto final de la proposición fue aprobado en los últimos días de diciembre, obteniendo finalmente el consenso de todas las fuerzas políticas. En la proposición se establece que cuando los embalses de la cabecera del Tajo (Entrepeñas y Buendía) se encuentren por debajo del 30% de su capacidad útil, sólo será posible trasvasar agua para beber. Es dudoso, sin embargo, que semejante rigidez, sin tener en cuenta cualesquiera otras circunstancias, pueda calificarse

como una propuesta que tenga en cuenta el principio constitucional de solidaridad interterritorial; puede ser indicativo a este respecto que en el momento del polémico trasvase acordado en julio por el Gobierno, dichos embalses se encontraban en el 20,8% de su capacidad, mientras que el total de la cuenca del Segura se encontraba en el 9% de la suya (cifras de El País, 21-7-94).

*Autovía Madrid-Valencia.* Este ha sido el segundo gran conflicto entre Bono y, de nuevo, el Ministro Borrell, así como también con Joan Lerma, Presidente de la Comunidad Autónoma valenciana. Como ha sido ampliamente difundido por los medios de comunicación, el conflicto surge por la oposición del Presidente Bono al trazado de la autovía finalmente decidido por el Ministro de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente en agosto. La cuestión de fondo en este caso es más discutible, pues pese a los argumentos del Ministerio sobre la conveniencia de la opción escogida entre las tres soluciones por él ofrecidas, no es claro que dichas fueran las únicas posibles. Asimismo, también es cierto que entre las tres opciones presentadas inicialmente por el Ministerio, la preferida por los grupos ecologistas y por el propio Gobierno castellano manchego fue luego descartada por el propio Ministerio como peligrosa y poco viable técnicamente, al menos sin una inversión cuantiosa y desproporcionada.

Con todo, lo que llama la atención en este asunto no es tanto la oposición de fondo cuanto la forma de plantear dicha oposición. Parece como si no funcionarían vías de comunicación lo suficientemente fluidas entre un Gobierno autonómico y el Gobierno de la Nación como para evitar tales enfrentamientos. Son estas circunstancias las que hacen que la actitud de Bono fuera percibida como una muestra de electoralismo cara a las próximas elecciones autonómicas.

En cualquier caso, una vez más y contagiado de la epidemia judicialista que sufre nuestro país, en el que todas las fuerzas políticas recurren a los tribunales para lo que no son sino conflictos políticos, el Gobierno de Bono recurrió la decisión ministerial, además de iniciar precipitadamente la declaración del paraje de las hoces del Cabriel como parque natural. En cuanto a esta última pretensión, el Ministro Borrell advirtió de inmediato que la protección de ese paraje no correspondía a Castilla-La Mancha, al ser el río Cabriel limítrofe entre dicha Comunidad y la valenciana.

Pese a que la decisión ministerial impugnada, que escogía una variante levemente modificada para atenuar el impacto ambiental debía haber puesto punto final al tema, las impugnaciones interpuestas y la oposición de Castilla-La Mancha y sectores ecologistas parecen haber hecho reconsiderar su decisión al Ministro Borrell, puesto que convocó un seminario para recabar opiniones e ideas sobre el problema. En el mismo se planteó una nueva propuesta por parte de uno de los sectores más interesados en concluir la autovía cuanto antes, los empresarios valencianos. Queda el tema pendiente para su definitiva solución en 1995, por lo que si finalmente el Ministerio da marcha atrás, el beneficio electoral en Castilla-La Mancha será indudable.

Además de esta cuestión protagonista en materia de transporte por carretera, mencionemos también como asuntos de actualidad la realización de una varian-

te de la N-401, con circunvalación de Toledo, que mejora notablemente los accesos a la capital y que parcialmente ya en uso, se debe finalizar en el próximo año 1995. Asimismo, ha sido objeto de debate parlamentario el retraso en la construcción de la autovía de Cuenca, criticado por la oposición del PP en el debate presupuestario.

*Política comunitaria respecto al vino.* Otra cuestión que ha suscitado la intervención del Consejo de Gobierno ha sido la propuesta comunitaria en relación con el vino, que se plasmaría en un arranque de una ingente cantidad de viñedos en nuestro país y en otros de clima y cultivos mediterráneos. En Castilla-La Mancha ello ocasionaría un impacto tremendo, puesto que supondría el arranque de viñedos en unas 270.000 hectáreas y la pérdida de un considerable número de puestos de trabajo agrícola, además de efectos medioambientales por la inexistencia de alternativas de cultivos para las tierras, con el consiguiente peligro de desertización de las mismas. La actuación del Gobierno autonómico fue en este caso de total apoyo a la negativa del Gobierno español a aceptar semejante propuesta comunitaria. La oposición española, junto con la de otros países con una situación análoga, ha logrado paralizar por el momento dicha reforma comunitaria del mercado del vino, que fue debatida en el Consejo de Ministros comunitarios de Agricultura celebrado el 19 y 20 de septiembre. La Comunidad Autónoma ha asumido cierto protagonismo en la elaboración de alternativas a la citada propuesta, celebrándose en septiembre en Toledo una reunión de los países afectados, en la que se acordó estudiar las propuestas españolas. El presidente de la Unión de Cooperativas de Castilla-La Mancha es el portavoz de la Mesa para la Defensa de la Viña y el Vino, que coordina los sectores sociales afectados por esta cuestión.

*Protección de la naturaleza.* El tema de la protección de la naturaleza parece haber arraigado en la política castellano-manchega. Tras lograr evitar la creación en Cabañeros de un polígono de tiro militar (luego realizado en Anchuras, zona muy próxima), la Comunidad Autónoma declaró Cabañeros Parque Natural; pero además, el Gobierno de Bono impulsó su declaración como parque nacional. Esta pretensión alcanzó un punto importante con la decisión adoptada en diciembre por el Consejo de Ministros de iniciar los trámites para la declaración de Cabañeros como Parque Nacional, lo que requerirá finalmente una ley de las Cortes Generales; el primer paso, consistente en la aprobación de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la zona, ha comenzado de forma inmediata, puesto que, tras su elaboración por la Consejería de Agricultura y por Icona, fue presentado y se abrió el período para alegaciones en el propio mes de enero de 1995. Según declaraciones del Consejero de Agricultura, López Carrasco, pese a su declaración como Parque Nacional se seguirá practicando de forma controlada la caza (ABC Toledo, 24-25 dic.94). Digamos también en relación con esta materia que el Tribunal Constitucional rechazó el recurso de amparo interpuesto por el Municipio de Anchuras (Ciudad Real), contra la referida decisión de instalar en la zona un polígono de tiro.

Otra manifestación de este interés del Consejo de Gobierno en la perspectiva ecológica lo constituye la admisión de la propuesta alternativa de repobla-

ción forestal en Peñalba de la Sierra (Guadalajara), en parte de la zona a repoblar, formulada por grupos ecologistas que habían criticado la repoblación que se estaba realizando (El País, 25-4-94).

Más importante es la presentación en noviembre a las Cortes regionales por parte del Consejo de Gobierno, por medio del Consejero de Agricultura y Medio Ambiente, de un Plan de Conservación del Medio Natural, que fue aprobado por resolución del Pleno de las Cortes de 1 de diciembre. Se trata de un plan a largo plazo (60 años), a ser ejecutado en períodos quinquenales, que prevé importantes inversiones. La oposición tanto del Partido Popular como de Izquierda Unida, acusó de electoralismo al PSOE al presentar el Plan al final de la legislatura a pocos meses de las elecciones.

### *Otras cuestiones de actualidad*

La progresiva consolidación y el crecimiento de la Universidad de Castilla-La Mancha ha sido también, por distintos motivos, una noticia reiterada en la Comunidad. Recordemos que esta Universidad presenta la peculiaridad respecto al modelo de Universidades provinciales seguido en otras Comunidades Autónomas, de haber conservado una Universidad regional con diversos campus. En 1994 se han inaugurado nuevos centros y se han incorporado nuevas titulaciones. Entre los nuevos centros destaca la inauguración del convento de San Pedro Martir, en Toledo, donde se ubica ahora la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Es un edificio singular por su valor histórico, un antiguo convento dominico restaurado inicialmente para la Delegación del Gobierno en Castilla-La Mancha y posteriormente cedido a la Universidad regional. Un edificio que por su amplitud no solamente sirve para dicho centro académico, sino también como lugar donde celebrar encuentros y actos culturales de diversa índole. También merece la pena destacar la creación, asimismo en Toledo, de una Escuela de Traductores, promovida por la Universidad y por el Comité español de la Fundación Europea de la Cultura, que hereda la tradición medieval de Toledo como sede de encuentro de las lenguas de las tres culturas, cristiana, hebrea y musulmana. Su objetivo, como el de la medieval Escuela de Traductores, la formación de traductores y el fomento de las actividades relacionadas con las leguas europeas, el hebreo y el árabe.

Respecto a las nuevas enseñanzas, pueden mencionarse a título de ejemplo las nuevas ingenierías técnicas —Albacete y Ciudad Real—, algunas diplomaturas (Ciencias Empresariales —Talavera—, Gestión y Administración Pública —Albacete y Toledo—, Dirección y Administración de Empresas —Cuenca—, etc.), y alguna licenciatura (Humanidades en Albacete, Ciencia y Tecnología de los Alimentos en Ciudad Real).

En relación con el tema universitario, de trascendencia, incluso electoral, en la Región, ha de señalarse también que finalmente y pese a la opinión contraria de la Universidad, se creó un nuevo campus en Talavera de la Reina, donde, como se señalaba en el informe del pasado año, había surgido una fuerte corriente de

opinión en favor de dicha creación. En este nuevo campus, que se suma a los de Albacete, Ciudad Real (con presencia en Almadén), Cuenca y Toledo, se ha comenzado con tres diplomaturas (Trabajo Social, Terapia Ocupacional y Ciencias Empresariales).

Señalemos, por último, en otro orden de cosas, el creciente conflicto que se está gestando en relación con el proyecto de instalación de una incineradora de residuos tóxicos en Ocaña, que ha despertado inmediatamente un movimiento de oposición a la misma.

### *Actividad no legislativa de las Cortes de Castilla-La Mancha*

La vida parlamentaria ha mantenido en el año 1994 la tónica de tensión que caracterizó 1993. El tema de la justificación de las subvenciones al grupo parlamentario popular entre los años 1988 y 1992, que originó un grave enfrentamiento en el pasado año, ha continuado alimentando la tensión entre izquierda y derecha. La elección e inmediata dimisión del primer Síndico de Cuentas y, sobre todo, la elección de quien le sustituyó en el cargo, ha constituido otro motivo de agrio enfrentamiento entre los tres partidos parlamentarios; el principal debate político sobre este tema surgió a raíz de una pregunta con respuesta oral de Izquierda Unida en relación con el nombramiento del segundo Síndico. El nombramiento de determinadas Comisiones de investigación, la discusión de los presupuestos para 1995 y las reformas del Reglamento en el último tramo del año, han constituido otros tantos temas de debate parlamentario; asimismo, se han vuelto a plantear una vez más las quejas por el reducido período de sesiones parlamentarias. Todo ello, naturalmente, además de los debates sobre elaboración de leyes. Por otra parte, la perspectiva de la inminentes elecciones locales y autonómicas de mayo de 1995 ha condicionado las posiciones de los grupos parlamentarios en todo debate ocurrido en el pasado año.

### *Actividad ordinaria de control*

Se han tramitado tres interpelaciones, las dos presentadas en 1994 más una pendiente del año 1993. Preguntas orales se han presentado 27, y se han tramitado 31 (13, pendientes del año anterior), quedando pendientes 9. Preguntas escritas se presentaron 271, y se contestaron 241 (2, pendientes de 1993), quedando por responder 27. Se presentaron 5 mociones, de las que se aprobaron 2 y se desestimaron 3. En cuanto a comparencias, se solicitaron 20 y se tramitaron 17 (2 del año 1993), quedando pendientes 5. Finalmente, se presentaron 28 proposiciones no de ley, de las que se aprobaron 11 (4 pendientes del año 1993) y se desestimaron 6 (1, del año 1993), quedando 15 pendientes de tramitación. Comparando estas cifras con las del pasado año, parece seguir la tendencia de 1993 a una reducción de los instrumentos de control presentados y tramitados (los instrumentos en los que la diferencia es mayor son las preguntas escritas, de las que en 1993 se presentaron 840, y las proposiciones no de ley, que se formula-

ron 42), reducción que se trató de lograr con una de las reformas reglamentarias del pasado año que tenía por objeto potenciar su significación política (*vide Informe* de 1993); objetivo que parece cumplido a tenor de los debates surgidos con ocasión de esta actividad de control, como se indica en el párrafo anterior.

### *Resoluciones y debates*

Entre las resoluciones de mayor interés, pueden mencionarse la recaída sobre el antes referido Plan de Conservación del Medio Natural de Castilla-La Mancha remitido por el Consejo de Gobierno, valorado positivamente por Resolución del Pleno de la Cámara de 1 de diciembre de 1994. Entre las proposiciones no de ley, pueden destacarse las siguientes: a propuesta conjunta de los tres grupos con representación parlamentaria, la proposición no de ley 121-III, relativa a la creación del Fondo de Cooperación Internacional para Países del Tercer Mundo; a propuesta del Grupo Parlamentario Socialista, la proposición no de ley 119-III relativa a la declaración de Cuenca "Patrimonio de la Humanidad"; a propuesta de la Representación Parlamentaria de Izquierda Unida, las proposiciones no de ley 112-III, sobre la Central Nuclear de Zorita, y la 117-III, relativa a la empresa nacional "Santa Bárbara" en Toledo.

*Asignaciones y subvenciones al Grupo Parlamentario Popular.* Este asunto no sólo ha seguido causando enfrentamientos entre mayoría y oposición sino que todavía sigue pendiente de resolución al acabar el año 1994. En efecto, a la continua exigencia socialista y de Izquierda Unida de la necesidad de justificar o devolver los 198 millones pendientes por justificar correspondientes a los años 1988-1992, se sumó la negativa inicial de la mayoría socialista, con el apoyo de Izquierda Unida, a librar las cantidades correspondientes a los gastos de personal de 1993, ni aun justificando las nóminas y las cotizaciones de la Seguridad Social; se aducía, al parecer, que la documentación se encontraba en un proceso judicial (?). El Grupo Popular, por su parte, se negó a aceptar el pago de las cantidades necesarias para sus gastos de personal en 1994 sin recibir también las asignaciones correspondientes a 1993. Después de que el Grupo Popular se viera obligado a presentar expediente de regulación de empleo a tres empleados del mismo, se rectificó el criterio y desde mediados de año se comenzaron a librar las cantidades correspondientes a esas partidas. En cuanto al resto de las asignaciones, parece que quedarían definitivamente suspendidas hasta la justificación o devolución de los citados 198 millones correspondientes a 1988-1992.

Como valoración del conflicto señalemos, al igual que el pasado año, que la mayoría está empleando el conflicto de manera polémica en términos de correcto funcionamiento parlamentario. Sea cual sea el resultado final del conflicto de fondo sobre la necesidad de devolver las cantidades de años anteriores, correspondientes a pasadas legislaturas, no se comprende bien la negativa a pagar las asignaciones correspondientes a la actual legislatura, aunque tras la ya mentada negativa inicial al menos se estén librando las relativas a los gastos de personal. En cualquier caso, teniendo presente la doctrina del Tribunal Constitucional so-

bre el art. 23 CE, en el sentido de que la obstaculización indebida al ejercicio del mandato parlamentario es algo contrario al derecho fundamental al acceso a los cargos públicos —que incluye el ejercicio de los mismos sin ser indebidamente perturbado—, es discutible la privación, aun parcial, de fondos a un Grupo Parlamentario en los términos en los que está planteado el conflicto en las Cortes de Castilla-La Mancha.

Como se ha dicho más arriba y como se explicó ampliamente en el *Informe* del pasado año, el Grupo Popular interpuso recurso de amparo contra la decisión de la Mesa de 28 de septiembre de 1993 de requerir al Grupo Popular el reintegro de las cantidades no debidamente justificadas de años anteriores y no librar nuevas cantidades hasta tanto no se produjera dicho reintegro, recurso que fue inadmitido por estar pendiente otro sobre la cuestión ante los Tribunales ordinarios. En cuanto a este recurso contencioso administrativo por la vía de la Ley 62/78, el Tribunal Superior de Justicia se declaró carente de jurisdicción sobre la materia; sin embargo, los populares recurrieron en casación frente a dicha decisión, recurso que fue admitido por el alto Tribunal y que se encontraba pendiente al finalizar 1994, y que ha sido estimado en fecha posterior (febrero de 1995). Corresponde por consiguiente al Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha pronunciarse sobre el fondo de la cuestión y, en primer lugar, sobre la suspensión de la resolución impugnada, que, de acordarse, obligaría a las Cortes a abonar las cantidades que no se están librando al Grupo Parlamentario Popular.

*Comisiones de investigación.* En el ambiente que ha predominado en la política nacional sobre depuración de diversos casos de corrupción, la oposición parlamentaria del Grupo Popular ha buscado también la vía de las comisiones de investigación. Si bien algunas de ella fueron rechazadas por la mayoría parlamentaria, sí se constituyó una para investigar el supuesto tráfico de influencias en relación con una empresa, New Techno, que había recibido una importante subvención de la Junta de Comunidades a través de la Sociedad de Fomento Regional y entre cuyos asesores figuraba el diputado socialista Jose María Mohedano. La Comisión concluyó su labor con un dictamen aprobado por el Pleno de las Cortes en sesión del 26 de julio de 1994, afirmando que no había existido tráfico de influencias ni trato de favor en la Junta de Comunidades hacia la citada empresa; asimismo se instaba a las Cortes Generales y al Gobierno de la Nación a adoptar las iniciativas necesarias para garantizar la obligatoriedad de comparecer ante las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas y de remitirles la documentación que las mismas requieran.

*Dos Síndicos de Cuentas en un año.* Tras la entrada en vigor de la Ley de la Sindicatura de Cuentas a comienzos de año, el 7 de abril las Cortes eligieron Síndico de Cuentas a Antonio Rodríguez, funcionario de Hacienda destinado en ese momento en el Tribunal Económico Administrativo en Toledo. Tras poner en marcha la institución presentó la renuncia a su cargo a finales de octubre, esto es, poco más de seis meses después. Aunque el Síndico adujo razones profesionales para su renuncia, la oposición del Grupo Popular no dejó de acusar al Ejecutivo de Bono de forzar la renuncia debido al contenido crítico de las auditoría

en curso. Al mismo tiempo se reiteró por parte de destacados miembros de dicho Grupo su oposición a la Ley de la Sindicatura, llegando a asegurar que sería derogada de ganar las elecciones autonómicas por mayoría absoluta.

Pero si la salida del primer Síndico se vio envuelta en polémica por lo prematuro e inesperado, mucho más conflictiva fue la elección del sucesor. Tras un intento de consensuar el nombre con la representación parlamentaria de Izquierda Unida, el Grupo Socialista eligió, con sus solos votos, a Miguel Angel Cabezas de Herrera, portavoz adjunto del Grupo Parlamentario Popular en la anterior legislatura y asimismo antiguo portavoz popular en el Ayuntamiento de Talavera. Sus discrepancias con el Presidente del Partido Popular en la Región, Jose Manuel Molina y con sus correligionarios de su ciudad, le llevaron a abandonar su militancia en el partido. El Grupo Socialista presentó su candidato precisamente como una persona de orientación política conservadora, aunque independiente, como muestra de la ausencia de cualquier intención de condicionar la labor del Síndico de Cuentas. La elección fue duramente criticada por ambos grupos de oposición, pero muy especialmente por parte de Izquierda Unida puesto que no se mantuvo la idea de un candidato consensuado; además, Izquierda Unida señaló que como diputado de la anterior legislatura, el nuevo Síndico había incurrido en la irregularidad de percibir remuneraciones, una de las irregularidades presentes en el asunto de las asignaciones parlamentarias no justificadas por el Grupo Popular y que constituye el conflicto antes reseñado desde el pasado año. La coalición de Izquierda Unida argumentaba la inadecuación de un Síndico que estaba incurso en dicha irregularidad para cumplir la función fiscalizadora propia de su función. Bono respondió achacando la irregularidad a los responsables de la dirección del Grupo parlamentario, de la que no formaría parte el nuevo Síndico —que, sin embargo y como se ha dicho, era portavoz adjunto—, defendiendo la correcta actuación de éste y de la mayoría de los diputados populares que habrían declarado correctamente las cantidades percibidas. Las reclamaciones de comparecencia de ambos Síndicos por parte de los grupos de oposición fueron rechazadas por la mayoría socialista.

*Debates presupuestarios.* Finalmente, también las cuestiones presupuestarias han provocado debates de interés. Por un lado, las Cortes aprobaron en su sesión del 7 de diciembre, exclusivamente con los votos de la mayoría socialista, las cuentas de 1991. Los dos grupos de oposición criticaron duramente las supuestas irregularidades cometidas, así como la gestión del Consejero de Economía y Hacienda, apoyándose en determinadas críticas formuladas por el Tribunal de Cuentas, sobre todo en materia de adjudicación de contratos. En cuanto al debate sobre los Presupuestos de 1995, fue objeto igualmente de ásperas discusiones. La Representación Parlamentaria de Izquierda Unida objetó que la principal preocupación del Gobierno fuese la contención del déficit, teniendo en cuenta la tasa de paro y el nivel de desarrollo de la región, proponiendo, por contra, un incremento del déficit dentro de los límites del Plan de Convergencia. Frente a las enmiendas a la totalidad y numerosas parciales de los dos grupos de oposición, la mayoría socialista aprobó los Presupuestos presentados por el Gobierno con escasas modificaciones.

### *Cuestiones reglamentarias*

Se han aprobado tres modificaciones del Reglamento. Por la primera se modificaron los artículos 11 y 26 (Pleno del 24 de mayo de 1.994). La modificación del artículo 11 afecta principalmente a la regulación de las indemnizaciones que pueda establecer la Mesa de las Cortes para compensar los menoscabos económicos producidos a los Diputados por el ejercicio de las funciones parlamentarias. La modificación del artículo 26 establece una serie de requisitos (principalmente documentos contables y acreditación de pago de obligaciones fiscales y de Seguridad Social) exigidos para tener derecho a las subvenciones a los Grupos o Representación Parlamentaria, con cargo al presupuesto de las Cortes.

Por el Pleno el 1 de diciembre de 1.994 se reformó el art. 22.1 del Reglamento, permitiendo constituir Grupo Parlamentario a tres diputados que pertenezcan a una fuerza política que haya concurrido en las cinco circunscripciones electorales y haya conseguido, al menos, el 5% de los votos válidos en el conjunto de la región (hasta ahora, sólo se podía constituir Grupo parlamentario con cinco diputados).

Finalmente, se reformaron los artículos 20, 20 bis y 9 del Reglamento (Pleno el 22 de diciembre de 1.994). La modificación se refiere principalmente a la obligación de los diputados de presentar ante la Mesa de las Cortes una declaración sobre Actividades, Bienes y Rentas que se publicará en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha. Las sanciones por la no presentación de estas declaraciones, tras el requerimiento para ello, pueden suponer la suspensión de derechos y deberes. Si persiste el incumplimiento, o se ocultan datos relevantes por su importancia económica o trascendencia social, puede llegarse a la sanción de pérdida de la condición de diputado o diputada.

### *Actividad de los partidos políticos*

La actividad de los partidos se enmarca en un año en el que el panorama electoral ha sufrido una notable transformación. En efecto, por vez primera, en las elecciones europeas de junio, el PP quedó diez puntos por encima del PSOE (en números redondos, un 48% frente a un 38%), venciendo incluso en zonas de tradicional hegemonía socialista. También Izquierda Unida mejoró sustancialmente sus resultados, superando el 10% de los votos.

En cuanto a su actividad política, destaca la celebración del Congreso regional del PSOE, mientras que el PP vivió la calma posterior a la tormentosa experiencia del frustrado Congreso provincial del PP en Toledo. Respecto a Izquierda Unida, sigue siendo de destacar la intensa actividad parlamentaria desplegada por su único diputado, que constituye la denominada Representación Parlamentaria de Izquierda Unida, ante la imposibilidad de constituir un Grupo Parlamentario.

El 5º Congreso Regional del PSOE en Castilla-La Mancha se desarrolló sin incidencias, con un completo dominio por parte de la dirección renovadora, que

revalidó su hegemonía en la Ejecutiva, en la Secretaría General (Hernández Moltó) y la Presidencia (José Bono). Frente a los conflictos existentes en otras regiones, fue un Congreso políticamente tranquilo, en el que aunque las candidaturas se calificaron de integración, de hecho no hubo antagonismos entre gue-rristas y renovadores, bien porque aquéllos carezcan de relevancia o bien por-que no presentaran batallas de candidaturas, conocedores del predominio del grupo renovador encabezado por el Presidente regional. En la Ejecutiva, destaca el porcentaje de mujeres, que alcanzó el 35%. Los Congresos provinciales pre-vious, tampoco plantearon conflictos de relieve.

En cuanto al PP, a lo largo del año y sobre todo en los últimos meses, se ha puesto de manifiesto la persistente situación de conflicto en la organización de Toledo tras la suspensión del Congreso provincial y el nombramiento de una gestora. La inminencia de las elecciones de mayo de 1995 parece haber inclinado a la dirección del partido en Madrid, según reflejó la prensa, que los diversos sectores llegasen a un acuerdo sobre las listas electorales y postergar la celebra-ción del congreso provincial, dando representación en la gestora a los integra-tes del grupo encabezado por Mariano Alvarez, que fue el sector perjudicado por la suspensión del Congreso. En cuanto al resto de las provincias, no parece haber existido acontecimientos reseñables.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Composición de la Asamblea legislativa por Grupos Parlamentarios:

Total diputados: 47.

Composición por Grupos a 1-I-1994:

*Grupo Parlamentario Socialista: 27 diputados.*

*Grupo Parlamentario Popular: 19 diputados.*

*Representación Parlamentaria de Izquierda Unida: 1 diputado.*

Composición por Grupos a 31-XII-1994:

Tras la expulsión del diputado D. Jesús Agustín Terrón Cantón del Grupo Parlamentario Popular del que formaba parte, éste queda como Diputado no adscrito (Acuerdo de la Mesa de 3 de noviembre, BOCCM nº 145, de 4 de noviembre). De esta forma, la composición pasa a ser la siguiente:

*Grupo Parlamentario Socialista: 27 diputados.*

*Grupo Parlamentario Popular: 18 diputados.*

*Representación Parlamentaria de Izquierda Unida: 1 diputado.*

*Diputados no adscritos: 1 diputado.*

### Estructura del Gobierno:

Presidente: José Bono Martínez (PSOE).

Número de Consejerías: 8 (más el Consejero Portavoz del Gobierno, integrado en la Presidencia):

— *Economía y Hacienda:* Gregorio Sanz Aguado

— *Agricultura y Medio Ambiente:* Fernando López Carrasco

— *Educación y Cultura:* Santiago Moreno González

— *Sanidad:* Paloma Fernández Cano

— *Industria y Turismo:* Alejandro Alonso Núñez

— *Administraciones Públicas:* Antonio Pina Martínez

- *Bienestar Social*: Fidel Martínez Palomares
- *Obras Públicas*: Aureliano López Heredia
- (*Consejero Portavoz del Gobierno*): Emiliano García-Page Sánchez

**Tipo de Gobierno:**

Mayoritario.

Partidos y número de parlamentarios que lo apoyan: PSOE (27 diputados).

Composición del Gobierno: homogéneo (PSOE).

**Cambios en el Gobierno:**

Ninguno.

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

Ninguna.

**Mociones de reprobación:**

Ninguna.

**Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas:***Datos globales:*

*Interpelaciones; presentadas: 2*

tramitadas: 3 (una pendiente del año 1993)

*Preguntas orales; presentadas: 27*

contestadas: 31 (13, correspondientes al año 1993)

pendientes: 9

*Preguntas escritas; presentadas: 271*

contestadas: 246 (2 correspondientes a 1993)

pendientes: 27

*Mociones; presentadas: 5*

aprobadas: 2  
desestimadas: 3

*Peticiones de comparecencia (en Pleno);*

presentadas: 20  
tramitadas: 17 (2 del año 1993)  
pendientes: 5

*Planes del Consejo de Gobierno;*

presentado y aprobado: 1

*Proposiciones no de Ley;*

presentadas: 28  
aprobadas: 11 (4 correspondientes al año 1993)  
desestimadas: 6 (1 correspondiente al año 1993)  
pendientes: 15

*Proposiciones de Ley;*

presentadas: 3  
no tomada en consideración: 1 (pendiente de 1993)  
aprobadas: 3 (una pendiente de 1993) pendiente de toma en consideración: 1

*Proyectos de Ley;*

presentados: 12  
aprobados: 6  
pendientes: 6

*Debates y resoluciones más importantes:*

— Debates relativos a la aprobación de los proyectos de ley, que dieron lugar a las seis leyes aprobadas durante 1994 (si bien la última de ellas no ha sido publicada en el BOCCM ni en el DOCM al finalizar el año). El más destacable ha sido el relativo a la Ley de Presupuestos para 1995.

— Por su importancia en la Región, cabe citar los debates sobre el Proyecto de Ley 18 (III), reguladora de los Trasvases de Agua entre Cuencas Hidrográficas, que será remitida a las Cortes Generales como proposición de ley en virtud de la iniciativa legislativa contemplada en el art. 87.2 CE.

— Debates sobre la aprobación de las tres proposiciones de ley, que han conducido a otras tantas reformas del Reglamento parlamentario, algunas de cierta trascendencia (véase apartado 8). En el curso de su tramitación se han pre-

sentado numerosas enmiendas que pretendían una modificación más profunda del Reglamento.

— Por su especial intensidad, deben reseñarse también los debates producidos como consecuencia de una pregunta sobre la elección del segundo Síndico de Cuentas de Castilla-La Mancha.

— En la Comisión de Investigación sobre el llamado caso “New Techno” se han producido importantes debates y numerosas comparecencias. El Dictamen emitido por esta Comisión fue aprobado por el Pleno de las Cortes en sesión de 26 de julio de 1994 (BOCCM nº 136, de 27 de julio), destacando entre sus conclusiones la inexistencia de tráfico de influencias ni trato de favor de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha hacia la empresa New Techno, S.A.; se insta a las Cortes Generales y al Gobierno de la Nación a adoptar las iniciativas legislativas suficientes que garanticen la obligatoriedad de comparecer ante las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y remitirles la documentación que les sea requerida.

— Debates sobre el Plan de Conservación del Medio Natural de Castilla-La Mancha, remitido por el Consejo de Gobierno. Como consecuencia del mismo se aprueba la Resolución del Pleno de las Cortes de 1 de diciembre de 1994 (BOCCM de 7 de diciembre).

— Entre las Proposiciones No de Ley aprobadas, señalamos:

Proposición No de Ley 112 (III), relativa a la Central Nuclear de Zorita. Proponente: Representación Parlamentaria de Izquierda Unida. (BOCCM de 21 de marzo).

Proposición No de Ley 117 (III), relativa a la empresa nacional “Santa Bárbara” en Toledo. Proponente: Representación Parlamentaria de Izquierda Unida. (BOCCM de 25 de marzo).

Proposición No de Ley 119 (III), relativa a la declaración de Cuenca “Patrimonio de la Humanidad”. Proponente: Grupo Parlamentario Socialista. (BOCCM de 26 de abril).

Proposición No de Ley 121 (III), relativa a la creación del Fondo de Cooperación Internacional para Países del Tercer Mundo. Proponentes: Grupos Parlamentario Socialista y Popular, Representación Parlamentaria de Izquierda Unida. (BOCCM de 25 de mayo).

### **Reformas del Reglamento parlamentario:**

— Modificación de los artículos 11 y 26, aprobada por el Pleno el 24 de mayo de 1994 (BOCCM nº 129, de 25 de mayo de 1994). La modificación del artículo 11 se afecta principalmente a la regulación de las indemnizaciones que pueda establecer la Mesa de las Cortes para compensar los menoscabos económicos producidos a los Diputados por el ejercicio de las funciones parlamentarias.

rias. La modificación del artículo 26 establece una serie de requisitos (principalmente documentos contables y acreditación de pago de obligaciones fiscales y de Seguridad Social) exigidos para tener derecho a las subvenciones a los Grupos o Representación Parlamentaria, con cargo al presupuesto de las Cortes.

— Modificación del artículo 22.1 del Reglamento, aprobada por el Pleno el 1 de diciembre de 1994 (BOCCM nº 156, de 7 de diciembre de 1994). Consiste en la adición de un nuevo párrafo al citado precepto, permitiendo constituir Grupo Parlamentario a tres diputados que pertenezcan a una fuerza política que haya concurrido en las cinco circunscripciones electorales y haya conseguido, al menos, el 5% de los votos válidos en el conjunto de la Región. (Hasta ahora, sólo se podía constituir Grupo parlamentario con cinco diputados).

— Modificación de los artículos 20, 20 bis, 8 y 9 del Reglamento, aprobada por el Pleno el 22 de diciembre de 1994 (BOCCM de 13 de enero de 1995). Se refiere principalmente a la obligación de los diputados de presentar ante la Mesa de las Cortes una declaración sobre Actividades, Bienes y Rentas que se publicará en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha. Las sanciones por la no presentación de estas declaraciones, tras el requerimiento para ello, pueden suponer la suspensión de derechos y deberes. Si persiste el incumplimiento, o se ocultan datos relevantes por su importancia económica o trascendencia social, puede llegarse a la sanción de pérdida de la condición de diputado o diputada.

### **Normas interpretativas y supletorias del Reglamento:**

Resolución de la Presidencia de las Cortes, de 30 de junio de 1994, sobre tramitación parlamentaria del Proyecto de Reglamento de organización y funcionamiento de la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha (BOCCM nº 132, de 30 de junio de 1994).

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

#### *Sindicatura de Cuentas:*

La Ley 5/1993, de 27 de diciembre (DOCM nº 2, de 12 de enero de 1994, BOE de 1-III-1994), creó la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha, como órgano dependiente de las Cortes de Castilla-La Mancha, y encargado de la fiscalización externa de la gestión económico-financiera y contable del sector Público de la Comunidad Autónoma. Está compuesta de un Síndico, elegido por las Cortes, y hasta cuatro auditores, elegidos por el propio Síndico. El resultado de cada actuación fiscalizadora se expondrá por medio de un informe, y cada año rendirá a las Cortes una memoria de las actuaciones realizadas en el año anterior.

Frente a la citada Ley fue presentado recurso de inconstitucionalidad, por el Grupo Parlamentario Popular del Senado, siendo inadmitido por el Tribunal Constitucional, por extemporáneo.

Durante el año 1994 se ha puesto en funcionamiento esta institución, siendo de destacar los siguientes datos:

— D. Antonio Rodríguez Gómez fue nombrado primer Síndico de Cuentas de Castilla-La Mancha (DOCM nº 21, de 8 de abril).

— Por Resolución de 3 de junio se nombran los cuatro auditores (DOCM nº 30, de 10 de junio), cada uno de los cuales es afectado a uno de los departamentos de la Sindicatura de Cuentas, por Resolución de 8 de agosto (DOCM nº 40, de 19 de agosto).

— El Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha fue aprobado por las Cortes regionales (Comisión de Asuntos Generales) el 22 de julio (DOCM nº 38, de 5 de agosto). Destacar del mismo la figura del Secretario General, con funciones de asesoramiento y fe de las actuaciones principalmente, y la estructuración de la Sindicatura en cinco Departamentos.

— D. Antonio Rodríguez Gómez renunció a su cargo, produciéndose en consecuencia su cese en el mismo, con la aceptación de su renuncia por las Cortes en el Pleno de 3 de noviembre de 1994 (DOCM nº 52, de 11 de noviembre).

— D. Miguel Angel Cabezas de Herrera Pérez fue nombrado nuevo Síndico de Cuentas en el Pleno de las Cortes de 10 de noviembre de 1994 (DOCM nº 52, de 11 de noviembre).

#### *Consejo Económico y Social:*

El Consejo Económico y Social ha sido creado por Ley 2/1994, de 26 de julio (DOCM nº 46, de 30 de septiembre), que lo configura como “órgano consultivo y asesor de la Comunidad autónoma, cuyo fin es hacer efectiva la participación de los sectores interesados en la política económica y social de Castilla-La Mancha” (art. 1).

## El marco político e institucional

Estabilidad política y normal funcionamiento de las instituciones son dos notas distintivas del año 1994 en Cataluña merced a los mismos factores que las han propiciado en los últimos años, siendo sin duda el más relevante de los mismos la solidez del liderazgo de Jordi Pujol y de la mayoría parlamentaria de CiU. Ahora bien, estabilidad no es sinónimo de atonía política y, en este sentido, 1994 ha sido un año rico en acontecimientos de importante significación política en el ámbito autonómico catalán y que merecen ser destacados.

### *El apoyo de CiU a la gobernabilidad del Estado y el giro en la política autonómica*

Como ya se reseñaba en el comentario correspondiente al año anterior, la estrategia seguida por CiU, tras las elecciones generales españolas de 1993, 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 en la política autonómica del ejecutivo central. Si lógicamente por giro en la política autonómica cabe entender en este contexto incremento de la capacidad de autogobierno de la Generalidad de Cataluña, es preciso reconocer que los resultados obtenidos distan de satisfacer plenamente las aspiraciones de CiU. Ciertamente algunos datos permiten comprobar que a lo largo de 1994 se ha avanzado en la línea del giro autonómico, como así lo reconoce el propio Parlamento de Cataluña en su Resolución 179/IV, de 27 de octubre. Concretamente la Cámara catalana “constata la importante transformación autonómica del Estado” y “que el debate sobre el Estado de las autonomías celebrado en el Senado ha favorecido un clima de aceptación del hecho autonómico en el conjunto del Estado”. Asimismo, dicha resolución parlamentaria expresa la satisfacción del Parlamento de Cataluña por los acuerdos alcanzados en materia de modelo policial, de financiación del sistema sanitario y de distribución de los fondos de cohesión comunitarios. Ahora bien, de estas tres manifestaciones del giro autonómico la que específicamente se refiere a Cataluña es la relativa a la policía autonómica y ello exige efectuar a continuación una primera aproximación al mencionado acuerdo sobre modelo policial.

En síntesis el acuerdo de la Junta de Seguridad de Cataluña, adoptado el 17 de octubre de 1994, supone tanto una ampliación de los efectivos de los “Mos-

“Mossos d'Esquadra” como de sus funciones. En cuanto al primer aspecto la policía autonómica pasará a contar en un plazo de ocho años con 10.000 agentes. Se trata de un incremento significativo si se tiene en cuenta que el número actual de “Mossos d'Esquadra” es de únicamente 2.000. Por lo que respecta al ámbito de actuación, la policía autonómica tendrá a su cargo progresivamente la seguridad ciudadana y el orden público y actuará como policía judicial. Sin embargo, todo ello no supone la desaparición del territorio de Cataluña de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, que seguirán ocupándose, entre otras misiones, de la vigilancia de puertos, aeropuertos, costas, fronteras, aduanas y tráfico, así como de la persecución de delitos tales como terrorismo, fraude fiscal y narcotráfico. En definitiva, el modelo policial establecido para Cataluña opta por una sustitución parcial de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado por la policía autonómica o, dicho en otros términos, por una especialización de cada uno de estos cuerpos policiales en determinadas competencias. En cualquier caso, no se contempla una idea que se había barajado en otros procesos negociadores en la materia como es la de que el Gobierno de la Generalidad tuviera mando sobre los Cuerpos de Seguridad del Estado en Cataluña. El acuerdo reseñado deja pendientes algunas cuestiones importantes como la coordinación entre las fuerzas policiales del Estado y la policía autonómica, la financiación del despliegue progresivo de los “Mossos d'Esquadra” y la participación de la policía autonómica en la ordenación del tráfico. En años venideros la Comisión creada para velar por el cumplimiento del nuevo modelo policial de Cataluña, así como otras instancias de superior nivel político e institucional, deberán ocuparse de resolver estos asuntos pendientes y los problemas que muy plausiblemente irán surgiendo a medida que el acuerdo policial Estado-Generalidad de Cataluña se aplique.

Así pues, puede afirmarse que ha habido giro autonómico pero con un alcance relativamente limitado y por lo que respecta específicamente a Cataluña el resultado verdaderamente destacable es el nuevo modelo policial. Por este motivo cabe augurar que el Gobierno de CiU tratará a lo largo de 1995 de dotar de mayor contenido al giro autonómico incluyendo en el mismo, entre otras cuestiones, la reforma de la administración periférica del Estado y su aspiración a asumir competencias sobre determinadas infraestructuras (por ejemplo, autopistas), algunos programas del INSERSO y el INEM.

### *Los casos Planasdemunt, de La Rosa y Cullel y su mínima incidencia en la composición del Gobierno de la Generalidad*

Aunque cada uno de los casos tiene unas características propias, un elemento común ha sido que en torno a algún aspecto de los mismos los partidos políticos catalanes de oposición —sobre todo ERC, IC y PP y con menos contundencia PSC— han tratado de plantear responsabilidades políticas del Gobierno de la Generalidad.

La sentencia de la Audiencia de Barcelona condenando a siete años de cárcel y a ocho de inhabilitación a Jordi Planasdemunt, ex Presidente del Instituto Ca-

talán de Finanzas, provocó que diversos partidos reclamaran la dimisión de Macià Alavedra, Consejero de Economía. Éste, en una comparecencia ante el Parlamento, estimó que no debía dimitir por cuanto la sentencia condenaba a Jordi Planasdemunt por estafa en actividades privadas pero no aludía a ninguna actuación incorrecta en el ejercicio de sus funciones como Presidente del Instituto Catalán de Finanzas. Por otra parte, la misma sentencia señala que el Consejero de Economía había advertido a Jordi Planasdemunt de la legislación en materia de incompatibilidades y por este motivo Macià Alavedra argumentó que la responsabilidad de la incompatibilidad entre cargo público y actividad privada, en que incurrió el Presidente del Instituto Catalán de Finanzas, era de este último y no del titular de la Consejería.

La detención y posterior encarcelamiento en octubre de 1994 de Javier de la Rosa por presunta estafa disparó también las iniciativas de la oposición tratando de esclarecer las conexiones entre el financiero y el ejecutivo catalán y denunciando la consideración de "empresario modélico" formulada tiempo atrás por el Presidente de la Generalidad. En el terreno parlamentario, ya antes de la detención de Javier de la Rosa, el Consejero de Economía había tenido que comparecer para intentar demostrar que la totalidad de los créditos, avalados por la Generalidad, concedidos a una empresa de Javier de la Rosa —Grand Península— para la construcción de un parque temático en Vilaseca-Salou habían sido utilizados por el financiero exclusivamente para este fin. La casualidad quiso que una nueva comparecencia del Consejero de Economía ante el Parlamento para informar sobre esta cuestión coincidiera con las fechas de la detención e ingreso en prisión de Javier de la Rosa, contribuyendo este factor a recrudecer el debate parlamentario. En esta comparecencia Macià Alavedra reiteró que la totalidad de los créditos avalados por la Generalidad había sido destinada a inversiones en el parque recreativo, pero tuvo que reconocer que durante dos meses 1.000 millones de pesetas estuvieron inmovilizados en la Caixa de Tarragona por encontrarse afectados a la adjudicación de pagarés de otra sociedad. Posteriormente el Pleno del Parlamento acordó solicitar un informe de fiscalización a la Sindicatura de Cuentas sobre el uso del aval de la Generalidad a Grand Península, pero rechazó la propuesta, suscrita por ERC, IC y PP, de crear una comisión de investigación sobre la relación y las actuaciones de la Generalidad con las empresas de De la Rosa. Tanto el caso Planasdemunt como el caso De la Rosa parecieron debilitar la posición política del Consejero de Economía en el seno del ejecutivo catalán pero finalmente se mantuvo en el cargo.

No acabó de la misma forma el Consejero de Política Territorial, Josep M. Cullerell, quien optó por abandonar el Gobierno catalán a raíz de unas acusaciones de tráfico de influencias en beneficio de un cuñado suyo, a propósito de unas recalificaciones urbanísticas en el municipio de Sant Pere de Torelló. Debe señalarse que las acusaciones contra Josep M. Cullerell pudieron efectuarse merced a unas grabaciones telefónicas ilegales, que fueron transcritas en un medio de comunicación. En el marco de una comparecencia parlamentaria, efectuada a petición propia y que despertó una gran expectación, Josep M. Cullerell proclamó su inocencia, presentó su dimisión para poder defenderse judicialmente con ma-

yor libertad y solicitó que la Cámara crease una comisión de investigación sobre el asunto de Sant Pere de Torelló.

Como se ha podido comprobar, a pesar del revuelo político alcanzado por los episodios brevemente reseñados, sólo un cambio se ha producido en el Gobierno de la Generalidad. Jaume Roma ha sido el sustituto de Josep M. Culler al frente de la Consejería de Política Territorial. Se trata de un economista de 36 años, con fama de buen gestor y que ha hecho su carrera política al lado del Consejero de Sanidad, Xavier Trias, una de las figuras en ascenso en el seno del ejecutivo catalán.

### *El respaldo del Tribunal Constitucional a la Ley de Normalización Lingüística*

El Tribunal Constitucional, en la sentencia de 23 de diciembre de 1994, declaró la conformidad a la Constitución de la Ley catalana 7/1983, de 18 de abril, de normalización lingüística. Se trata de una declaración de constitucionalidad que, salvo en relación con el primer inciso del artículo 15 de la antedicha Ley, no es de carácter interpretativo y por este motivo el pronunciamiento favorable del Alto Tribunal adquiere todavía mayor rotundidad. No procede en este apartado efectuar un análisis jurídico del contenido de la sentencia pues ello es materia de otro capítulo del presente *Informe*. En cambio, corresponde dejar constancia aquí de la gran trascendencia política de esta sentencia en la medida en que la lengua es uno de los signos de identidad fundamentales para Cataluña y por ello la normalización lingüística es uno de los objetivos básicos no sólo del Gobierno de CiU sino del conjunto de las fuerzas políticas catalanas. Con todo, en 1994 ha podido observarse que el PP se ha desmarcado en ocasiones del consenso en materia lingüística imperante hasta el momento en Cataluña.

En síntesis la Sentencia del Tribunal Constitucional supone un espaldarazo a un modelo lingüístico de cooficialidad integral y equilibrada, consensuado en 1983 entre todos los partidos de Cataluña representados en el Parlamento. Precisamente para alcanzar dicho equilibrio la Ley aprobada por el Parlamento de Cataluña sitúa a la lengua catalana como centro de gravedad del proceso de normalización lingüística, tratando de corregir su posición histórica de desigualdad respecto al castellano. El Tribunal Constitucional señala asimismo que, sin perjuicio de la constitucionalidad de las previsiones legales sobre utilización del catalán como lengua vehicular de la enseñanza, la aplicación de las mismas debe hacerse con flexibilidad en determinadas situaciones especiales y con la intervención de medios de apoyo pedagógico adecuados.

En definitiva, la resolución del Tribunal Constitucional contribuirá a reforzar la buena convivencia civil en materia lingüística que con carácter general siempre ha existido en Cataluña y a disipar recelos y malentendidos que últimamente habían adquirido cierta difusión en medios políticos, periodísticos y académicos del resto de España.

En cuanto a la reforma de la vigente Ley de normalización lingüística, la Sentencia del Tribunal Constitucional no cierra la puerta a la misma. En este sentido la Consejería de Cultura tiene previsto, en principio, reanudar las conversaciones con los partidos políticos sobre la materia en febrero de 1995. Por el momento no hay consenso en cuanto a la oportunidad de acometer a corto plazo una modificación de la Ley de normalización lingüística ya que tanto el PSC como el PP han expresado su oposición a esta posibilidad.

### *La oleada de incendios forestales y el debate en torno a la política de prevención*

Cataluña sufrió en la primavera y verano de 1994 una devastadora oleada de incendios forestales de gran magnitud que se vio ayudada por unas condiciones climatológicas favorecedoras de la provocación y de la rápida propagación de los fuegos. Según datos proporcionados por la Consejera de Gobernación el total de la superficie quemada fue de 64.000 hectáreas. La dimensión de la catástrofe fue tal que determinó, además de la rápida instrumentación por parte del Consejo Ejecutivo de las medidas de ayuda a las personas y explotaciones afectadas, la celebración de un debate general en el Parlamento sobre la prevención y extinción de incendios en Cataluña. En el curso de dicho debate, probablemente el más crispado del año, todos los grupos de oposición pusieron en cuestión sobre todo la eficacia de la política de prevención de incendios del Gobierno de la Generalidad, pero también la adecuación y la utilización de los medios de extinción. Al Consejero de Agricultura, Xavier Marimón, y a la Consejera de Gobernación, M. Eugènia Cuenca, les correspondió la difícil tarea de defender la actuación del Gobierno y el Grupo Parlamentario de CiU se quedó solo en su valoración positiva de la labor gubernamental. Como resultado de este debate es necesario destacar la resolución aprobada en la que se insta al Gobierno a llevar a cabo una serie de actuaciones concretas tendentes a mejorar la prevención y la extinción de incendios y las reflexiones posteriores efectuadas por el Presidente de la Generalidad en el sentido de que el Gobierno debía revisar el sistema de lucha contra los incendios. En este sentido, Jordi Pujol afirmó: "No hablo desde la prepotencia, sino desde la convicción de que se ha trabajado pero también con la certeza de que las cosas han de mejorar en lo que sea necesario para que no se repita lo ocurrido este año por más negativas que puedan ser las condiciones climatológicas" (*La Vanguardia*, 26 de setiembre de 1994).

Sin embargo, no serían los incendios la única catástrofe acaecida en Cataluña a lo largo de 1994. En el mes de octubre unas lluvias torrenciales provocaron graves inundaciones con importantes daños personales y en infraestructuras, viviendas y locales industriales por un valor aproximado de 15.000 millones de pesetas. El Consejo Ejecutivo aprobó, también con rapidez, disposiciones normativas para ayudar a los damnificados y realizó los reajustes presupuestarios necesarios para atender a la pronta reconstrucción de determinadas obras públicas. El Parlamento, a través de sus mecanismos de control e impulso político, tuvo ocasión también de debatir esta problemática si bien en este caso con un tono de menor tensión.

### *Acuerdo para la comparecencia periódica del Presidente de la Generalidad en el Parlamento*

Salvo en Gran Bretaña, una de las críticas más comunes que los grupos de oposición formulan a cualquier Primer Ministro de un régimen parlamentario es su escasa presencia en las Cámaras, pues ésta suele limitarse a los grandes debates establecidos por las normas constitucionales o el Reglamento parlamentario. En este sentido Cataluña no ha sido una excepción. Sin embargo, esta realidad cambiará merced a la resolución aprobada por el Pleno del Parlamento el 27 de octubre de 1994, en virtud de la cual la Cámara catalana acordó que en la reforma del Reglamento se regule la comparecencia periódica del Presidente de la Generalidad para responder preguntas formuladas por los grupos parlamentarios. Muy plausiblemente esta práctica de control parlamentario se llevará a cabo aun antes de la aprobación de la modificación del Reglamento, pues existe el acuerdo político de posibilitar su instrumentación provisional siguiendo el ejemplo del Congreso de los Diputados. Ni que decir tiene que dicha medida reforzará el protagonismo político del Parlamento de Cataluña que, por otra parte, como se desprende de lo referido en estas páginas, ya se ha visto realizado durante el año 1994.

### *Escasa conflictividad jurídica*

Confirmando la tónica de los últimos años la conflictividad jurídica entre la Generalidad de Cataluña y el Estado ha sido escasa en 1994. Por parte del Estado tan sólo una disposición ha sido objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional: la Ley 12/1993, de creación del Instituto para el desarrollo de las Comarcas del Ebro. En cuanto a la Comunidad Autónoma debe señalarse que el Parlamento de Cataluña no ha interpuesto ningún recurso de inconstitucionalidad contra leyes estatales mientras que el Consejo Ejecutivo ha presentado un recurso y dos conflictos de competencia. El recurso se interpuso contra la Ley 3/1994, que adapta la legislación española en materia de entidades de crédito a la normativa comunitaria, y los conflictos se plantearon contra la Orden de 15 de junio de 1994, del Ministerio de Educación y Ciencia, por la que se conceden becas para estudios universitarios, y contra la Resolución de 27 de setiembre de 1993, del Organismo Nacional de Lotería y Apuestas del Estado, por la que se establece un concurso extraordinario denominado "El Gordo de la Primitiva". Conviene, sin embargo, destacar, al igual que en 1993, el creciente número de cuestiones de inconstitucionalidad que los jueces plantean sobre leyes aprobadas por el Parlamento. En total han sido ocho, siendo las leyes afectadas las que regulan las tasas sobre máquinas tragaperras (Ley 21/1987), la función pública (Ley 17/1985), la administración hidráulica (Ley 17/1987) y la normalización lingüística (Ley 7/1983).

### *Los partidos políticos*

La vida interna de los partidos políticos catalanes no ha conocido en 1994 grandes convulsiones. Con todo, algunos aspectos de la situación de las fuerzas políticas más representativas merecen ser reseñados.

Convergència Democràtica celebró el XX Aniversario de su fundación en un marco siempre cargado de simbolismo para el catalanismo como es el de la montaña de Montserrat. No faltó la efervescencia propia de estos actos ni el calor proporcionado por una masiva asistencia de militantes, si bien las expectativas en este último aspecto eran tal vez algo superiores. Más allá de esta efemérides, 1994 ha incorporado un elemento nuevo a la dinámica interna de Convergència: el abandono por parte de Miquel Roca de su escaño en el Congreso de los Diputados y su regreso a la vida política catalana para presentarse como candidato de CiU a la alcaldía de Barcelona. No cabe duda de que sea cual sea el resultado de las elecciones municipales en Barcelona, éste tendrá repercusión —aunque, por supuesto, no la misma si Miquel Roca es alcalde o no lo es— en el siempre complejo equilibrio en la dirección de Convergència entre Jordi Pujol y Miquel Roca. En cuanto al socio de CDC en la coalición gobernante, Unió Democràtica, 1994 ha supuesto un peldaño más en su esfuerzo, coronado con bastante éxito por lo demás, de ganar autonomía política y presencia pública sin poner en cuestión la solidez de la coalición. En este sentido resulta ilustrativa la creciente presencia en los medios de comunicación y en otros foros de su líder, Josep Antoni Duran Lleida.

El partido que probablemente ha pasado por la coyuntura más difícil es el PSC. La nueva situación en la vida política española —Gobierno socialista con apoyo externo de CiU— ha conllevado que su labor de oposición al Gobierno de CiU en Cataluña haya tenido que atemperarse. Si a ello se le añade que los socialistas continúan sin designar el candidato a la Presidencia de la Generalidad para las elecciones autonómicas de 1996, se comprenderá que su imagen como alternativa de gobierno al actual ejecutivo catalán aparezca un tanto desdibujada.

El tono más incisivo en la crítica al gobierno de CiU ha correspondido a los tres partidos con menor representación en el Parlamento de Cataluña —ERC, IC, PP— desde presupuestos, evidentemente, muy alejados unos de otros. En ERC el liderazgo de Àngel Colom, cimentado en su discurso independentista, no ha sido cuestionado aunque no puede soslayarse el peso de dirigentes como Josep Lluís Carod-Rovira más abiertos a un diálogo con otras fuerzas de izquierda. La apuesta de IC por una izquierda catalana alternativa ha topado, entre otros, con dos obstáculos: en primer lugar, las cuando menos formalmente extemporáneas manifestaciones del líder de su formación hermana a nivel de Estado —Julio Anguita— sobre la burguesía catalana a la que etiquetó como “la peor de España”, y sobre el paralelismo entre ciertas reacciones de Jordi Pujol y del General Franco; en segundo lugar, el desplazamiento de Rafael Ribó al Congreso de los Diputados que ha dejado a IC sin un líder claro en el ámbito político específicamente catalán. En cuanto al PP, las buenas perspectivas electorales que las encuestas y las elecciones europeas le otorgan a nivel de Estado han cohesionado al partido en Cataluña y han afianzado la posición de su principal dirigente, Aleix Vidal-Quadras.

Los resultados de las elecciones europeas de junio de 1994, con una participación del 51,85% de los electores, arrojaron los siguientes resultados: CiU

(31,5%), PSC (28,17%), PP (18,50%), IC (11,08%) y ERC (5,52%). Las tendencias que marcan estos resultados son, a grandes rasgos, el mantenimiento de CiU y ERC, el descenso del PSC y el ascenso del PP e IC.

## Las disposiciones normativas

### *Leyes*

El Parlamento de Cataluña ha aprobado en 1994 un total de 13 leyes, es decir, cuatro menos que en 1993.

De entre estas leyes en primer lugar deben destacarse, por su alcance material, las tres siguientes: la Ley 4/1994, reguladora del Sistema Catalán de Servicios Sociales; la Ley 5/1994, de regulación de los servicios de prevención y extinción de incendios, y la Ley 10/1994, de la Policía de la Generalidad. La primera de ellas tiene por objeto estructurar el Sistema Catalán de Servicios Sociales determinando las administraciones públicas a las que corresponde la gestión de dichos servicios con el fin de que sean accesibles a todos los ciudadanos. La Ley 5/1994 regula la ordenación general de las acciones y servicios de extinción y prevención de incendios, fija la estructura y el régimen estatutario del Cuerpo de Bomberos de la Generalidad y contempla la financiación de estos servicios. Por su parte, la Ley 10/1994, dota a los "Mossos d'Esquadra" del marco normativo necesario para poder desplegar funciones de policía de seguridad ciudadana, policía administrativa y de policía judicial de conformidad con las previsiones constitucionales y estatutarias en la materia.

En segundo lugar es preciso reseñar la Ley 2/1994, mediante la cual el Parlamento de Cataluña opta por el decreto legislativo como instrumento para llevar a cabo la adecuación a la Ley estatal 30/1992, de determinados procedimientos administrativos, cuando éstos son regulados por leyes o normas con rango de ley. La citada ley de bases de delegación limita el objeto de la delegación en una doble perspectiva: por una parte señala que la adaptación se referirá a los efectos estimatorios o desestimatorios de la falta de resolución expresa, al régimen de recursos administrativos y a los procedimientos sancionadores; por otra parte circunscribe la delegación a una lista tasada de leyes y normas con rango de ley que se detallan en un anexo. Sorprende, sin embargo, que no figure entre las mismas una ley muy importante en la materia como es la Ley 13/1989, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalidad. El Gobierno y el grupo parlamentario de CiU argumentaron que la no inclusión de la ley se debía al hecho que el ejecutivo catalán había impugnado ante el Tribunal Constitucional preceptos de la Ley 30/1992 relativos al uso de la lengua en los procedimientos administrativos y a los órganos colegiados y que por este motivo era preciso esperar la Sentencia del Alto Tribunal. Con todo, puede observarse que no todas las cuestiones necesitadas de adecuación son objeto del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad y por ello no había obstáculo para poder efectuar una adaptación parcial de la Ley catalana 13/1989.

En tercer lugar, corresponde referenciar las leyes relativas a ámbitos materiales muy distintos pero con una proyección ciudadana indudable. De un lado, la Ley 8/1994, de actividades feriales, cuyo objeto es regular estas manifestaciones comerciales de gran presencia en Cataluña. De otro lado, la Ley 13/1994, fruto de un consenso entre las administraciones, los representantes de consumidores y las organizaciones sindicales, que establece coeficientes correctores del canon de infraestructura hidráulica para usos domésticos del agua y que, entre otros fines, trata de fomentar su ahorro.

Por último, constituye un dato relevante el elevado número de leyes de modificación parcial de otras ya aprobadas en años anteriores y que se refieren a las materias siguientes: protección de los animales (Ley 3/1994), Junta de Saneamiento (Ley 7/1994), centros recreativos turísticos (Ley 6/1994) y función pública (Ley 9/1994).

### *Normas con rango de ley*

1994 ha sido el año en el que más decretos legislativos han sido aprobados y promulgados por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad. El número total ha sido de 16 y la explicación de este fenómeno se encuentra en cuanto se ha señalado en el epígrafe anterior sobre la opción normativa escogida por el Gobierno catalán para efectuar la adecuación de determinadas leyes y normas con rango de ley a la ley estatal 30/1992. Así, 14 de estos decretos legislativos se proyectan sobre dicha adecuación mientras que únicamente dos incorporan otras cuestiones, concretamente la refundición de la legislación sobre cajas de ahorros (Decreto legislativo 1/1994) y el texto refundido de la ley de finanzas públicas de Cataluña (Decreto legislativo 9/1994).

### *Decretos*

Un elevado número de decretos del Gobierno de la Generalidad responde a factores de coyuntura como son la necesidad de adaptar disposiciones reglamentarias catalanas a determinadas previsiones de la legislación estatal y de contribuir con inmediatez a paliar los daños causados por algunas catástrofes. En este sentido pueden distinguirse tres grandes bloques normativos: los decretos que adaptan determinados procedimientos a la Ley 30/1992, de régimen jurídico de las administraciones públicas; los decretos por los que se regulan los ficheros automatizados con datos de carácter personal gestionados por diversos departamentos del Gobierno de la Generalidad y mediante los cuales se realiza la adaptación a lo dispuesto en la Ley Orgánica 5/1992, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal; los decretos que establecen medidas y ayudas para hacer frente a las consecuencias de los incendios forestales y los aguaceros ocurridos en Cataluña en 1994.

Como en años precedentes los decretos relativos a organización o reestructuración de la Administración de la Generalidad continúan ocupando un lugar

destacado. Es preciso reseñar ante todo el Decreto 247/1994, de reestructuración parcial del Departamento de la Presidencia con el objeto de dotarlo de la organización administrativa adecuada para desarrollar sus funciones en materia de radiodifusión, televisión, informática y telecomunicaciones. También se ha procedido a reestructurar otros departamentos como el de Sanidad (Decreto 132/1994), la organización territorial del Departamento de Agricultura (Decreto 291/1994) y los Comisionados de Asuntos Exteriores (Decreto 17/1994) y de Universidades e Investigación (Decreto 122/1994). Las disposiciones de carácter organizativo se han proyectado asimismo sobre otros niveles de la Administración como lo prueban, entre otros, el Decreto 5/1994, de constitución del Centro de Telecomunicaciones de la Generalidad, el Decreto 131/1994, relativo a la estructura y organización del Servicio Catalán de la Salud, el Decreto 203/1994, sobre la Comisión Interdepartamental de Investigación (CIRIT) y el Decreto 224/1994, que reestructura la Dirección General de Justicia Juvenil. Como último dato destacable en este ámbito es preciso reseñar una contribución a la simplificación administrativa y al freno del crecimiento incontrolado de las administraciones: el Decreto 112/1994, por el que se suprimen varios órganos colegiados, programas y planes adscritos a diferentes departamentos al considerarse que sus funciones han concluido o bien pueden ser desempeñadas por otros organismos.

El despliegue normativo sobre la reforma del sistema educativo sigue siendo uno de los ejes principales sobre los que han girado los decretos en materia de enseñanza. Así, pueden mencionarse el Decreto 209/1994, de modificación del calendario de aplicación y de la adecuación de los conciertos educativos vigentes a la nueva ordenación del sistema educativo en Cataluña, y el Decreto 155/1994, que regula los servicios educativos del Departamento de Enseñanza. También dentro de este ámbito resulta obligado referenciar los decretos 72/1994, 55/1994 y 4/1994, que, respectivamente, incorporan la regulación sobre centros de formación de adultos, régimen de autorización de los centros privados y la Escuela Catalana del Deporte. Por su parte, el Decreto 276/1994, dictado en desarrollo de la Ley 38/1981, tiene como uno de sus objetivos garantizar la función educativa de las instalaciones destinadas a actividades de tiempo libre con niños y jóvenes.

El siempre importante campo de la actividad subvencional de la Administración ha conocido asimismo la presencia de diversos decretos de interés: el Decreto 116/1994 para el fomento de la promoción de viviendas para jóvenes en régimen de alquiler; el Decreto 56/1994, sobre subvenciones en materia de juventud; el Decreto 27/1994, relativo a las subvenciones a los consejos comarcales que lleven a cabo acciones de promoción y fomento industrial y el Decreto 159/1994, regulador de las subvenciones para inversiones financiadas mediante contrato de arrendamiento financiero de bienes muebles.

Las disposiciones con implicaciones en el régimen local permiten constatar la continuidad del proceso de traspaso de competencias de las Diputaciones provinciales a la Generalidad en materias como carreteras (Decreto 221/1994) y asistencia social (Decreto 57/1994 y Decreto 147/1994), así como de la Admi-

nistración de la Generalidad al Consejo General del Valle de Arán en materia de extinción de incendios (Decreto 170/1994). Sin movernos de la Administración local, pero en otro orden de cosas, es preciso citar el Decreto 14/1994, por el que se regula la exigencia del conocimiento del catalán en los concursos para la provisión de puestos de trabajo de los entes locales de Cataluña reservados a los funcionarios con habilitación de carácter estatal.

La preocupación por la problemática medioambiental se ha puesto nuevamente de manifiesto como lo atestiguan diversos decretos en materia de residuos (decretos 71/1994, 323/1994 y 201/1994). En esta rúbrica pueden incluirse también el Decreto 202/1994, sobre los programas de restauración de actividades extractivas, y el Decreto 82/1994, por el que se aprueba el Plan especial de la zona volcánica de La Garrotxa.

El turismo, uno de los sectores económicos de mayor peso en la economía catalana, ha sido objeto de diversas disposiciones relativas a alguno de sus aspectos concretos. Así, el Decreto 317/1994 define los diversos tipos de establecimientos de restauración, fija las normas de apertura y funcionamiento y regula las cartas de servicios y menús. Por su parte el Decreto 94/1994 crea la Red de Oficinas de Turismo de Cataluña y el Decreto 168/1994 adecúa la reglamentación sobre agencias de viajes a las disposiciones de la Comunidad Europea y a la Ley 3/1993, del Estatuto del Consumidor.

En el terreno cultural reviste interés especial un Decreto que es consecuencia de otro hecho catastrófico ocurrido en Cataluña en 1994: el incendio del Gran Teatro del Liceo. A través del Decreto 208/1994 se aprueba la modificación de los Estatutos del Consorcio de este teatro (integrado por la Generalidad, el Ayuntamiento de Barcelona, la Diputación de Barcelona y el Ministerio de Cultura) y dicho Consorcio asume la tarea de reconstruir y explotar el Gran Teatro del Liceo por encima de intereses económicos particulares. En el ámbito cultural puede mencionarse también el Decreto 175/1994, que regula los procedimientos presupuestarios y contables para asegurar el cumplimiento de la previsión legal relativa a la reserva del uno por ciento de los presupuestos de obras públicas para su destino a inversiones en patrimonio cultural y creación artística.

Por último, es necesario consignar una serie de decretos sobre materias diversas pero con una indiscutible incidencia en la vida de muchos ciudadanos o en la actividad económica: el Decreto 41/1994, de horarios comerciales; el Decreto 40/1994, sobre requisitos y condiciones de las ambulancias para su autorización como servicio sanitario asistencial; el Decreto 61/1994, sobre regulación de las explotaciones ganaderas; el Decreto 70/1994, relativo a las federaciones deportivas catalanas, y el Decreto 130/1994, sobre las instalaciones de venta al por menor de gasolinas y gasóleos de automoción.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

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

Total Diputados: 135

Composición por Grupos a 01.01.1994

*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).

Composición por Grupos a 31.12.1994

*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).

### Estructura del Gobierno:

Presidente: Jordi Pujol i Soley, coalición electoral "Convergència i Unió" (CiU)

Número de Departamentos: 13.

— *Gobernación* (CDC): Maria Eugènia Cuenca.

— *Economía y Finanzas* (CDC): Macià Alavedra.

- *Enseñanza* (CDC): Joan Maria Pujals.
- *Cultura* (CDC): Joan Guitart.
- *Sanidad y Seguridad Social* (CDC): Xavier Trias.
- *Política Territorial y Obras Públicas* (CDC): Jaume Roma.
- *Agricultura, Ganadería y Pesca* (CDC): Francesc Xavier Marimon.
- *Trabajo* (UDC): Ignasi Farreres.
- *Justicia* (UDC): Antoni Isac.
- *Industria y Energía* (CDC): Antoni Subirà.
- *Comercio, Consumo y Turismo* (UDC): Lluís Alegre.
- *Bienestar Social* (CDC): Antoni Comas.
- *Medio Ambiente* (independiente): Albert Vilalta.

### 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.

### Cambios en el Gobierno:

Departamento de Política Territorial y Obras Públicas: Josep M. Cullèll i Nadal. Cese (DOGC, 1976, 23.11.94). Nombramiento de Jaume Roma i Rodríguez (DOGC, 1976, 23.11.94).

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

Ninguna.

### Mociones de reprobación:

Ninguna.

**Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas:***Datos globales:**Interpelaciones tramitadas: 77**Preguntas:*

Orales en el Pleno: 148

Orales en Comisión: 287

Escritas: 2335

*Mociones aprobadas: 31**Proposiciones no de Ley aprobadas: 36**Resoluciones sobre debates generales aprobadas: 2**Debates y resoluciones más importantes:*

Resolución 134/IV del Parlamento de Cataluña, por la que se acuerda presentar a la Mesa del Congreso de Diputados la Proposición de ley para la publicación de leyes y otras disposiciones de aplicación general en todas las lenguas oficiales del Estado (DSPC-P, 78; BOPC, 192, 21.02.94).

Resolución 142/IV del Parlamento de Cataluña, sobre la recogida de setas y la conservación de la riqueza forestal y del sotobosque (DSPC-C, 150; BOPC, 205, 21.03.94).

Resolución 143/IV del Parlamento de Cataluña, sobre la participación del Gobierno de la Generalidad en la gestión del sistema eléctrico en Cataluña (DSPC-C, 153; BOPC, 205, 21.03.94).

Resolución 144/IV del Parlamento de Cataluña, sobre la no utilización de anillas de plástico para empaquetar latas de refrescos (DSPC-C, 153; BOPC, 205, 21.03.94).

Resolución 145/IV del Parlamento de Cataluña, sobre el traslado de residuos de las centrales nucleares de Ascó I y Ascó II y de Vandellòs I y Vandellòs II (DSPC-C, 153; BOPC, 205, 21.03.94).

Resolución 152/IV del Parlamento de Cataluña, sobre el respeto de los derechos lingüísticos al contraer matrimonio civil en cualquier juzgado de Cataluña (DSPC-C, 185; BOPC, 231, 24.05.94).

Resolución 154/IV del Parlamento de Cataluña, sobre las medidas que es preciso adoptar para la implantación del nuevo sistema educativo (DSPC-P, 90; BOPC, 233, 30.05.94).

Resolución 161/IV del Parlamento de Cataluña, sobre el establecimiento de negociaciones con el Gobierno central para conseguir que la Unión Europea aumente la cuota láctea (DSPC-C, 194; BOPC, 248, 04.07.94).

Resolución 162/IV del Parlamento de Cataluña, por la que se acuerda presentar a la Mesa del Congreso de los Diputados la Proposición de ley reguladora de la televisión local (DSPC-P, 94; BOPC, 250, 08.07.94).

Resolución 168/IV del Parlamento de Cataluña, sobre la prevención y extinción de incendios en Cataluña (DSPC-P, 99; BOPC, 261, 03.10.94).

Resolución 174/IV del Parlamento de Cataluña, por la que se crea la Comisión de Estudio sobre las Causas que Generan la Violencia Infantil (DSPC-P, 100; BOPC, 266, 17.10.94).

Resolución 179/IV del Parlamento de Cataluña, sobre la orientación política general del Consejo Ejecutivo (DSPC-P, 104; BOPC, 274, 15.11.94).

Resolución 183/IV del Parlamento de Cataluña, sobre la protección del derecho a la asistencia sanitaria de los inmigrantes no comunitarios (DSPC-C, 219; BOPC, 277, 21.11.94).

Resolución 186/IV del Parlamento de Cataluña, sobre la supresión en los medios de comunicación audiovisuales de la publicidad de productos para adelgazar y la elaboración de campañas para informar sobre los riesgos de los tratamientos con esta clase de productos (DSPC-C, 226; BOPC, 283, 07.12.94).

Resolución 187/IV del Parlamento de Cataluña, por la que se crea la Comisión de Estudio de la Problemática del Mundo Rural (DSPC-P, 107; BOPC, 287, 19.12.94).

Resolución 188/IV del Parlamento de Cataluña, por la que se crea la Comisión de Estudio de la Problemática del Ciclo del Agua en Cataluña (DSPC-P, 108; BOPC, 287, 19.12.94).

Resolución 189/IV del Parlamento de Cataluña, por la que se crea la Comisión de Investigación sobre el Caso de la Urbanización la Riera, de Sant Pere de Torelló (DSPC-P, 108; BOPC, 287, 19.12.94).

Propuesta de resolución por la que se crea la Comisión de Investigación sobre la Relación y las Actuaciones del Gobierno de la Generalidad con las Empresas del Señor Javier de la Rosa Martí. Rechazo de la propuesta (DSPC-P, 107; BOPC, 287, 19.12.94).

Sesión informativa con el consejero de Economía y Finanzas sobre la empresa adjudicataria del centro recreativo y turístico de Vilaseca y Salou (DSPC-C, 214, 19.10.94).

Sesiones informativas con el consejero de Economía y Finanzas sobre la política de avales a empresas privadas de la Generalidad y sobre los créditos y los avales concedidos por el Instituto Catalán de Finanzas (DSPC-C, 214, 19.10.94).

Sesión informativa con el consejero de Política Territorial y Obras Públicas para informar de las supuestas conversaciones telefónicas relativas al Ayuntamiento de Sant Pere de Torelló (DSPC-C, 224, 18.11.94).

Moción 39/IV del Parlamento de Cataluña, sobre protección civil (DSPC-P, 81; BOPC, 201, 14.03.94).

Moción 40/IV del Parlamento de Cataluña, sobre la protección de los derechos de la infancia (DSPC-P, 81; BOPC, 201, 14.03.94).

Moción 44/IV del Parlamento de Cataluña, sobre la educación de personas adultas (DSPC-P, 83; BOPC, 207, 28.03.94).

Moción 45/IV del Parlamento de Cataluña, sobre la inmigración (DSPC-P, 83; BOPC, 207, 28.03.94).

Moción 47/IV del Parlamento de Cataluña, sobre los residuos industriales (DSPC-P, 87; BOPC, 221, 02.05.94).

Moción 48/IV del Parlamento de Cataluña, sobre la proyección exterior de la cultura catalana (DSPC-P, 87; BOPC, 02.05.94).

Moción 50/IV del Parlamento de Cataluña, sobre los incendios forestales en Cataluña (DSPC-P, 88; BOPC, 228, 16.05.94).

Moción 51/IV del Parlamento de Cataluña, sobre los incendios forestales en Cataluña (DSPC-P, 88; BOPC, 228, 16.05.94).

Moción 52/IV del Parlamento de Cataluña, sobre los incendios forestales producidos en diferentes comarcas de Cataluña (DSPC-P, 88; BOPC, 228, 16.05.94).

Moción 58/IV del Parlamento de Cataluña, sobre el uso no sexista del lenguaje en Cataluña (DSPC-P, 93; BOPC, 245, 28.06.94).

Moción 59/IV del Parlamento de Cataluña, sobre la utilización de un lenguaje no discriminatorio en la Administración (DSPC-P, 93; BOPC, 245, 28.06.94).

Moción 60/IV del Parlamento de Cataluña, sobre la política lingüística de la Generalidad (DSPC-P, 93; BOPC, 245, 28.06.94).

Moción 61/IV del Parlamento de Cataluña, sobre la financiación de la sanidad (DSPC-P, 96; BOPC, 250, 08.07.94).

Moción 66/IV del Parlamento de Cataluña, sobre los aguaceros en Cataluña (DSPC-P, 108; BOPC, 287, 19.12.94).

### **Reformas del Reglamento parlamentario:**

Ninguna.

### **Normas interpretativas y supletorias del Reglamento:**

Las normas supletorias e interpretativas aprobadas por la Mesa del Parlamento durante el año 1994 son las siguientes:

— Norma supletoria del artículo 19 del Reglamento del Parlamento (BOPC, 190, 19.02.94, 12392).

— Derogación de la norma supletoria del artículo 134.1 del Reglamento del Parlamento, de 16 de mayo de 1989 (BOPC, 238, 13.06.94, 15124).

— Criterio interpretativo del artículo 131.2 del Reglamento del Parlamento (BOPC, 251, 14.07.94, 15604).

— Norma supletoria del artículo 112.3 del Reglamento del Parlamento (BOPC, 264, 10.10.94, 16622).

— Criterio interpretativo del artículo 37 y norma supletoria de los artículos 48 y 49 del Reglamento del Parlamento (BOPC, 287, 19.12.94, 18958).

— Criterio interpretativo del artículo 13.3 y norma supletoria del artículo 13 del Reglamento del Parlamento (BOPC, 289, 22.12.94, 19066).

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

#### *Consejo Consultivo:*

##### *a) Dictámenes emitidos a solicitud del Parlamento de Cataluña:*

— Dictamen núm. 190, sobre la adecuación constitucional y estatutaria del dictamen de la Comisión de Política Social sobre el Proyecto de ley de administración institucional, de descentralización, desconcentración y de coordinación del Sistema Catalán de Servicios Sociales (BOPC, 205, 21.03.94).

— Dictamen núm. 192, en relación al Real Decreto-ley 9/1994, de 5 de agosto, por el que se adoptan medidas urgentes para el abastecimiento de agua a los núcleos urbanos de la bahía de Palma de Mallorca (BOPC, 261, 03.10.94).

##### *b) Dictámenes emitidos a solicitud del Consejo Ejecutivo:*

— Dictamen núm. 191, sobre la Ley 3/1994, de 14 de abril, por la que se adapta la legislación española en materia de entidades de crédito a la Segunda Directiva de Coordinación Bancaria y se introducen otras modificaciones relativas al sistema financiero.

##### *c) Elecciones de miembros:*

Resolución 133/IV del Parlamento de Cataluña, por la que se designan dos miembros del Consejo Consultivo de la Generalidad (BOPC, 192, 21.02.94).

#### *Sindicatura de Cuentas:*

Resolución 147/IV del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueban la Cuenta General de la Generalidad correspondiente al año 1991 y el apartado II

de la Memoria anual de la Sindicatura de Cuentas correspondiente al 1992 (DSPC-P, 82; BOPC, 207, 28.03.94).

Informe sobre la Cuenta General de las Corporaciones Locales, correspondiente al ejercicio 1991. (BOPC, 201, 14.03.94). Acuerdo de la Comisión (BOPC, 260, 27.09.94).

Memoria de la Sindicatura de Cuentas correspondiente al ejercicio de 1993 (BOPC, 282, 05.12.94; corrección de erratas BOPC, 287, 19.12.94) (incluye el Informe sobre la Cuenta General de la Generalidad de Cataluña correspondiente al ejercicio de 1992).

*Síndic de Greuges:*

Informe al Parlamento de Cataluña emitido por el Síndic de Greuges (Año 1993) (BOPC, 203, 16.03.94).

Comparecencia: ante la Comisión (día 25.03.94, DSPC-C, 161); ante el Pleno (día 06.04.94, DSPC-P, 84).

## COMUNIDAD VALENCIANA

*Lluís Aguiló*

### Rasgos generales

Durante 1994 podemos destacar tres como los aspectos más importantes. En primer lugar nos encontramos con la culminación de los trámites parlamentarios en las Cortes Generales y la aprobación de las Leyes Orgánicas 5/1994, de 24 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (BOE número 72, de 25 de marzo); así como la 12/1994, de 24 de marzo, por la cual se deroga la Ley Orgánica 12/1982, de 10 de agosto, de Transferencias a la Comunidad Autónoma Valenciana de Competencias de Titularidad Estatal (BOE número 72, de 25 de marzo). Ambas Leyes permiten asumir de manera plena a la Comunidad Autónoma Valenciana, todas las competencias incluídas en el Estatuto.

En segundo lugar cabe destacar el aumento de la producción legislativa, ya que a diferencia de años anteriores han sido 13 las Leyes aprobadas, teniendo en cuenta además que 9 de ellas lo han sido a partir de octubre, destacando especialmente la labor realizada por las Cortes Valencianas, ya que a lo largo del mes de diciembre se han aprobado 7 de las Leyes. Al mismo tiempo, al finalizar el año había otros 7 Proyectos de Ley en tramitación. Evidentemente, al acercarse el fin de una Legislatura es un momento en que se suele producir esta situación, pero no con la intensidad con que se ha vivido en las Cortes Valencianas a finales de 1994.

Finalmente, un tercer rasgo significativo si nos atenemos a las materias que con mayor dedicación se han tratado a lo largo de 1994, ha sido todo lo relacionado con el medio ambiente. Sin duda, y tanto cuantitativa como cualitativamente, las disposiciones en esta materia, han sido muy amplias, destacando especialmente la aprobación a finales de diciembre de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de Espacios Naturales protegidos de la Comunidad Valenciana.

### Ejercicio de las competencias de la Generalidad

#### *Leyes de la Generalidad Valenciana*

Como hemos indicado han sido 13 las Leyes aprobadas por las Cortes Valencianas, habiendo tenido 12 de ellas un origen gubernamental y sólo una origen parlamentario, como es el caso de la Ley 4/1994, de 8 de julio, de Protec-

ción de Animales de Compañía, que en su iniciativa fue una Proposición de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Popular, tomada en consideración por la Cámara y que acabó siendo aprobada. Así pues, en 1994 cabe destacar precisamente la diferencia de años anteriores en cuanto a dos factores: el aumento de la producción legislativa y la aparición en una situación de mayoría absoluta de una Ley aprobada con un origen en un principio parlamentario, presentada por la oposición en este caso el Grupo Popular.

De las Leyes aprobadas hay que destacar en primer lugar aquellas que vienen a regular ámbitos competenciales de la Generalidad Valenciana que hasta el momento, no habían tenido una regulación global una vez recibida la correspondiente transferencia.

En este sentido está en primer lugar la Ley 1/1994, de 28 de marzo, de Salud Escolar, elaborada conjuntamente desde la Consejería de Educación y Ciencia y la Consejería de Sanidad y Consumo, para regular la educación para la salud, la conservación y fomento de la salud física, psíquica y social del escolar en todos los centros docentes no universitarios de la Comunidad Valenciana. La regulación de esta materia venía siendo reclamada desde las Cortes Valencianas a través de diversas resoluciones desde hacía tiempo y no sólo durante la presente Legislatura.

En segundo lugar está la Ley 2/1994, de 18 de abril, sobre Defensa de los Recursos Pesqueros, que no es tanto una regulación total de la materia pesquera dentro del ámbito competencial de la Generalidad Valenciana, sino que, por el contrario, pretende regular algo tan específico como el procedimiento sancionador al tipificar las infracciones administrativas y establecer por tanto las sanciones, tanto en materia de pesca marítima, profesional y administrativa, como en marisqueo y especialmente en acuicultura —materia ésta cada vez más importante en la Comunidad Valenciana—, todo ello en el ámbito de las competencias de la Generalidad Valenciana.

En tercer lugar hemos de destacar la Ley más voluminosa que es la 6/1994, de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística.

Como complemento a la Ley 4/1992, de 5 de junio, sobre Suelo no Urbanizable, la Ley aprobada en 1994 viene en este caso a regular la ordenación, la transformación y el control de la utilización del suelo, incluidos el subsuelo y vuelo. Se trata de una importante Ley que viene a establecer el marco general de la ordenación urbanística del territorio, el régimen de la potestad de ordenación urbanística, el régimen de ejercicio de las potestades de gestión urbanística, así como la intervención de la Administración en el mercado inmobiliario y la actividad urbanística de fomento de la edificación y rehabilitación.

En cuarto lugar cabe señalar la Ley 7/1994, de 5 de diciembre, de la Infancia, que viene a regular de forma integral la actuación de las instituciones públicas valencianas, de los agentes sociales y de los ciudadanos, en orden a procurar la atención e integración de los niños y niñas en todos los ámbitos de convivencia. En relación a esta Ley requieren mención aparte los comentarios surgidos en torno al artículo 28 de la misma, que regula la adopción de menores.

Dicho precepto lo examinaremos posteriormente en relación con el Decreto 250/1994, de 7 de diciembre, de Creación del Registro de Uniones de Hecho.

Finalmente, en quinto lugar hay que destacar la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Valenciana, que viene a culminar, al aprobarse el 27 de diciembre, la dedicación que a lo largo de todo el año 1994 ha tenido la Generalidad, en materia de medio ambiente. Concretamente la Ley que viene a sustituir a la Ley 5/1988, de 24 de junio, por la que se regulan los Parajes Naturales de la Comunidad Valenciana, regula el régimen aplicable a los espacios naturales protegidos y, concretamente, a su declaración, a la ordenación de recursos y espacios naturales protegidos, a su gestión, así como a las infracciones y sanciones. Se trata en suma de regular de una manera actualizada y conjunta esta materia, aprovechándose en la Ley, precisamente, para declarar como parque natural la Marjal Pego-Oliva, solucionando así la polémica surgida en torno a los límites de la misma.

Por otro lado, hay que destacar de manera aislada, la aprobación de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de Creación del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana. La reciente jurisprudencia constitucional planteó la necesidad de que aún no estando previsto en el Estatuto de Autonomía, fuera conveniente que existiese en el ámbito de la Generalidad Valenciana un Consejo Jurídico Consultivo que tuviese el reconocimiento legal tal y como se hace en la Ley, de ser el órgano consultivo del Gobierno valenciano y de su administración y, en su caso, de las administraciones locales radicadas en la Comunidad Valenciana. Así pues, se ha acordado por un modelo distinto del canario y más cercano al andaluz en cuanto a sus competencias, dado que la composición del Consejo supone un modelo reducido quizá con ciertas limitaciones prácticas a la hora del reclutamiento de sus miembros.

También existe un bloque de Leyes que vienen a modificar aspectos de Leyes anteriormente aprobadas. Se trata, en primer lugar, de la Ley 3/1994, de 2 de mayo, por la que se modifica el artículo 2.5 de la Ley 1/1994, de 7 de julio, de Creación del Comité Económico y Social de la Comunidad Valenciana, para establecer la sede de dicha institución en la ciudad de Castellón de la Plana, con la pretensión de la descentralización de algunas instituciones de la Generalidad, dado que Alicante ya era sede del Síndic de Greuges.

Dentro de este mismo capítulo nos encontramos la Ley 5/1994, de 24 de octubre, de Modificación Parcial y Urgente del Texto Refundido de la Ley de la Función Pública Valenciana, motivado fundamentalmente por la entrada en vigor de las Leyes estatales 22/1993, de 29 de diciembre, que establece modificaciones en la legislación básica de funcionarios; así como la 27/1993, de 23 de diciembre, también de carácter básico, que viene a abrir las pruebas selectivas a los nacionales de la Unión Europea. En todo caso, esta Ley modificativa introduce otros cambios también de relevancia en la regulación de la función pública valenciana.

En este mismo tipo de Leyes está la 9/1994, de 7 de diciembre, por la que se modifica el Período Transitorio previsto en la Ley 3/1991, de 19 de febrero, de

Creación de la “Universitat Jaume I” de Castellón, en el sentido de acordar el acortamiento del período transitorio inicialmente previsto de cinco años para que se proceda de manera inmediata a la proclamación del claustro universitario constituyente. El buen funcionamiento de la Universitat Jaume I de Castellón ha permitido que las Cortes Valencianas acortaran este período transitorio.

Finalmente nos encontramos con la Ley 12/1994, de 28 de diciembre, que lleva como denominación de Medidas Transitorias y de Modificación de la Ley de Bases de Tasas de la Generalidad Valenciana, aprobada por el Decreto Legislativo de 22 de diciembre de 1984, del Gobierno valenciano. Esta Ley apodada parlamentariamente como la Ley de “acompañamiento”, es una Ley que viene a modificar una práctica de años anteriores propia de la Ley de Presupuestos. Como es sabido, en la Comunidad Autónoma Valenciana la Ley de Presupuestos solía utilizarse al igual que se hace a nivel de Estado y en otras Comunidades Autónomas, para aprovechar su aprobación con la inclusión de toda una serie de medidas de carácter administrativo que muy poco o nada tenían que ver con la Ley de Presupuestos. La sucesiva jurisprudencia constitucional aconsejando la necesidad de que las Leyes de Presupuestos tuviesen como objeto los propios presupuestos y todo lo relacionado con ellos, ha llevado no solamente a nivel de Estado, sino también, en el caso de la Comunidad Autónoma Valenciana, a que el Proyecto de Ley de Presupuestos se haya presentado “acompañado” de esta Ley que viene a introducir varias modificaciones en la estructura organizativa de la Administración de la Generalidad —en especial en materia de función pública— y, al mismo tiempo en cuanto Ley modificadora viene a utilizar criterios cuantitativos en diversos preceptos de la Ley de Tasas. En este sentido hemos de felicitarnos desde una perspectiva de técnica legislativa que se haya adoptado este criterio, para que la Ley de Presupuestos tenga efectivamente como objeto los presupuestos de la Generalidad de cada año.

Entrando ya en materia presupuestaria hay que indicar que existen dos Leyes. Por un lado, la Ley 13/1994, de 3 de diciembre, de Presupuestos de la Generalidad Valenciana para el ejercicio de 1995, que por primera vez ya no contiene preceptos extraños a la materia objeto de la Ley. Y, por otro, y como viene siendo habitual en los últimos años en la Comunidad Valenciana, existe la Ley 8/1994, de 7 de diciembre, de Crédito Extraordinario en el Presupuesto vigente para paliar los daños producidos por los incendios forestales y las alteraciones climáticas —fundamentalmente la sequía—, en el territorio de la Comunidad Valenciana durante el presente ejercicio.

Por último como indicábamos al principio, hay que destacar como una materia puntual y sobre todo desde el punto de vista de su trámite parlamentario destacable, por su origen no gubernamental, la Ley 4/1994, de 8 de julio, sobre Protección de Animales de Compañía, en la que se establecen las normas para la protección y la regulación específica de los animales de compañía, concretándose cuáles son éstos. En este sentido hay que indicar que, como puede verse por la denominación, se trata de la regulación de medidas de protección de animales de compañía, es decir, no se aborda como se ha hecho en otras Comunidades Autónomas, la regulación global de la protección de los animales, ya

que sin duda se ha acordado obviar el entrar sobre todo en la materia de los diferentes tipos de festivales taurinos tradicionales en las comarcas valencianas, como el "*bou de foc*", el "*bou de carrer*" ó "*les entrades de bous*", cuya regulación desde la perspectiva de la protección global de animales hubiese sido difícil de abordar desde las Cortes Valencianas.

### *Actividad reglamentaria*

Siguiendo el esquema de información de años anteriores, analizamos en este apartado todas aquellas disposiciones más importantes que bajo la forma de Decretos del Consell de la Generalitat Valenciana fueron aprobados durante 1994, y que venimos agrupando en cuatro apartados: normas organizativas, de desarrollo legislativo —tanto de Leyes autonómicas como estatales—, sectoriales y otras disposiciones.

#### *Normas organizativas*

Adelantamos ya sobre todo dos aspectos constantes a lo largo de 1994. En primer lugar en cuanto a la normativa organizativa destacan las referidas a la regulación de las Instituciones que conforman el Consejo y aquellas otras que se refieren a Instituciones y Organismos de la Generalidad.

La aprobación de la Ley de Presupuestos de la Generalidad para 1994 introdujo importantes cambios en la estructura de las diferentes Consejerías, así como con la separación de diversos organismos autónomos. La entrada en vigor de dicha Ley llevó a cabo como vamos a ver, importantes modificaciones en los Decretos reglamentarios de la misma.

En este sentido hemos de destacar la modificación de los Reglamentos Orgánicos y Funcionales de las Consejerías de Economía y Hacienda (Decreto 3/1994, de 11 de enero); Administración Pública (Decreto 16/1994, de 8 de febrero); Obras Públicas, Urbanismo y Transportes (Decreto 24/1994, de 8 de febrero); Industria, Comercio y Turismo (Decreto 28/1994, de 8 de febrero); Cultura (Decreto 35/1994, de 21 de febrero); Sanidad y Consumo (Decreto 37/1994, de 21 de febrero); Trabajo y Asuntos Sociales (Decreto 40/1994, de 21 de febrero). Asimismo estas modificaciones afectan a los Reglamentos de otros organismos y entes autónomos de la Generalidad, como es el caso del Instituto Valenciano de la Energía (IVEN), e Instituto de la Pequeña y Mediana Industria de la Generalidad Valenciana (IMPIVA), (Decreto 26/1994, de 8 de febrero y Decreto 29/1994, de 8 de febrero); Instituto Turístico Valenciano (ITVA) (Decretos 27/1994, de 8 de febrero y 30/1994, de 8 de febrero); Teatros de la Generalidad Valenciana (Decreto 36/1994, de 21 de febrero); y, por último, el Instituto Valenciano de Finanzas (IVF) (Decretos 82/1994 y 83/1994, de 26 de abril).

Así pues, se trata de consecuencias de la Ley de Presupuestos, de un año en que la mayoría de las Consejerías se reestructuran en su organización y funcionamiento.

*Normas de desarrollo legislativo*

En cuanto a las normas que desarrollan Leyes hemos de distinguir entre aquellos Decretos que se refieren a normas estatales y aquellos que vienen a desarrollar las normas aprobadas por las Cortes Valencianas.

Al igual que en años anteriores nos encontramos de nuevo con el desarrollo de la LOGSE que en este caso, se expresa en los Decretos 174/1994, de 19 de agosto, por el que se establece el currículo del Bachillerato en la Comunidad Valenciana; y el Decreto 187/1994, de 13 de septiembre, por el que se regula la supervisión de materias didácticas curriculares para las enseñanzas de régimen general, y su uso en los Centros de la Comunidad Valenciana.

Por lo que se refiere a Decretos que vienen a desarrollar Leyes aprobadas por las Cortes Valencianas, nos encontramos cronológicamente en primer lugar con los Decretos 254/1993 y 255/1993, ambos de 30 de diciembre, por los que se establecen en el primero las bases para el acceso a los cuerpos de policía local de la Comunidad Valenciana de los auxiliares de policía local y el segundo, por el que se establecen las condiciones y requisitos de homologación de cursos de formación de las policías locales de la Comunidad Valenciana, todo ello en desarrollo de la Ley 2/1990, de Coordinación de Policías Locales.

Asimismo, el Decreto 7/1994, de 11 de enero, viene a aprobar el importante Plan Director de Saneamiento y Depuración de la Comunidad Valenciana, en desarrollo de lo establecido en la Ley 2/1992, de 26 de marzo, de Saneamiento de las Aguas Residuales de la Comunidad Valenciana. Este Decreto tiene una especial incidencia tanto en los centros locales afectados como en las Confederaciones Hidrográficas del Ebro, Júcar y Segura.

Por su parte el Decreto 14/1994, de 25 de enero, viene a desarrollar la modificación introducida en la regulación de las Cajas de Ahorros a través de la Ley 2/1993, de 6 de octubre, que tiene especial incidencia en los órganos de gobierno de éstas, por lo que se refiere a su período de mandato y circunscripciones electorales.

En cuanto al Decreto 215/1994, de 17 de octubre, viene a aprobar el Reglamento de los Casinos de Juego de la Comunidad Valenciana, en desarrollo de lo establecido en la Ley 4/1988, de 3 de junio, que reguló el juego en la Comunidad Valenciana.

Por su parte la Ley 1/1994, de 28 de marzo, de Salud Escolar, plantea la necesidad de creación de una comisión mixta para la materia, entre la Consejería de Sanidad y Consumo y la de Educación y Ciencia, lo que se realiza a través del Decreto 217/1994, de 17 de octubre.

Finalmente está el Decreto 251/1994, de 7 de diciembre, que viene a aprobar el Catálogo de Espectáculos, Establecimientos Públicos y Actividades Recreativas, regulando al mismo tiempo el registro de empresas, locales y titulares, todo ello en desarrollo de lo dispuesto en la Ley 2/1991, de 18 de febrero de Espectáculos, Establecimientos Públicos y Actividades Recreativas.

*Normas sectoriales*

Con relación a la normativa sectorial hay que indicar que han sido básicamente tres los sectores en que se ha incidido a lo largo del año 1994. Al ya tradicional de administración local, se une en esta ocasión los temas relacionados con universidad y educación. Pero especialmente, 1994 ha sido el año en que el Gobierno valenciano ha dedicado mayor interés a la materia de medio ambiente.

En materia de administración local nos encontramos una vez más, con los Decretos que se refieren a la recuperación valenciana —monolingüe y bilingüe—, de la denominación de determinados municipios. Los casos regulados son los de Monòver-Monovar, Xalò-Jalón, L'Alfàs del Pi, Alcoleja-Alcolecha, L'Alqueria d'Asnar, Sueras-Suera, El Poble Nou de Benitatxell-Benitachell, Castelló de la Ribera, Castellonet de la Conquesta y Gandia.

Hay que destacar con relación a estas recuperaciones lingüísticas que, a diferencia del criterio que adoptó en su día la Generalidad de Cataluña de hacerlo por una Ley, en el caso valenciano se ha venido haciendo poco a poco, pueblo por pueblo, lo que ha evitado problemas o suspicacias. Curiosamente el único conflicto que el problema de la denominación ha planteado, ha sido en el municipio anteriormente llamado Villanueva de Castellón, en donde el enfrentamiento entre sus ciudadanos no ha sido porque se recuperara la toponimia valenciana, sino porque existían dos tesis, una que planteaba la denominación de la Vilanova de Castelló y otra, la finalmente aprobada con los avales científicos pertinentes, de Castelló de la Ribera.

Asimismo, dentro de la materia de administración local, hay que destacar el Decreto 73/1994, de 12 de abril, por el que se aprueba la constitución de la entidad local de ámbito territorial inferior al municipal denominada la Xara, en el término municipal de Dénia; y el Decreto 116/1994, de 21 de junio, por el que se regulan los símbolos, tratamientos y honores de la entidades locales de la Comunidad Valenciana.

En cuanto a la educación y universidades, hay que señalar fundamentalmente el Decreto 263/1993, de 30 de diciembre, por el que se crea la Escuela Universitaria de Gandia, dependiente de la Universidad Politécnica de Valencia; el Decreto 75/1994, de 12 de abril, por el que se modifica el Decreto 172/1985, de 28 de octubre, de Aprobación de los Estatutos de la Universitat de València (Estudi General); el Decreto 175/1994, de 19 de agosto, por el que se crea el Instituto Universitario de Estudios de la Mujer en la Universidad de Valencia y el Instituto Interuniversitario de Economía Internacional en las Universidades de Valencia, Alicante y Jaume I de Castellón; el Decreto 186/1994, de 13 de septiembre, por el que se regula la admisión del alumnado en los centros docentes no universitarios de la Comunidad Valenciana sostenidos con fondos públicos; el Decreto 188/1994, de 13 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de las Escuelas de Educación Infantil y de los Colegios de Educación Primaria Públicos; y, por último, el Decreto 238/1994, de 22 de noviembre, de gran trascendencia para la recuperación lingüística en toda la Co-

munidad Autónoma, y mediante el que se crea el Instituto Interuniversitario de Filología Valenciana.

Como puede observarse la trascendencia de estos Decretos en materia educativa viene justificada por el importante peso que en el conjunto de competencias de la Generalidad Valenciana tiene la materia de educación.

Ahora bien, como indicábamos al principio del presente informe, en 1994 ha sido muy importante la materia de medio ambiente. Son muchos y variados los Decretos que regulan este tema, siendo los siguientes: Decreto 260/1993, de 30 de diciembre, por el que se aprueba definitivamente el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural del Penyal d'Ifac; Decreto 57/1994, de 22 de marzo, por el que se establece la naturaleza de los puestos de los directores-conservadores de Parques Naturales de la Comunidad Valenciana; Decreto 79/1994, de 12 de abril, de atribución de competencias para emitir resoluciones administrativas sobre flora y fauna silvestres; Decreto 89/1994, de 10 de mayo, por el que se prohíbe la venta del alga "caulerpa taxifolia"; Decreto 107/1994, de 7 de junio, por el que se aprueba definitivamente el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de las Islas Columbretes; Decreto 183/1994, de 1 de septiembre, por el que se regula la circulación de vehículos por terrenos forestales; Decreto 218/1994, de 17 de octubre, por el que se crea la figura de Protección de Especies silvestres denominada microreserva vegetal; Decreto 232/1994, de 8 de noviembre, por el que se aprueba definitivamente el Plan Rector de Uso y Gestión del Paraje Natural de la Comunidad Valenciana del Fondó; Decreto 233/1994, de 8 de noviembre, por el que se regulan las acampadas y el uso de instalaciones recreativas en los montes de la Comunidad Valenciana; Decreto 240/1994, de 22 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento Regulador de la Gestión de los Residuos Sanitarios; Decreto 254/1994, de 7 de diciembre, por el que se designa en el ámbito de la Comunidad Valenciana, el organismo competente para otorgar la etiqueta ecológica y efectuar las demás funciones a que se refiere el Reglamento (CEE) número 880/1992, de 23 de marzo; y finalmente, el Decreto 264/1994, de 20 de diciembre, de modificación del Decreto 188/1988, de 12 de diciembre, de Declaración del Paraje Natural de la Comunidad Valenciana del Prat de Cabanes-Torreblanca.

### *Otras disposiciones*

En este último apartado queremos referirnos a dos aspectos puntuales que merecen igualmente un comentario sobre la labor llevada a cabo por el Gobierno valenciano durante el año 1994.

Por un lado nos encontramos con los Decretos 84/1994, de 26 de abril, 93/1994, de 24 de mayo, y 130/1994, de 5 de julio, por el que se declaran respectivamente bienes de interés cultural o monumento el Pantano de Tibi, el Monasterio de San Jerónimo de Cotalba en Alfauir (Valencia), y el Yacimiento Poblado Ibérico del Cerro de San Miguel en Lliria, este último como zona ecológica.

Pero quizás el Decreto más peculiar de los aprobados a lo largo de 1994, fue el Decreto 250/1994, de 7 de diciembre, de Creación del Registro de Uniones de Hecho. En este sentido hay que recordar que el precedente del mismo está en la Resolución 197/III de las Cortes Valencianas sobre *“reconocimiento explícito de las uniones de hecho, tanto para las parejas de homosexuales como las de heterosexuales”*, que se publicó en el BOCV número 190, de 27 de mayo. En dicha Resolución, por un lado se insta al Gobierno a la aprobación y publicación de las medidas legislativas que supongan el reconocimiento explícito de las uniones de hecho, tanto para las parejas homosexuales como las heterosexuales, así como a la modificación de todas aquellas disposiciones legales que supongan una discriminación respecto a las personas que se relacionan mediante unión de hecho.

Por otro lado, se pretende que se regularicen definitivamente las uniones de hecho estableciendo un registro en el ámbito de la Comunidad Valenciana, donde puedan inscribirse voluntariamente las parejas con independencia de su orientación sexual.

Esta Resolución de las Cortes Valencianas era la primera que se aprobaba en un Parlamento autónomo y que venía a recoger la pretensión que otros Ayuntamientos, como el de Vitoria habían aprobado anteriormente. Y que respondía además a criterios manifestados en el seno de la Unión Europea y en algunos países de la misma.

Dicha Resolución llevó al Gobierno valenciano a la aprobación del Decreto 250/1994, de 7 de diciembre, de creación del registro de uniones de hecho, en cumplimiento de lo acordado por las Cortes Valencianas. En todo caso el carácter voluntario de este registro y el no nacimiento de derecho alguno al que se hace referencia en el artículo 5º del Decreto, ponen en evidencia el carácter prácticamente voluntarista de dicho registro.

Sin embargo, de manera simultánea las Cortes Valencianas estaban debatiendo el Proyecto de Ley de la Infancia, que acabaría aprobándose en la Ley 7/1994, de 5 de diciembre y por tanto, desde antes de la aprobación por el Consejo de dicho Decreto. En esta Ley, en su artículo 28, párrafo 1º, se establece: *“La adopción se regirá, en cuanto a su constitución y efectos, por lo que dispone la legislación civil del Estado. La propuesta previa que, en su caso, deba realizar la Generalitat Valenciana, será formulada por el Consejo de Adopción, cuya organización y funciones se desarrollarán reglamentariamente atendiendo al supremo interés del niño y la niña. No será en ningún caso considerada una medida discriminatoria para conceder una adopción, el tipo de núcleo de convivencia familiar por el que hayan optado libremente aquellos o aquellas que soliciten la adopción.”*

Como puede observarse, dicho precepto respeta plenamente la competencia en materia de legislación civil del Estado y sólo apunta quizá de una manera jurídicamente poco precisa, que la propuesta previa que en su caso podrá realizar la Generalidad Valenciana, será formulada por el Consejo de Adopción. Al mismo tiempo que señala que no sería en ningún caso considerada una medida discriminatoria para estudiar una adopción, el tipo de núcleo de convivencia fami-

liar. Por tanto puede observarse que no hay una regulación de la adopción por parte de parejas homosexuales como se ha pretendido en diversos medios de comunicación y que ha provocado una amplia polémica a favor y en contra de esta posibilidad. La Ley valenciana de la Infancia es perfectamente respetuosa con la legislación civil del Estado y, en todo caso, sólo apunta en el reseñado artículo 28, la pretensión siempre sometida al ámbito competencial del Estado, de que no haya medida discriminatoria a la hora de conceder una adopción por el tipo de convivencia familiar por el que se haya optado libremente. Es importante detenernos en este aspecto por las consecuencias que ha tenido y sigue teniendo y, sobre todo, por la desinformación realizada a través de diversos medios de comunicación.

### *Conflictividad jurídica*

No ha habido durante este período ningún tipo de conflicto respecto a las Leyes aprobadas por las Cortes Valencianas, manteniéndose los temas pendientes de años anteriores.

### **Actividad institucional**

Como indicábamos al principio de este informe, hay que destacar especialmente la aprobación de la Ley Orgánica 12/1994, de 23 de marzo, por la cual se deroga la Ley Orgánica 12/1982, de 10 de agosto, de Transferencias a la Comunidad Autónoma Valenciana de competencias de titularidad estatal.

Esta derogación va ligada a la Ley Orgánica 5/1994, de 24 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, mediante la que viene a derogar las Disposiciones Transitorias Primera y Segunda, que reducen en el texto estatutario las limitaciones formales contenidas en la LOTRAVA. Y, por otro lado, introduce una nueva Disposición Adicional Tercera, con el siguiente texto: *“Todas las competencias atribuidas por el presente Estatuto son incorporadas a él plenamente, asumiéndose con carácter estatutario por la Generalitat Valenciana”*. Tal y como dice el preámbulo de la Ley Orgánica 12/1994, *“la necesidad de esta Ley —se refiere a la LOTRAVA—, ha quedado superada una vez que por la reforma operada en el Estatuto todas las competencias que se sustentaban en ella han quedado incorporadas a éste con carácter plenamente estatutario.”*

Así pues, con la aprobación y entrada en vigor de estas dos Leyes Orgánicas, la Comunidad Autónoma Valenciana asume de *lliure* con plenitud de facultades, todas las competencias en el Estatuto, quedando perfectamente equiparada al marco competencial de aquellas Comunidades que estuvieron privilegiadas para alcanzar su autonomía por la vía de la Disposición Transitoria Segunda de la Constitución, o la de Andalucía que logró alcanzar su autonomía plena desde el primer momento por la vía del artículo 151 al no encontrarse el proceso andaluz con las cortapisas que a un proceso semejante como el valenciano se le pusieron en 1979 y 1980.

Por otro lado hay que destacar que a lo largo de 1994 se ha completado plenamente el desarrollo institucional previsto en el Estatuto de Autonomía.

Después de no pocos problemas se pudo constituir el Comité Económico y Social que, como hemos indicado, a través de una modificación legal ha fijado su sede en la ciudad de Castellón de la Plana y elegido a su Presidente, Antonio Sotillo Martí.

Por su parte el Síndic de Greuges ha continuado su proceso de asentamiento desde Alicante y el pasado mes de diciembre presentó formalmente ante las Cortes Valencianas su primer informe correspondiente al año 1993.

Con ambas Instituciones se cierra el ámbito institucional directamente dimanante del Estatuto. Sólo resta por voluntad de las Cortes Valencianas la entrada en funcionamiento del Consejo Jurídico Consultivo que, como indicábamos anteriormente, si bien no estaba previsto en el Estatuto se ha considerado oportuna su creación que previsiblemente se realizará en los primeros meses de 1995.

Desde el punto de vista de la composición del Consejo no ha habido modificaciones en el Gobierno valenciano durante el año 1994, por lo que se refiere a los cambios en las personas que ocupan las diferentes Consejerías.

Sin embargo, como se indicaba anteriormente, la política gubernamental de reducción de gastos plasmada especialmente en la Ley de Presupuestos de 1994, ha llevado a importantes modificaciones en la estructura de la administración, con la pretensión de suprimir varios institutos y entes autónomos, así como con la supresión de algunas direcciones generales en el seno de las Consejerías. Como igualmente apuntábamos antes, estas modificaciones se han plasmado en la aprobación a través de Decretos, de nuevos Reglamentos Orgánicos y Funcionales, tanto de las Consejerías como de Organismos Autónomos.

Finalmente hay que destacar que las Cortes Valencianas acordaron el 30 de noviembre de 1994 ejercer la iniciativa legislativa ante el Congreso de los Diputados. En este caso a través de la Resolución 229/III aprobada ese mismo día, mediante la que se acordó la presentación de una Proposición de Ley Orgánica ante la Mesa del Congreso de los Diputados sobre *"alteración de los límites provinciales consistente en la segregación del municipio de Gátova de la provincia de Castellón y su agregación a la de Valencia"*.

Esta decisión adoptada por unanimidad de las Cortes Valencianas, y con el acuerdo tanto de la Corporación municipal de Gátova como de las Diputaciones Provinciales de Castellón y de Valencia, responde a una necesidad geográfica dada la ubicación de dicho municipio en la vertiente sur de la Sierra de la Calderona y ante la necesidad de que todos los servicios de esta población se suministren desde lo que geográficamente es provincia de Valencia, ocasionando su pertenencia a Castellón un sinnúmero de problemas a los vecinos del municipio.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

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

Total diputados: 89

Composición por grupos a 1-I-94:

*Grupo Parlamentario Socialista*: 45 diputados

*Grupo Parlamentario Popular*: 30 diputados

*Grupo Parlamentario Nacionalista Unió Valenciana*: 7 diputados

*Grupo Parlamentario Esquerra Unida*: 6 diputados

*Grupo Mixto*: 1 diputado

Composición por grupos a 31-XII-94:

*Grupo Parlamentario Socialista*: 45 diputados

*Grupo Parlamentario Popular*: 30 diputados

*Grupo Parlamentario Nacionalista Unió Valenciana*: 6 diputados

*Grupo Parlamentario Esquerra Unida*: 6 diputados

*Grupo Mixto*: 2 diputados

En julio renunció a su escaño el diputado Manuel Giner Miralles perteneciente al Grupo Parlamentario Nacionalista Unió Valenciana, siendo sustituido por Miquel Ramón i Quiles quien se integró en el Grupo Mixto.

### Estructura del Gobierno:

Presidente: Joan Lerma i Blasco

Número de Consejerías: 10

— *Economía y Hacienda*: Aurelio Martínez Estévez

— *Administración Pública*: Luis Berenguer Fuster

— *Obras Públicas, Urbanismo y Transportes*: Eugenio Burriel de Orueta

— *Cultura*: Pilar Pedraza Martínez

— *Educación y Ciencia*: Joan Romero González

- *Sanidad y Consumo*: Joaquín Colomer Sala
- *Trabajo y Asuntos Sociales*: Francesc Xavier Sanahuja Sanchís
- *Industria, Comercio y Turismo*: Martín Sevilla Jiménez
- *Agricultura, Pesca y Alimentación*: Josep María Coll Comín
- *Medio Ambiente*: Emèrit Bono Martínez

**Tipo de Gobierno:**

Mayoritario

Partido y número de diputados que lo apoyan: PSPV-PSOE (45 diputados)

Composición del Gobierno: homogéneo (PSPV-PSOE)

**Cambio de gobierno:**

Durante el año 1994 no se ha producido ningún cambio

**Investidura, Moción de Censura y Cuestión de confianza.**

A lo largo de 1994 no se ha producido ninguno de estos tres supuestos

**Mociones de reprobación:**

Ninguna

**Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas.*****Datos globales:***

*Interpelaciones tramitadas:* 43

*Preguntas:* 2.058

— orales en Pleno: 200

— orales en Comisión: 40

— escritas: 1.818

*Mociones:* 24

*Proposiciones no de ley:* 107

*Proposiciones de ley: 3*

*Resoluciones subsiguientes al debate de política general: 30*

*Resoluciones y debates más importantes:*

El debate de política general tuvo lugar los días 16, 17 y 18 de febrero. Se debatieron Propuestas de resolución de las que fueron aprobadas 30.

Resoluciones y mociones:

— Resolución 149/III sobre València, capital europea de la cultura (BOCV nº 172 de 28-II-94)

— Resolución 151/III sobre inclusión en el Plan Hidrológico Nacional de las bases para la política hidráulica de la Comunidad Valenciana (BOCV nº 172, de 28-II-94)

— Resolución 154/III, sobre presentación del Plan de prevención y extinción de incendios (BOCV nº 172, de 28-II-94)

— Resolución 161/III sobre presencia de la Comunidad Valenciana en el proceso de ampliación de competencias de los Estatutos de Autonomía que se pudiera abrir con las demás Comunidades históricas (BOCV nº 172, de 28-II-94)

— Resolución 175/III sobre declaración de la marjal Pego-Oliva como parque natural (BOCV nº 172, de 28-II-94)

— Resolución 182/III sobre prohibición de las actividades de carácter nazi, fascista o racista en el País Valenciano (BOCV nº 176, de 29-III-94)

— Resolución 197/III sobre reconocimiento explícito de las uniones de hecho, tanto para las parejas homosexuales como heterosexuales (BOCV nº 190, de 27-V-94)

— Resolución 223/III sobre adopción del valenciano como lengua vehicular propia y preferente de la Generalitat Valenciana (BOCV nº 230 de 11-XI-94)

— Resolución 229/III sobre aprobación de la proposición de ley orgánica sobre alteración de los límites provinciales consistente en la segregación del municipio de Gátova de la provincia de Castellón y su agregación a la de València (BOCV nº 240, de 19-XII-94)

— Moción 37/III sobre uso preferente y general del valenciano entre las administraciones públicas de toda clase situadas en el País Valenciano (BOCV nº 183, de 29-IV-94)

### **Reforma del Reglamento Parlamentario:**

El 30 de junio (DSCV nº 165) se aprobó un nuevo Reglamento de las Cortes Valencianas que introducía importantes modificaciones en el texto anterior (BOCV nº 201 de 6-VII-1994).

**Normas interpretativas y supletorias del Reglamento:**

Por Resolución de la Presidencia 3/III de 18 de septiembre de 1994 (BOCV nº 219) se reguló el procedimiento parlamentario de las comparecencias del Presidente del Consejo previstas en el artículo 163 del Reglamento de las Cortes Valencianas.

**Instituciones similares al Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo:**

Durante el año 1994 el Síndic de Greuges continuó su proceso de asentamiento institucional elaborando por vez primera un Informe ante las Cortes Valencianas (BOCV nº 220 de 4-X-94).

Por otro lado las Cortes aprobaron la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, por la que crearon el Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana no habiéndose procedido todavía en el año 1994 a su desarrollo.

### Rasgos generales

La vida política e institucional de la Comunidad Autónoma de Extremadura durante 1994 ha seguido una línea de continuidad respecto de lo acaecido durante los últimos años; es más, el enfriamiento de temas que el año anterior le habían dado un relativo protagonismo estatal y algo de dinamismo interno, como la oposición a la cesión del 15% o el conflicto interno del Partido Socialista Obrero Español, agudiza la sensación de continuidad y, hasta cierto punto, de normalidad política. A este respecto hay que seguir destacando que la vida política autonómica dista mucho de contar con la viveza con que se desarrolla en el Estado o en otras Comunidades Autónomas; la clave de esta cierta sensación de apatía en la normalidad sigue siendo la incapacidad, ya crónica, de la oposición para animar la vida política neutralizando o, al menos, reduciendo la seguridad que proporciona la mayoría absoluta en la Asamblea del partido de gobierno. No deja de ser significativo que, especialmente en los últimos meses, haya una cierta tendencia de la oposición, tanto de Izquierda Unida como del Partido Popular, a buscar casos de corrupción en el partido en el gobierno y a trasladar al ámbito judicial cuestiones de evidente contenido político, como vía de desgaste del Ejecutivo, sin que, en todo caso, haya encontrado ningún "filón" que explotar en ese sentido.

No obstante, y en la línea de lo que sucede en toda España, no parece que el Partido Socialista Obrero Español pueda mantener su actual nivel de implantación en Extremadura, y ello a pesar de la propia oposición. En los resultados electorales habidos en Extremadura en los comicios europeos se mantuvo una ventaja socialista, pero con un claro retroceso en relación con anteriores elecciones. Sin proceder a extrapolación alguna, el próximo debate electoral autonómico se sitúa, según todos los observadores, en el reto para el Partido Socialista Obrero Español de mantener su mayoría absoluta, y para la oposición de acabar con ella; el caso andaluz está muy cercano para los políticos extremeños.

Antes de entrar en el análisis de la actividad de la Comunidad Autónoma hay que destacar la modificación del Estatuto de Autonomía llevada a cabo por la Ley Orgánica 8/1994. Esta reforma se enmarca, como es sabido, en el proceso general de ampliación de competencias de las Comunidades Autónomas que siguieron la denominada "vía lenta" de acceso a la autonomía, que tiene su punto de arranque en los Pactos Autonómicos de 1992 y su precedente cercano en la Ley Orgánica 9/1992, de transferencia de competencias a las Comunidades Au-

tónomas que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 de la Constitución Española. El contenido de la reforma se circunscribe a los arts. 7, 8, 9, 10 y 13 del Estatuto, dotando a la Comunidad Autónoma de nuevas competencias tanto legislativas como ejecutivas. Política y técnicamente, esta ampliación de competencias abre una nueva fase en el desarrollo de Extremadura como Comunidad Autónoma, debiendo enfrentarse en los próximos tiempos con el correspondiente proceso de transferencias y con la acomodación política, administrativa y financiera de sus estructuras a las nuevas facultades de que está dotada. Este proceso, aunque iniciado incluso antes de la reforma estatutaria, tendrá, sin duda, sus retos más destacables en los próximos años.

## Ejercicio de las competencias

### *Actividad legislativa*

La actividad legislativa del año 1994 ha sido sensiblemente superior desde el punto de vista cuantitativo a la del último año; se han aprobado ocho leyes, frente a la tres de 1993. Desde el punto de vista de su importancia, ciertamente ninguna de esas leyes puede calificarse de extraordinariamente relevante, excepción hecha, quizás, de la *Ley 8/1994, de Cajas de Ahorros*, publicada ya entrado el año 1995. Ahora bien, en todo caso, y con independencia de sus contenidos concretos, hay que destacar que varias de esas leyes aparecen como marco de determinados sectores de actividad y, por ello, presentan, al menos, el interés político que implícitamente se presupone al optar por regular unos sectores y no otros. En este campo debe destacarse la aprobación de las siguientes leyes: *Ley 2/1994, de 28 de abril, de Asistencia Social Geriátrica*, *Ley 3/1994, de 26 de mayo, de Artesanía de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, *Ley 4/1994, de 10 de noviembre, de Protección y Atención a Menores*, y *Ley 6/1994, de 24 de noviembre, de Balnearios y Aguas Minero-Medicinales y/o Termales*. Como se deduce de su propio título, dos de ellas ponen de manifiesto una tendencia a reforzar políticas sociales: asistencia geriátrica y menores. En ambas se regulan las líneas generales de la actuación pública y privada, a la vez que se garantizan los derechos de los sectores afectados: tercera edad y menores. Las otras dos Leyes pretenden fomentar dos sectores de actividad económica de importancia en Extremadura: artesanía y turismo en una de sus manifestaciones. La primera establece un marco de protección de la actividad artesanal frente a los procesos industriales, creando un Registro de Artesanos y Empresas Artesanas, una Comisión de Artesanía y las denominadas Areas de Interés Artesanal. La segunda Ley regula las condiciones de las concesiones administrativas para la explotación de balnearios y aguas minero-medicinales y/o termales, como medio de potenciar el desarrollo turístico, a la vez que se regula el uso eficaz de recursos desde la perspectiva de la salud pública.

Otras dos leyes redefinen sendas instituciones previamente reguladas legalmente y vinculadas a dos sectores económicos básicos: la Sociedad de Fomento Industrial de Extremadura (*Ley 1/1994*), dentro del campo de la industria, y, en

el seno del agrícola, el Instituto del Corcho, la Madera y el Carbón Vegetal (*Ley 5/1994*). Se trata de cambios tendentes ambos a dar mayor flexibilidad a la actuación de esos organismos, tanto desde la perspectiva de su *modus operandi*, como desde la de sus ámbitos de actuación, ampliando éstos.

La actividad legislativa tiene otra de sus manifestaciones en la necesaria *Ley de Presupuestos para 1995* (*Ley 7/1994*). Ésta cierra la línea restrictiva de los últimos años como consecuencia de la mejor situación económica y, hay que suponer, del reto electoral autonómico de 1995. Su crecimiento es del 6,7%, un porcentaje mayor que el de la inflación prevista. Junto a este dato del carácter expansivo de los Presupuestos, hay que destacar los siguientes principios políticos: por una parte, se mantiene el deseo de contener el gasto corriente; por otra, se continúa con una clara política de apoyo a los sectores agrícola y ganadero, básicos en Extremadura y sumidos en una profunda crisis estructural, agudizada por la fuerte sequía. Entre los cambios hay que destacar el claro descenso en las inversiones en infraestructuras, cerrando toda una tendencia política de muchos años, descenso que se ve compensado por el fortalecimiento de nuevos sectores productivos, en especial del turismo y de la potenciación genérica de las pequeñas y medianas empresas.

Como se ha indicado, la Ley más importante del año es, seguramente, la última de las aprobadas: *Ley 8/1994, de Cajas de Ahorros*. Su publicación oficial el 21 de enero de 1995 lleva a que sólo pueda hacerse una referencia a la misma, dejando su estudio detenido para el próximo año. Su objeto es establecer un nuevo marco normativo estable adecuado a las bases estatales y a la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en la materia en los últimos años.

### *Potestad reglamentaria*

Desde el punto de vista material, una buena 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, la mayoría 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 sigue estando detrás de muchos Decretos adoptados en esta línea de actuación; en otros casos, se busca también la reestructuración del sector fomentando la reducción de gastos y la concentración de recursos. Un buen ejemplo de ambas finalidades puede encontrarse en el sector del tabaco, objeto de varios Decretos.

Continúa manifestándose una tendencia al crecimiento de normas reglamentarias dictadas en desarrollo de leyes propias. Es el caso, por ejemplo, del *Decreto 25/1994, por el que se desarrolla el Régimen de Tesorería y Pagos*, y con ello el Título IV de la *Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma* (*Ley 3/1985*). También el *Decreto 149/1994, por el que se establece el procedimiento para la concesión de la Calificación Artesanal, el Título de Maes-*

tro Artesano y su inscripción en el Registro de Artesanos y Empresas Artesanas, es un buen ejemplo de norma que da desarrollo reglamentario a leyes autonómicas, en este caso, además, un desarrollo relativamente rápido ya que se trata del relativo a la *Ley 3/1994, de Artesanía*, a la que ya ha hecho referencia. Otros Decretos modifican desarrollos legislativos previamente establecidos, generalmente en sus aspectos orgánicos; es el caso del *Decreto 82/1994*, que sustituye al Decreto 98/1991, dando nueva regulación al Consejo de Comunidades Extremeñas y al Registro de Asociaciones de la Emigración Extremeña, desarrollando la *Ley 3/1986, de la Extremeñidad*. En esta misma línea de desarrollo organizativo se inscribe el *Decreto 116/1994, por el que se regula la organización, composición y funciones del Consejo Regional de Servicios Sociales*, modificando el Decreto 100/1990 que desarrolló la *Ley 5/1987*.

En relación con el ejercicio de la potestad reglamentaria de ejecución de legislación del Estado, han seguido dictándose Decretos de adecuación a la *Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*; cabe destacar en este capítulo el *Decreto 9/1994, por el que se aprueba el reglamento sobre procedimientos sancionadores seguidos por la Comunidad Autónoma de Extremadura*, adecuando esta materia al Título IX de la citada Ley estatal. También los Decretos 11 y 116/1994 tienen su justificación parcial en el ajuste de distintas materias a la *Ley 30/1992*. Saliendo del terreno de la adecuación de órganos y procedimientos a la legislación básica, hay otras manifestaciones de ejercicio de potestad reglamentaria dentro de competencias que se poseen bajo el título de ejecución de bases estatales o bajo el título de ejecución simple. Así, por citar uno de los ejemplos más significativos, la Comunidad Autónoma ha regulado el régimen de concesión de emisoras de radiodifusión de F.M. (*Decreto 131/1994*), dando contenido a la única de las competencias efectivamente transferidas tras la *Ley Orgánica 9/1992*. En ejecución de normativa estatal, por otra parte, se han fijado los horarios comerciales (*Decretos 2 y 148/1994*) o se ha aprobado, para su posterior homologación, el Plan Territorial de Protección Civil (*Decreto 91/1994*).

En el terreno institucional, ya se han citado normas que han modificado órganos asesores como el Consejo de Comunidades Extremeñas (*Decreto 82/1994*) o el Consejo Regional de Servicios Sociales (*Decreto 116/1994*). Junto a ellas, deben destacarse otros dos Decretos que tienen como finalidad racionalizar el funcionamiento de la Administración autonómica mediante la creación de sendos registros para realizar el seguimiento de su actividad: Registro General de Convenios (*Decreto 1/1994*) y Registro de Contratos (*Decreto 79/1994*). Por último, el *Decreto 29/1994* regula los criterios de fijación de las relaciones de puestos de trabajo de la Junta de Extremadura.

Del resto de la actividad reglamentaria de la Junta de Extremadura pueden resaltarse los siguientes datos. Por un lado, también en este terreno se ha puesto de manifiesto la preocupación por la política social, pudiéndose destacar la aprobación de reducciones de precios públicos en determinados servicios sociales (*Decreto 78/1994*) o la regulación del procedimiento de ingreso en centros infantiles públicos (*Decreto 81/1994*). En la línea de años anteriores, se han

adoptado distintas normas de fomento del empleo, potenciándose, por ejemplo, la creación de contratos indefinidos en PYMES (Decreto 105/1994). Por lo que se refiere a las relaciones interadministrativas, debe citarse la aprobación de varios Decretos que conectan, de una manera u otra, la acción de la Comunidad Autónoma con la de las Administraciones locales: el Decreto 10/1994, declara la urgencia de las expropiaciones llevadas a cabo como consecuencia de las obras incluidas en los Planes Provinciales; el Decreto 93/1994 concede subvenciones a los Municipios para infraestructuras eléctricas municipales; el Decreto 94/1994, para la construcción de paradas de autobuses; el Decreto 95/1995 para la mejora y potenciación de recursos turísticos; los Decretos 127 y 128/1994 para crear, rehabilitar o mejorar suelo industrial. Para acabar este apartado, y dentro del terreno de la sanidad, puede citarse la aprobación del Decreto 107/1994, sobre traslado de cadáveres, ligeramente modificado por el Decreto 136/1994.

### *Competencias ejecutivas*

Siguiendo la línea habitual desde el nacimiento mismo de la Comunidad Autónoma, 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, entre los que cabe destacar el turismo y la artesanía, siguen siendo las manifestaciones básicas de la actividad del Ejecutivo. Ahora bien, tal y como ya se ha apuntado al hablar de la *Ley de Presupuestos para 1995*, puede apreciarse la tendencia a cerrar una etapa en las grandes inversiones en infraestructuras; no significa que se haya abandonado toda acción en este terreno, sino sólo que la política de infraestructuras pasa a ocupar una posición más modesta. Destaca, en cambio, como ya se ha adelantado, una acentuación en la política de apoyo a la pequeña y mediana empresa, tanto de carácter sectorial por tratarse de actividades de arraigo (agricultura, ganadería), como de carácter general. En conexión con ello, hay que poner de relieve, también, los esfuerzos llevados a cabo en política de empleo, con resultados similares a los del resto del país. También hay que reseñar la política de apoyo a la creación y mejora de polígonos industriales en grandes y medianos municipios de la región, tema al que ya se ha hecho referencia al hablar del ejercicio de la potestad reglamentaria.

Una de las prioridades del Ejecutivo autonómico es el afianzamiento de lo que podría denominarse la "política regional exterior". En efecto, desde la perspectiva bilateral siguen intensificándose las relaciones con el Alentejo, y se han establecido nuevas líneas de contacto también con la otra región fronteriza de Portugal: la Región Centro. En efecto, el 27 de mayo de 1994 se firmó en Alcántara un *Protocolo de Cooperación Transfronteriza entre la Comisión de Coordinación de la Región Centro y la Junta de Extremadura*, Protocolo al que más adelante se hará referencia. Pero la política regional exterior se ha extendido también al "marco multilateral". Hay que destacar a este respecto que el Presidente de la Junta ocupa, tras alguna dificultad, una de las Vicepresidencias del

Comité de las Regiones. Una buena muestra del protagonismo político, más allá del dato institucional, puede encontrarse en la posición mantenida en el propio Comité de las Regiones con ocasión del Informe sobre el Proyecto de Organización Común del Vino de la Comisión Europea, emitido a iniciativa del Presidente de la Junta de Extremadura, y en el que se impusieron las posturas de éste, abiertamente contrarias a la propuesta de la Comisión. Para concluir el apartado de la "política regional europea" resulta significativo que la primera visita oficial del Presidente del Comité de las Regiones, pocos días después de su designación, se realizó a Extremadura.

En otro orden de cosas, la Comunidad Autónoma de Extremadura, a través de su Presidente, fue, posiblemente, la primera que se hizo eco formal de la campaña desarrollada en toda España para aumentar las ayudas al Tercer Mundo; como resultado, la Junta, como así se recogió luego en la Ley de Presupuestos, se comprometió a destinar a la cooperación el 0,7 % de la financiación no vinculada o comprometida.

Dentro de este capítulo dedicado al Ejecutivo, hay que mencionar, también, el amplio trabajo desarrollado por la Junta en el ámbito tanto interno, como en el de las relaciones con la Administración del Estado para preparar las transferencias que han de recibirse como consecuencia de la ampliación competencial concluida con la reforma del Estatuto de Autonomía. No obstante, la casi totalidad de los Decretos de transferencias siguen retrasándose más de lo que era de esperar (sólo ha sido aprobado uno), sin que parezca que ese retraso pueda imputarse a la Comunidad Autónoma, sino a causas de carácter más general, como es la negociación en buena parte multilateral de las transferencias.

### *Convenios de colaboración*

Sigue siendo muy intensa la actividad convencional de la Comunidad Autónoma, habiéndose registrado por el Consejo de Gobierno más de 150 convenios. Continúa 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, destacando cuantitativamente los que tienen por objeto la realización de obras y la prestación de servicios sociales. Entre los convenios firmados con entes de ámbito estatal puede citarse el Convenio suscrito con el Consejo General del Poder Judicial y el Ministerio de Justicia para informatizar los órganos judiciales de la región.

En el ámbito internacional, como ya se ha adelantado, el 27 de mayo de 1994 se firmó en Alcántara un *Protocolo de Cooperación entre la Junta de Extremadura y la Comisión de Coordinación de la Región Centro de Portugal*. Como su precedente de 1992 con la región del Alentejo, se trata de un protocolo amparado en el *Convenio-Marco Europeo sobre Cooperación Transfronteriza entre Comunidades y Autoridades Territoriales*, firmado en Madrid el 21 de mayo de 1980. Desde el punto de vista material, se determinan los sectores en los que desarrollar la cooperación: infraestructuras de transportes y comunicaciones,

medio ambiente, turismo, patrimonio, agricultura, ganadería, etc... Desde el punto de vista técnico-político, y al margen de otras posibles consideraciones que pudieran hacerse al respecto, el Protocolo sirve para sentar las bases para un mejor acceso a las ayudas comunitarias tanto regionales, en general, como para regiones fronterizas, en particular.

Dentro del capítulo de los convenios, hay que dejar constancia de la creación del Registro de Convenios de la Comunidad Autónoma, al que ya se ha hecho alusión (Decreto 1/1994). Su finalidad es racionalizar la actividad convencional desde el punto de vista político, administrativo y estadístico. El Registro depende de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia y Trabajo. En él han de inscribirse todos los convenios que se firmen, exigiéndose antes de dicha firma un informe sobre la existencia de convenios similares vigentes.

### *Conflictividad*

Como es habitual, la conflictividad entre Extremadura y el Estado, procesalmente formalizada, es inexistente. En 1994 no se han registrado conflictos de competencia ni impugnaciones de normas con fuerza de ley que enfrenten al Estado y a la Comunidad Autónoma de Extremadura, ni a ésta con otras Comunidades Autónomas. Los conflictos políticos planteados, casi todos ello como consecuencia de la posición de Extremadura en relación con la cesión del 15% del IRPF, se han resuelto mediante acuerdos políticos o se encuentran latentes. Hay que destacar que dicha cesión no ha sido impugnada por Extremadura, una vez vistos los informes de los servicios jurídicos de la Junta, a pesar de que esa posibilidad quedó abierta el año anterior (ver el *Informe 1993*).

### **Actividad institucional**

Como ya se ha adelantado, la vida política extremeña se ha caracterizado por la normalidad, a veces tediosa, sólo rota ocasionalmente por la entrada del Presidente Rodríguez Ibarra en el ruedo de la política nacional y por hechos coyunturales ajenos, en general, a la Comunidad, como fue la campaña electoral para el Parlamento Europeo. No obstante, se han apreciado signos de debilitamiento de las posiciones del Partido Socialista Obrero Español durante este año; el más significativo es la pérdida de posiciones en las elecciones al Parlamento Europeo, especialmente en los municipios mayores de la Región, y ello a pesar de seguir siendo la formación con mayor número de votos. Otro ejemplo es la débil posición en la que se mantiene por el Partido Socialista Obrero Español la Alcaldía de Cáceres.

Entrando en la actividad parlamentaria, la mayoría absoluta del Partido Socialista Obrero Español en la Asamblea de Extremadura y la escasa imaginación política de la oposición son, un año más, los datos fundamentales que, como ya se adelantó, marcan una pobre actividad parlamentaria. Sigue sin realizarse "De-

bate sobre el Estado de la Región”, tras la retirada de la oposición de dicho debate en 1992. Ésta ha reivindicado en varias ocasiones la celebración de dicho debate, llegando a intentar forzarlo mediante la presentación de tres interpelaciones de contenido muy amplio. No obstante, sus intentos de celebrarlo han sido infructuosos; el Ejecutivo ha continuado defendiendo la idea de llevar el gran debate político a la discusión de la Ley de Presupuestos y, de manera más ágil y continuada, por medio de las preguntas parlamentarias que mensualmente pueden formularse al Presidente a través de un procedimiento especialmente ágil.

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, tampoco este año 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. Digno es de destacar, también, el debate parlamentario que ha precedido a la aprobación de la *Ley 8/1994, de Cajas de Ahorros*, poniéndose de manifiesto las distintas posiciones de las fuerzas políticas en relación con el papel que esas instituciones han de cumplir y con la forma de articularse con los poderes públicos.

Aunque con un amplio consenso de las fuerzas políticas, y por tanto sin auténtica confrontación, hay que reseñar el protagonismo político que ha tenido el rechazo del ya citado Proyecto de Organización Común del Vino de la Comisión de la Comunidad Europea, que llevó, incluso, a aprobar una Resolución (nº 36/III) instando al Gobierno de la Nación a oponerse a dicho Proyecto (*Boletín Oficial de la Asamblea de Extremadura nº 135*).

La oposición ha abierto dos vías para conseguir reforzar su presencia política. Por un lado, vía institucional, ha querido en varias ocasiones incorporarse a algunas tareas públicas solicitando su presencia en determinados órganos con protagonismo político. En un caso, al menos, su iniciativa ha tenido éxito; en efecto, con el apoyo del grupo mayoritario, se aprobó una Resolución (nº 33/III) instando a la Junta de Extremadura a constituir una Comisión de Nivelación de Servicios Públicos Fundamentales, en la que debían integrarse representantes de la propia Junta y de “todas las fuerzas políticas con presencia parlamentaria” (*Boletín Oficial de la Asamblea de Extremadura nº 121*). Dicha Comisión se encuentra en trance de constituirse, existiendo al respecto contactos entre el gobierno y la oposición. En esta misma línea, se ha propuesto por Izquierda Unida que en la Comisión Mixta de Transferencias se integre un miembro de cada una de las fuerzas políticas con representación parlamentaria (Proposición no de ley 99/III; *Boletín Oficial de la Asamblea de Extremadura nº 156*); esta propuesta aún no ha sido debatida.

Distinta es la otra estrategia seguida por la oposición, en especial en los últimos meses del año, y que parece ser, se pretenda o no, el trasunto regional de lo que sucede en la política estatal. Se trata, simplificando, del intento de llevar al ámbito judicial actuaciones políticas como vía de desgaste del partido de gobier-

no; en contraste con lo que pasa en el Estado, lo que sucede en Extremadura es que ni por entidad, ni por contenido, ni por viabilidad jurídica prosperan esas propuestas, al menos hasta el momento. Así, por ejemplo, el Partido Popular interpuso una querrela contra el Presidente de la Junta y algunos de sus Consejeros por los mismos hechos por los que ya el año pasado se llevaron a cabo actuaciones judiciales que no prosperaron, como no han prosperado ahora. Por su parte, parlamentarios de Izquierda Unida dieron lugar a un constitucionalmente rocambolesco asunto al querrellarse con el Presidente de la Asamblea de Extremadura por cerrarles las puertas de esa institución para evitar su ocupación cuando iban encabezando una manifestación. Una pintoresca resolución del Magistrado instructor supuso el procesamiento del Presidente de la Asamblea por un delito del art. 155, en relación con el art. 160 bis, del Código Penal: entorpecer la labor del Legislativo. Posteriormente, la Sala de lo Civil y de lo Penal del Tribunal Superior de Justicia revocó dicho procesamiento con sobreseimiento de la causa. Como último botón de muestra de la "crónica judicial-constitucional" tan habitual en Extremadura, los parlamentarios de Izquierda Unida han anunciado en los últimos días del año 1994 su voluntad de acudir al Tribunal Constitucional con el fin de conseguir que sus propuestas parlamentarias cuenten con mayor viabilidad que la que tienen en la actualidad, por considerarla casi nula.

Al hilo de lo anterior, conviene destacar que el 27 de junio de 1994 tomaba posesión de su cargo un nuevo Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura. Un hecho como éste, en cualquier otra Comunidad Autónoma (con alguna excepción), no pasaría de ser un acto institucional ordinario sin mayor relevancia política. No obstante, quien haya seguido la vida pública extremeña en los últimos años será consciente de los numerosos conflictos nacidos entre determinados miembros del Tribunal Superior de Justicia y el Ejecutivo regional; por ello, el nombramiento del nuevo Presidente se ve como un elemento de pacificación de esos conflictos. En el presente año, como se ha visto, esa pacificación aún no se ha dado, aunque sí un mayor rigor jurídico en las decisiones judiciales finales de los asuntos políticamente más delicados.

### Modificaciones administrativas importantes

Por lo que respecta a las modificaciones administrativas llevadas a cabo durante 1994, hay que comenzar destacando que no ha habido cambio alguno del Ejecutivo extremeño, permaneciendo el nombrado en 1993.

En otro orden de cosas, como ya se ha señalado al analizar la actividad reglamentaria, se ha seguido con la tarea de adecuar la actividad administrativa autonómica a la *Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común* con la adopción de distintos Decretos. Por su ámbito general puede destacarse el *Decreto 9/1994, por el que se aprueba el reglamento sobre procedimientos sancionadores seguidos por la Comunidad Autónoma de Extremadura*. Desde el punto de vista económico, pue-

de reseñarse también la aprobación del *Decreto 25/1994, por el que se desarrolla el Régimen de Tesorería y Pagos de la Comunidad Autónoma de Extremadura*.

También se ha indicado anteriormente que se ha modificado por vía legislativa la estructura y funcionamiento de distintos entes públicos: Sociedad de Fomento Industrial e Instituto del Corcho, la Madera y el Carbón Vegetal, ampliándose el objeto de este último. Algo similar ha sucedido respecto de órganos administrativos consultivos, que se han visto creados o modificados por la ley o por vía reglamentaria: Junta Asesora de Balnearios y Aguas Minero-Medicinales y/o Termales, Consejo de Comunidades Extremeñas, Consejo Regional de Servicios Sociales. Por último, se han creado varios registros con la finalidad de dar transparencia a la actividad administrativa y de racionalizar ésta: Registro General de Convenios, Registro de Contratos, Registro de Asociaciones de la Emigración Extremeña, Registro de Empresas Concesionarias de emisoras de F.M., o Registro de Artesanos y Empresas Artesanas.

Dentro de la actividad administrativa, aunque sea parlamentaria, hay que destacar, por último, que se ha aprobado un nuevo *Reglamento de Régimen Interior y Gobierno de la Asamblea de Extremadura* (*Boletín Oficial de la Asamblea de Extremadura* nº 137).

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

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

Total Diputados: 65

Composición por Grupos a 1-1-1994

*Grupo Socialista:* 39 Diputados

*Grupo Popular:* 19 Diputados

*Grupo Mixto:* 7 Diputados (4 de Izquierda Unida y 3 del CREX-CDS).

Composición por Grupos a 31-12-1994

*Grupo Socialista:* 39 Diputados

*Grupo Popular:* 19 Diputados

*Grupo Mixto:* 7 Diputados (4 de Izquierda Unida y 3 del CREX-CDS)

Los tres parlamentarios procedentes del CDS siguen actuando unidos, aunque parece que dos de ellos forman parte de la formación Convergencia Regional de Extremadura —CREX—, mientras que el tercero no hay constancia de que haya abandonado el Centro Democrático y Social.

### Estructura del Gobierno:

Presidente: Juan Carlos Rodríguez Ibarra (PSOE)

Vicepresidente: Ramón Ropero Mancero (PSOE)

Número de Consejerías: 8 (además de la Presidencia de la Junta, en cuya estructura se integra la Vicepresidencia)

— *Presidencia y Trabajo:* Joaquín Cuello Contreras (Independiente).

— *Economía y Hacienda:* Manuel Amigo Mateos (PSOE).

— *Agricultura y Comercio:* Francisco Amarillo Doblado (PSOE).

— *Industria y Turismo:* Javier Corominas Rivera (PSOE).

— *Obras Públicas, Urbanismo y Medio Ambiente:* Eugenio Álvarez Gómez (PSOE).

— *Bienestar Social:* María Emilia Manzano Pereira (PSOE).

- *Educación y Juventud*: Victorino Mayoral Cortés (PSOE).
- *Cultura y Patrimonio*: Antonio Ventura Díaz Díaz (PSOE).

**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).

**Cambios en el Gobierno:**

No se han producido cambios de Gobierno durante el año 1994.

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

No ha habido.

**Mociones de reprobación:**

No ha habido.

**Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas.***Datos globales.*

*Interpelaciones tramitadas*: 38

*Preguntas orales*: 48

En Pleno: 15

Al Presidente: 20

En Comisión: 13

*Preguntas escritas*: 160

*Mociones aprobadas*: 0

*Proposiciones no de ley aprobadas*: 12

En Pleno: 9

En Comisión: 3

*Resoluciones sobre debates generales aprobadas:* 0

*Leyes aprobadas:* 8

*Debates y resoluciones más importantes.*

A) El tradicional debate sobre “el estado de la Región” continúa sin realizarse después de la falta de comparecencia de la oposición en el debate de 1992 (véase el *Informe de las Autonomías 1992*). Se rechazó, incluso, una Proposición no de Ley (nº 76/III) por la que se instaba a la Junta de Extremadura a remitir a la Cámara una Comunicación para el debate sobre el estado de la Región, formulada por los Grupos Parlamentarios Popular y Mixto (*Diario de Sesiones de la Asamblea de Extremadura* nº 56-P). En otra ocasión, la oposición intentó forzar un debate de política general mediante la presentación de tres interpelaciones de contenido bastante amplio, sin llegar a conseguirlo (Interpelaciones nº 108/III, 109/III y 110/III; *Diario de Sesiones de la Asamblea de Extremadura* nº 57-P).

B) El debate más relevante de tipo general ha sido, como viene siendo habitual, el desarrollado con ocasión de la discusión de la *Ley 7/1994, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 1995*.

C) En varias ocasiones se han suscitado debates en relación con el Proyecto de Organización Común del Vino de la Comisión de la Comunidad Europea. La Resolución 36/III instó al Gobierno de la Nación a oponerse al citado Proyecto, exigiendo una serie de condiciones que favorezcan al sector (*Boletín Oficial de la Asamblea de Extremadura* nº 135, de 1 de junio de 1994).

D) La cuestión de la cesión del 15% del IRPF a las Comunidades Autónomas dio lugar a nuevo debate con ocasión de la discusión de la Proposición no de Ley 89/III, por la que se instó a la Junta de Extremadura a reiterar la no inclusión de la cesión del 15% del IRPF en los Presupuestos Generales del Estado, formulada por el Grupo Parlamentario Socialista (*Diario de Sesiones de la Asamblea de Extremadura* nº 62-P).

E) Desde el punto de vista político, merece especial mención el debate que se ha desarrollado con ocasión de la discusión de la *Ley 8/1994, sobre Cajas de Ahorros*, y que ha puesto fin al año parlamentario. En dicho debate las distintas fuerzas políticas han expuesto sus posiciones sobre la función de este tipo de entidades de crédito y sobre sus relaciones con los poderes públicos.

**Reformas del reglamento parlamentario:**

No ha habido.

**Normas interpretativas y supletorias del Reglamento:**

Se ha aprobado un nuevo Reglamento de Régimen Interior y Gobierno de la Asamblea de Extremadura el 27 de julio de 1994 (*Boletín Oficial de la Asamblea de Extremadura* nº 137, de 2 de septiembre de 1994).

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

### *Consejo Consultivo.*

La previsión estatutaria de creación de un alto órgano consultivo (art. 54) sigue sin ser desarrollada.

### *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 1994, y al igual que años anteriores, no ha registrado actividad.

### *Otros.*

El Consejo Económico y Social de Extremadura ha reforzado su presencia en la vida institucional con la elaboración de cinco Dictámenes, además del Informe sobre la Situación Socioeconómica de Extremadura, memoria del Consejo. De entre esos Dictámenes, emitidos todos ellos sobre Anteproyectos de Ley, cabe destacar el referente al Anteproyecto de Ley de Cajas de Ahorro.

### Introducción: líneas generales

En plena confirmación de alguno de los rasgos de la vida política e institucional que ya habíamos destacado en el *Informe* correspondiente al año 1993, 1994 ha supuesto una consolidación de las tendencias apuntadas tras las últimas elecciones autonómicas de 17 de octubre de 1993 y, muy especialmente, de la tendencia a la estabilidad en que se tradujo la espectacular victoria electoral del Partido Popular, que logró obtener en aquellos comicios 43 de los 75 escaños en juego.

Así las cosas —y toda vez que los resultados de las elecciones europeas de la primavera no supusieron en Galicia más que la confirmación amplificada de los de las autonómicas— el escaso debate político que ha caracterizado en líneas generales el desarrollo de la vida autonómica durante 1994 ha estado más centrado, según hemos de ver, en el interior de los dos grandes partidos —Partido Popular y Partido de los Socialistas de Galicia— que en la dinámica de competencia entre los mismos, dinámica objetivamente dificultada por la extrema distancia de peso electoral existente entre el primero y el segundo.

En otro orden de materias, 1994, que tampoco ha sobresalido por su notable producción legislativa, mantenida desde el punto de vista cuantitativo en la que ha venido siendo hasta la fecha la media habitual en los años sin elecciones autonómicas, ha visto la continuación del proceso de transferencias derivado del buen clima político existente, a lo largo de todo el período de nuestro análisis, entre la Junta de Galicia y el Gobierno del Estado, buen clima que también se ha puesto de relieve en la escasísima conflictividad existente entre aquél y la Comunidad Autónoma gallega.

Finalmente, y como ya había sucedido en los años 1992 y 1993, con la formulación por parte del Presidente de la Junta de la propuesta de “Administración Unica” y de sus proyectos de reforma del Senado, en 1994 Manuel Fraga Iribarne ha vuelto a insistir en su contribución a la discusión sobre la configuración territorial del poder del Estado y la forma de organización de la Cámara alta, sobre todo a través de su intervención en el debate sobre la situación del Estado de las autonomías, celebrado en el seno de la Comisión General de Autonomías del Senado en septiembre de 1994.

Todos los temas que acaban de enunciarse serán objeto de tratamiento más o menos detallado en las páginas que siguen, páginas que, como ya viene siendo habitual en este *Informe*, se ordenarán con arreglo a la siguiente sistemática: tras

abordar, en primer lugar, el estudio del ejercicio de las competencias autonómicas durante 1994 —distinguiendo, en este ámbito, los análisis de la producción legislativa, de la reglamentaria, del resultado del proceso de transferencia de competencias del Estado a la Comunidad Autónoma gallega y de las relaciones de conflicto entre aquélla y otras instancias—, nos referiremos al análisis de los acontecimientos esenciales de la vida política e institucional producidos en Galicia, acontecimientos cuyas líneas maestras acaban de ser apuntadas en esta breve introducción.

## El ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia

### *La producción legislativa*

Aunque el número de leyes publicadas en el *Diario Oficial de Galicia* (DOG) durante 1994 ha sido tan sólo de seis, en la realidad el Parlamento de Galicia aprobó hasta un total de nueve en el período citado, tres de las cuales han sido o serán publicadas en 1995, lo que determina que, con arreglo a las pautas que se vienen siguiendo en la elaboración de este *Informe*, estas tres últimas queden fuera del objeto de nuestro análisis. Ello ha supuesto una ligera inflexión a la baja en el número de leyes aprobadas —quince leyes en 1992 y doce en 1993— que es mayor si se tiene en cuenta, en primer lugar, que el año precedente la Cámara autonómica sólo estuvo reunida durante el primero de los períodos de sesiones correspondiente a 1993, al ser disuelto el Parlamento por Decreto de 23 de agosto de ese año; y en segundo lugar, que de esas nueve leyes, dos han sido las presupuestarias del 94 y del 95 y otras dos normas de modificación de textos legales ya vigentes.

Dejando, por lo tanto, de lado, las tres leyes no publicadas en el año objeto de este *Informe* —Ley 7/1994, de 29 de diciembre, por la que se crea el Instituto Lácteo y Ganadero de Galicia (DOG nº 4, de 5 de enero de 1995); Ley 8/1994, de 30 de diciembre, de creación del Instituto Gallego de Consumo (DOG nº 9, de 13 de enero de 1995) y Ley 2/1995, de 2 de enero, (DOG nº 29, de 10 de febrero), de protección ambiental de Galicia— de los seis textos legales aparecidos en 1994 todos menos uno —la Ley 3/1994, de 18 de julio, de reforma de la del Valador del Pueblo— han tenido su origen en proyectos del Gobierno. Nos referiremos a continuación, muy concisamente, a cada uno de los mismos.

a) Las Leyes 1/1994 y 6/1994, proceden a aprobar los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para 1994 y 1995, respectivamente. Aunque no haremos ahora referencia alguna a su contenido, pues lo más destacable en tal sentido ha sido ya apuntado en las correspondientes fichas normativas de este *Informe*, sí queremos subrayar el hecho de la aprobación dentro del plazo legalmente previsto de la Ley de Presupuestos del 95, frente al retraso considerable con el que se aprobó la del 94, retraso debido a la fecha de las elecciones y, consiguientemente, de comienzo de los trabajos legislativos de la IV legislatura del Parlamento, cuya apertura solemne tuvo lugar a comienzos de noviembre de 1993.

b) La Ley 2/1994, de 18 de julio, ha venido a modificar la 4/1984, de 4 de mayo, de Cámaras Agrarias, con el objeto de adaptar esta última a las bases estatales del régimen jurídico de las Cámaras Agrarias, fijadas en la Ley estatal 23/1991, de 15 de octubre. Debemos recordar, a este respecto, que la Ley gallega que se procede a modificar había sido aprobada con anterioridad a la Ley del Estado 23/1986, de 24 de diciembre, que vino a fijar las bases más arriba referidas y que fue objeto de recurso ante el Tribunal Constitucional. El alto Tribunal, en Sentencia 132/1989, de 18 de julio, la declaró constitucional, salvo en su artículo 8.2 y en parte de su Disposición Adicional Segunda, siendo este pronunciamiento del Constitucional el que determinó la aprobación de un nuevo texto legal del Estado, la Ley 23/1991, a la que ahora procede a adaptarse la primigenia Ley gallega de Cámaras Agrarias.

c) La Ley 3/1994, de 18 de julio, que lleva a cabo una modificación parcial de la Ley 6/1984, de 5 de junio, del Valedor del Pueblo, es, como antes apuntábamos, la única de todas las aprobadas durante 1994 que no ha tenido su origen en un proyecto del Gobierno. Esta norma, en tanto que ley de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía de las previstas en los artículos 126 y 127 del Reglamento del Parlamento de Galicia (Cfr. José A. Portero Molina y Roberto L. Blanco Valdés, "Prólogo" a la 1ª edición de la *Legislación básica de Galicia*, Tecnos, Madrid, 1992, pp. 9-12), fue tramitada a partir de la iniciativa conjunta de todos los grupos parlamentarios a la que se refiere el artículo 126.2 del Reglamento parlamentario, partiendo la iniciativa *política* del propio Valedor del Pueblo. Aunque también en la correspondiente ficha normativa queda constancia detallada de la extensión de la reforma, mencionaremos aquí a sus aspectos esenciales, que se concretan en la prórroga de las funciones del Valedor, en aquellos casos en que su cese se derivase de la expiración de su nombramiento, hasta que se produzca la nueva elección (art. 5º.3), en la determinación de que la propuesta para el nombramiento y cese de los Vicevaledores, a partir de la cual procederá el propio Valedor, se realizará por la Comisión de Peticiones de la Cámara a iniciativa de los grupos parlamentarios (art. 9º.1), en la especificación, con mucho mayor detalle que hasta el presente, del régimen jurídico aplicable al personal al servicio del Valedor (art. 10), a la dotación necesaria para el funcionamiento de la institución (art. 12), y a sus atribuciones y facultades (arts. 13 y 16), en la modificación del régimen regulador de las resoluciones y las notificaciones del Valedor (arts. 29 y 34), y en la adición de un nuevo Título V (arts. 38-40) regulador de las relaciones entre el Valedor del Pueblo, el Defensor del Pueblo y los diferentes comisionados de Parlamentos o Asambleas legislativas autonómicas.

d) La Ley 4/1994, de 14 de septiembre, de carreteras de Galicia es, en nuestra opinión, junto con la de protección ambiental, la más significativa de las normas aprobadas a lo largo de 1994, por la importancia estratégica del sector de actividad al que se dirige su regulación. La Ley viene a regular los muy diferentes aspectos del servicio viario, por medio de normas que, según aclara la propia exposición de motivos del texto legal, respondan de un lado a las nuevas

exigencias técnicas en materia de comunicaciones viarias y, de otro, a las demandas actuales de los usuarios y a la realidad de las peculiaridades territoriales de la Comunidad Autónoma de Galicia, con su hábitat demográfico muy disperso al tiempo que concentrado en un gran número de pequeños núcleos de población.

e) Por último, la Ley 5/1994, de 29 de noviembre, de creación del ente público Puertos de Galicia, es una norma de carácter organizativo por la que se procede a la creación en el ámbito de la Comunidad Autónoma de una entidad de derecho público así denominada, con la misión de desarrollar y gestionar las funciones y los servicios que en materia de puertos de competencia de la Comunidad Autónoma le son atribuidos por la propia Ley, con sujeción a los principios establecidos en la Ley de Régimen Financiero y Presupuestario de Galicia. El ente público Puertos de Galicia tiene, según la Ley, personalidad jurídica y patrimonio propios y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines.

Esta referencia a la producción legislativa del Parlamento de Galicia no estaría completa, en todo caso, si no hiciésemos mención a algunas otras iniciativas tomadas en el seno de la Cámara autonómica y que vienen a componer la imagen global de la acción legislativa durante el año objeto de este *Informe*.

1) En primer lugar, el Parlamento de Galicia ha tenido que hacer frente a dos nuevas propuestas de reforma del Reglamento de la Cámara, que han venido así a añadirse a la ya llevada a cabo en el verano de 1993 (José A. Portero Molina y Roberto L. Blanco Valdés, "Prólogo" a la 2ª edición de la *Legislación básica de Galicia*, Tecnos, Madrid, 1994, pp. 13-15). A este respecto, y aunque a lo largo del año fueron formuladas dos proposiciones de ley de reforma, ambas por el grupo parlamentario de los Socialistas de Galicia, sólo la primera ha prosperado de momento. La segunda, relativa a la modificación del artículo 9 del Reglamento parlamentario sobre el derecho de información de los diputados (BOPG nº 174, de 10 de diciembre de 1994) fue admitida a trámite por la Mesa del Parlamento y se encuentra pendiente de tramitación.

En cuanto a la ya aprobada (DOG nº 3, de 4 de enero de 1995, que publica la "Comunicación de 19 de diciembre de 1994 por la que se ordena la publicación en el DOG de la modificación de los artículos 52.2, 69.2ª y 70 del vigente Reglamento del Parlamento de Galicia"), se ha centrado en algunos aspectos del régimen jurídico regulador de las comisiones de investigación. De hecho serían acontecimientos relacionados con las incidencias de una concreta Comisión investigadora constituida en el seno de la Cámara a lo largo del 94 —la destinada a la investigación de las presuntas irregularidades y responsabilidades en la realización de las obras de Verín y Castrelo do Val— los que determinarían finalmente la presentación de la iniciativa socialista que culminaría en la reforma y una de las materias a que aquélla se iba a referir: el régimen de publicidad de los trabajos de las sesiones de las comisiones de investigación.

En efecto, el grupo parlamentario de los Socialistas de Galicia plantea en su proposición la modificación del apartado 3º del artículo 70 del Reglamento parlamentario gallego —que reproducía casi literalmente el artículo 63.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados—, proposición que fue tomada en consideración por unanimidad en sesión plenaria de 14 de junio. Ya en la fase de tramitación, el grupo proponente aceptará una enmienda del grupo parlamentario Popular tendente a especificar con mayor detalle el alcance del principio de publicidad que se introducía en la propuesta socialista y a establecer garantías sobre los derechos de defensa de los particulares llamados a comparecer ante las comisiones de investigación. Así las cosas, fue posible que en el Pleno celebrado el día 4 de noviembre se llegará a una proposición final de modificación que sería aceptada por unanimidad, recuperándose, por tanto, un principio esencial de consenso en las reformas reglamentarias que había sido roto con la operada en el año 1993.

La reforma se ha centrado, en conclusión, en los dos siguientes aspectos:

— Se ha procedido a especificar que las personas requeridas como informantes en las comisiones de investigación deberán ser advertidos de sus derechos y de la posibilidad de comparecer ante las mismas asistidos de letrado (art. 52.2).

— Se ha procedido a modificar el régimen de las comisiones de investigación en lo relativo a su publicidad. Para ello se ha eliminado como causa de excepción a la publicidad de las sesiones del Pleno del Parlamento aquellos casos en que se debatan propuestas, dictámenes, informes o conclusiones formuladas por las comisiones de investigación (art. 69.2ª) y se ha determinado —frente al carácter previamente secreto en todo caso de las comisiones de investigación— que las sesiones de las mismas serán a puerta cerrada, pero pudiendo asistir los representantes de los medios de comunicación social debidamente acreditados, salvo en los siguientes casos en que serán secretas: a) en el de las reuniones de las ponencias que se creen en el seno de las comisiones; b) en el de las comparencias que versen sobre materias que fuesen declaradas reservadas o secretas conforme a la legislación vigente y las que traten sobre asuntos que coincidan con actuaciones judiciales que fuesen declaradas secretas; c) en el caso de los datos, informes o documentos facilitados a estas comisiones para el cumplimiento de sus fines cuando lo disponga una ley o cuando motivadamente lo acuerde la propia Comisión (art. 70).

2) Durante esta IV Legislatura que se inicia en las postrimerias de 1993 se procedió también a la designación de los diputados autonómicos que habrían de defender en el Congreso de los Diputados dos proposiciones de ley presentadas ante aquél por el Parlamento de Galicia, al amparo de lo previsto en el artículo 87.2 de la Constitución: la proposición de ley ante el Congreso de los Diputados de transferencias a la Comunidad Autónoma de la competencia estatal en materia de puertos gallegos de interés general y la proposición de ley ante el Congreso de los Diputados de modificación del artículo 82 de la Ley General de Sanidad estatal, en lo referente a la financiación de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social. Los votos contrarios de los grupos socialista, catalán y de Iz-

quiera Unida, en el primer caso y de los grupos socialista y catalán, en el segundo, dieron lugar a que ambas proposiciones de ley fueron rechazadas por el Congreso de los Diputados en sesión plenaria celebrada el día 17 de mayo de 1994 (DSCD, P, nº 72).

3) Fueron rechazadas también, ahora por el Parlamento de Galicia, las dos proposiciones presentadas por grupos parlamentarios de la oposición: la del grupo parlamentario de los Socialistas de Galicia, relativa a la derogación de la Ley de Cámaras Agrarias y la del Bloque Nacionalista Gallego relativa a la regulación de ayudas a la prensa escrita en lengua gallega.

4) Igualmente fue rechazada una proposición de ley de iniciativa legislativa popular referente a la creación del grupo empresarial lácteo gallego, estando la segunda de las presentadas, relativa a la configuración del mapa de titulaciones del campus de Orense, pendiente del trámite de toma en consideración.

5) Una mención final, ya para terminar esta referencia a la producción legislativa del Parlamento de Galicia durante 1994, merece lo sucedido con dos propuestas legislativas de gran importancia material que, por distintas razones, han quedado "congeladas" en su tramitación parlamentaria. De un lado, la proposición de ley de derecho civil especial de Galicia, tramitada en ponencia conjunta (BOPG nº 90, de 23 de junio de 1994), en fase actualmente de enmiendas al articulado y, de otro lado, el proyecto de ley de ordenación del territorio de Galicia —única de las materias de desarrollo estatutario (art. 2º.3 del Estatuto de Autonomía para Galicia: "Una ley del Parlamento regulará la organización territorial propia de Galicia, de acuerdo con el presente Estatuto"), hasta ahora pendientes de regulación— presentado en octubre de 1994, publicado en el BOPG nº 161, de 17 de noviembre de 1994, y paralizado desde entonces en el seno de la Cámara Autónoma.

### *La actividad reglamentaria*

La actividad reglamentaria de la Administración autonómica gallega —normalizada en su funcionamiento tras un período electoral en el que, como apuntábamos en el *Informe* de 1993, se había producido una apreciable caída en el ritmo de trabajo del aparato administrativo del gobierno con motivo de los comicios autonómicos— se ha mantenido a un ritmo normal en el año 1994, pudiendo destacarse, en todo caso, algunos sectores de actividad en que el número o la importancia de las normas reglamentarias aprobadas ha destacado por encima, en algunos supuestos muy por encima, del conjunto.

a) Es el caso de las normas organizativas destinadas al establecimiento de la estructura de las Consejerías de la Junta de Galicia o de los órganos dependientes de la Presidencia de la misma, normas que vienen siendo habituales tras un cambio de gobierno y que en el caso del producido en diciembre de 1993 venían exigidas por una recomposición que no afectó sólo a los nombres de los titulares de las Consejerías, sino también a la propia estructura de los departamentos

autonómicos, que se remodelaron tal y como detallamos en la ficha institucional del *Informe* correspondiente a 1993. En tal sentido se aprobaron los siguientes Decretos fijando la nueva estructura orgánica y funcional de las Consejerías: 2/94 (Familia, Mujer y Juventud), 13/94 (Justicia, Interior y Relaciones Laborales), 49/94 (Cultura), 117/94 (Economía y Hacienda), 198/94 (Sanidad y Servicios Sociales), 239/94 (Educación y Ordenación Universitaria) y 262/94 (Presidencia y Administración Pública). El Decreto 427/93, reguló los órganos asesores y consultivos de la Consejería de Pesca, Marisqueo y Acuicultura y el 261/94 fijó la de los centros directivos dependientes de la Presidencia de la Junta de Galicia. Además de los citados, e igualmente en el ámbito de las normas organizativas, los Decretos 15, 16 y 17 de 1994 procedieron, respectivamente, a la creación de las Comisiones delegadas de la Junta para el medio ambiente, para Asuntos Económicos y para el empleo juvenil y el 114/94, a la creación de la Comisión para asuntos relacionados con la Unión Europea. Finalmente debemos apuntar en este ámbito cinco normas más: de un lado los Decretos 75/94, por el que se regula el funcionamiento de Policías Locales de Galicia, el 43/94 de organización del Registro de Aparcerías y Arrendamientos Rústicos Históricos y el 120/94, por el que se crean los Registros de Altos Cargos de la Junta y se regula su funcionamiento; de otro lado, los Decretos 320/94, por el que se regulan los servicios de automovilismo de la Junta de Galicia y 340/94, de creación de las Comisiones provinciales de racionalización administrativa.

Aunque no se trate de decretos de carácter organizativo, dentro de este primer apartado de normas relativas a la estructura y al funcionamiento de la administración autonómica gallega deben incluirse, por último, toda una serie de decretos que, a imitación de lo que en 1993 procedió a hacer la Junta de Andalucía (Francisco López Menudo, "Andalucía", en *Informe Comunidades Autónomas 1993*, pp. 99-102), aprueban para cada una de las Consejerías de la Junta de Galicia la relación de procedimientos iniciados a solicitud de los interesados, de los que sea competente para resolver la Consejería respectiva y, en su caso, sus organismos autónomos, y en los que la falta de resolución expresa de la Administración produce efectos desestimatorios o estimatorios (Decretos 264 a 274 de 1994).

b) Sin ningún género de dudas el segundo grupo de normas reglamentarias que debe destacarse, por su importancia tanto cuantitativa como cualitativa, es el relativo al sector de actividad de la ordenación pesquera, algo que no puede resultar en modo alguno extraño dada la significación del mismo para la economía gallega, en la que el sector de la pesca, el marisqueo y la acuicultura tienen una importancia económica y social destacada, pues contribuye en un 3,5% al producto interior bruto y aporta de forma directa un 3,9% de la población activa. Además de ello genera una gran actividad económica inducida en las industrias auxiliares como conserveras, transportes, equipamientos pesqueros, construcción naval o comercialización de los productos de la pesca. Agrupados por las distintas materias a los que los mismos han hecho referencia, deben destacarse en este ámbito los siguientes decretos fundamentales: en primer lugar los que han venido a refundir normativa dispersa hasta la fecha y que ahora procede a

ordenarse y racionalizarse (Decretos 419/93 en materia de descarga, primera venta y comercialización de recursos marinos frescos, 420/93, en materia de registros de buques y empresas haloalimentarias, 422/93, en materia de ayudas para el sector pesquero, marisquero y de la acuicultura, 423/93, en materia de marisqueo, extracción de algas y cultivos marinos, 425/93, en materia de permiso de explotación para ejercer la actividad pesquera y marisquera, 426/93, en materia de infracciones relativas a la protección de recursos marítimo-pesqueros, 428/93, en materia de formación náutico-pesquera y 429/93, en materia de actividades pesqueras de carácter recreativo); en segundo lugar los que han procedido a establecer una nueva normativa reglamentaria sobre determinadas materias (Decretos 421/93, que regula la denominación "producto gallego de calidad" para el sector de la pesca, el marisqueo y la acuicultura y el 242/93, por el que se aprueba el reglamento de la actividad pesquera y de las artes y aparejos de pesca permisibles en Galicia); en tercer lugar, por último, dos normas de carácter subvencional (Decretos 278/94, que establece un programa de ayudas con finalidad estructural en el sector de la pesca, la acuicultura y la transformación y comercialización de sus productos y 287/94, sobre ayudas para la adquisición de buques para mejorar las condiciones de acceso a los caladeros de la flota que faena en aguas comunitarias).

c) Un tercer sector de actividad en el que han sido varias las normas reglamentarias aprobadas ha sido el de la asistencia social y las materias de familia, mujer y juventud: además de tres decretos de carácter organizativo (53/94, de creación de la Red Gallega de Información y Documentación Juvenil y regulación de las condiciones y procedimientos para el reconocimiento oficial de los servicios de información juvenil, 95/94, de desarrollo de la Ley de Servicios Sociales en lo relativo a los registros de entidades prestadoras de servicios sociales y 174/94, de creación de órganos colegiados de coordinación en materia de drogodependencias) se han aprobado aquí dos normas más de naturaleza subvencional (Decretos 52/94, por el que se establece el régimen general de las ayudas y subvenciones de la Consejería de Familia, Mujer y Juventud en materia de formación, promoción de empleo y fomento de la economía social y 225/94 por el que se regula el programa de acogimiento familiar para personas mayores y minusválidos).

d) Significativa ha sido también la actividad reglamentaria en lo relativo a la economía, la industria y el comercio. En materia de comercio se ha aprobado el Decreto 20/94 regulador de los horarios comerciales en el ámbito de la Comunidad Autónoma, que viene a desarrollar las bases que en la materia estableciera la normativa del Estado (Real Decreto-Ley 22/1993, de 29 de diciembre) y a llenar el vacío provocado por la declaración de inconstitucionalidad de varios preceptos de la Ley 10/1988, de 20 de julio, de ordenación del Comercio Interior de Galicia. Por lo que se refiere a la industria, se han aprobado cuatro importantes normas reglamentarias: los Decretos 204/94, sobre seguridad industrial, 205/94, que refunde la normativa vigente en materia de inspección técnica de vehículos, 206/94, que adapta la normativa vigente en materia de prestación de servicios en los talleres de reparación de vehículos y de sus equipos y componentes

y 217/94, sobre ayudas para el sector de la construcción naval en Galicia). Por último, y en materia de economía, se ha aprobado el Decreto 284/94, de regulación de avales del Instituto Gallego de promoción económica.

e) La normalización lingüística y la educación han centrado también buena parte de la acción reglamentaria del Gobierno: en cuanto a lo primero se han aprobado los Decretos 79/94, sobre exención de la materia de lengua gallega en la enseñanza básica y media, 103/94, por el que se establecen ayudas dirigidas a las publicaciones periódicas escritas íntegramente en gallego normativizado y 185/94, sobre utilización del idioma gallego en los productos e información al consumidor y usuario en Galicia; en cuanto a lo segundo, deben destacarse los Decretos 259/94, por el que se establece el procedimiento para la creación y reconocimiento de Universidades, centros universitarios y autorizaciones de estudios en la Comunidad Autónoma y 275/94, por el que se establece el currículo del bachillerato en la Comunidad Autónoma.

f) Dedicaremos un último apartado a aquellos sectores en que la actividad reglamentaria ha sido escasa, pero que en todo caso han visto la aprobación de alguna norma significativa: es el caso de la vivienda (ámbito en donde se aprobaron los Decretos 133/94, de regulación de situaciones de los ocupantes y cambio de régimen en las viviendas de promoción pública y 301/94, sobre adquisición y enajenación de terrenos por el Instituto Gallego de la Vivienda y Suelo), del transporte (Decreto 98/94, por el que se regula el transporte regular temporal de viajeros a las playas, de los deportes (Decreto 228/94, regulador de las federaciones deportivas gallegas), de la sanidad y transportes (Decreto 355/94, por el que se regula el traslado de animales y se aprueban los modelos oficiales de autorización oficial de traslados) y del régimen laboral (Decreto 106/94, de régimen general de ayudas y subvenciones en materia de ámbito laboral y mejora de las condiciones de trabajo).

### **El proceso de transferencias y las relaciones de conflicto con otras instancias**

A) Como ya hemos apuntado, en 1994 ha continuado el proceso de traspaso de competencias del Estado a la Comunidad Autónoma gallega. Así, tras una reunión celebrada a principios de octubre por la Comisión Mixta de Transferencias, se aprobaron siete Reales decretos de transferencias, lo que ha supuesto para Galicia la asunción de materias por valor de caso 2.800 millones de pesetas y un traspaso de casi 500 trabajadores a la Administración autonómica. Los Reales decretos, todos de 4 de noviembre y todos publicados en el D.O.G. 23 de diciembre de 1994, son los siguientes:

a) 2.164/94, sobre traspaso de funciones y servicios en materia de cámaras agrarias.

b) 2.165/94, sobre traspaso de funciones y servicios en materia de defensa contra fraudes y calidad agroalimentaria.

c) 2.166/94, sobre traspaso de funciones en materia de provisión de medios materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia.

d) 2.167, 2.168 y 2.169/94, sobre ampliación de las funciones y los medios adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de cultura (estas normas afectan a la titularidad de la muralla de Lugo, del yacimiento arqueológico del castro de Viladonga, de la fundación Manuel Ventura Figueroa y a la cesión de competencias en materia de arqueología subacuática).

e) 2.170/94, sobre ampliación del traspaso en materia de servicios y asistencia sociales.

B) Casi como la otra cara de la moneda de las fluidas relaciones que han facilitado el proceso de traspasos referido, la conflictividad competencial, en línea con lo sucedido en las restantes Comunidades Autónomas, ha sido mínima durante 1994. Tan sólo cabría destacar en tal sentido el recurso de inconstitucionalidad nº 1053/1994 planteado por la Junta contra un precepto (art. 95. apartados 6 y 7) de la Ley 21/1993, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1994, recurso admitido a trámite por el Tribunal Constitucional por providencia de 12 de abril de 1994 (BOE de 21 de abril). El precepto impugnado regula la participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado e introduce como novedad la participación de las Comunidades Autónomas en la recaudación del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas. Además de considerar que el nuevo sistema de financiación favorece a las Comunidades autónomas con mayores niveles de desarrollo y es, por lo tanto, atentatorio al principio constitucional de la solidaridad, la Junta entiende que los apartados de la Ley impugnados establecen un nuevo método de financiación sin haberse procedido a la preceptiva modificación de la LOFCA, lo que, dado el carácter orgánico de esta última, vulneraría la Constitución.

Además, la Comunidad Autónoma se ha visto implicada en un conflicto positivo de competencia planteado por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias en relación con el acuerdo por el que se aprobó un proyecto de obras autorizando la construcción de un puerto en la localidad de Ribadeo (Lugo). El conflicto fue admitido a trámite por el Tribunal Constitucional el 15 de noviembre de 1994.

Finalmente, y en lo referente a las resoluciones del Tribunal Constitucional sobre conflictos previamente planteados cabría destacar la Sentencia del alto tribunal de 16 de junio de 1994 en relación con la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990, por la que se declara inconstitucional la Disposición Final 10ª de la citada Ley, interpuesto por el Gobierno de la Junta de Galicia. La Comunidad Autónoma impugnó la mencionada disposición, que regulaba la supresión de las cámaras oficiales de la propiedad urbana como corporaciones de derecho público, por considerar que vulneraba las competencias autonómicas en materia de cámaras de propiedad atribuidas a Galicia por el artículo 27.29 del Estatuto de Autonomía. Además de esta Sentencia, el

Tribunal Constitucional por sendos autos de 8 de febrero y 22 de marzo procedió a levantar la suspensión de determinados artículos de las Leyes 6/1993, de 11 de mayo, de pesca de Galicia y 11/993, de 15 de julio, sobre recurso de casación en materia de derecho civil especial de Galicia, impugnadas, respectivamente, por los recursos de inconstitucionalidad 2.728/1993 y 3.141/1993, uno y otro promovidos por el Presidente del Gobierno (DOG de 7 de marzo y 26 de abril de 1994, respectivamente).

## Rasgos fundamentales de la vida política e institucional gallega

### *Las elecciones europeas de 12 de junio de 1994*

Las elecciones europeas, tan significativas desde el punto de vista de su trascendencia nacional, al ser las primeras en las que el Partido Popular lograba imponerse al Partido Socialista Obrero Español desde las generales de 28 de octubre de 1982, tuvieron en Galicia una significación más reducida, pues no indicaron un cambio de las tendencias ya anunciadas en las autonómicas de 17 de octubre de 1993, sino, bien al contrario, la consolidación de la más importante de las mismas, es decir, de la tendencia hacia el distanciamiento entre la primera fuerza del sistema gallego de partidos —el Partido Popular— y todas las demás. En efecto, aunque, dada la baja en los niveles de participación, los populares no consiguen mantener el número absoluto de votos obtenidos en las pasadas autonómicas, sus índices porcentuales sobre voto expresado se incrementan hasta casi el 55% de los sufragios para el conjunto de la Comunidad Autónoma. Por su parte el Partido de los Socialistas de Galicia, que había sufrido en los comicios del otoño un serio descalabro, se mantiene en torno al 25% de los sufragios, bajando espectacularmente el Bloque Nacionalista Gallego, que con algo menos del 12% pierde casi siete puntos porcentuales en relación con sus últimos resultados autonómicos.

Pese a la prudencia con que deben ser manejados estos resultados, dado el especial carácter de la consulta electoral europea y sus muy distintos niveles de participación en relación con las elecciones “internas” (generales, autonómicas y locales), las europeas de junio confirmaron en Galicia la absoluta hegemonía popular, patente con sólo apuntar un doble dato: el Partido Popular venció en 294 de los 313 municipios de Galicia —batiendo su propio récord de las autonómicas: 288 sobre 313— victoria que, de extrapolarse los datos de las europeas a unas hipotéticas autonómicas, hubiera supuesto que el reparto de los 75 escaños de la Cámara gallega fuera el siguiente: 47 escaños para el Partido Popular, 19 para el Partido de los Socialistas de Galicia, 7 para el Bloque Nacionalista Gallego y 2 para Izquierda Unida.

### *La evolución de la vida partidista*

Como se apuntaba en la introducción, la extraordinaria distancia entre el primer partido de Galicia, en términos de su apoyo electoral (PP), y todos los

demás (PSdeG-PSOE y BNG) ha supuesto una reducción notable de los niveles de competencia interpartidista, de tal forma que durante 1994 apenas se han producido conflictos dignos de reseñarse. Más allá de determinados escándalos políticos relacionados genéricamente con el clima de denuncias de corrupción que se ha producido en España, las más importantes movilizaciones populares no han sido dirigidas directamente contra el Gobierno de la Junta de Galicia: así, por ejemplo, ha ocurrido con las movilizaciones destinadas a apoyar los intereses de la flota bonitera gallega —conflicto que determinó la aprobación de hasta seis declaraciones institucionales del Parlamento de Galicia, tal y como consta en la correspondiente ficha institucional—, con las destinadas a impedir el cierre de determinados servicios ferroviarios por parte de la compañía RENFE —conflicto este que dió lugar a una moción parlamentaria de la oposición (BNG) sobre mantenimiento, mejora y modernización del ferrocarril gallego aprobada por la Cámara—, o con las dirigidas a solicitar el aumento de las políticas represivas y preventivas contra el tráfico y el consumo de drogas, potenciadas estas últimas por el gran escándalo social que suscitó en la sociedad gallega la sentencia judicial dictada en el caso de la llamada “operación nécora” publicada el día el 27 de septiembre.

Así las cosas, y como acabamos de apuntar, será en el terreno del control del ejecutivo donde se producirán las iniciativas más destacables. La oposición propuso en el Parlamento de Galicia la creación de hasta cuatro comisiones de investigación, de las que sólo una fue aceptada: la relativa a las presuntas irregularidades y responsabilidades en la realización de las obras de Verín y Castrelo do Val, cuya importancia residió en el hecho de estar presuntamente implicado en las mismas, directamente, un sacerdote y militante del PP, el conocido en medios periodísticos como el cura de Tamaguelos, e indirectamente, y dadas sus responsabilidades administrativas, el Consejero de Política Territorial José Cuiña Crespo, quien ha pasado por ser uno de los posibles sucesores del Presidente de la Junta de Galicia.

Ello nos permite entrar ya en las cuestiones internas de la vida de los partidos, que es donde a lo largo de 1994 ha estado más centrado el interés de la política gallega. En lo que se refiere al Partido Popular, su dinámica interna ha venido marcada en gran medida por el anuncio, primero, y la reiteración después, por parte del Presidente de la Junta de su declaración de que no se presentaría a la reelección terminado su mandato en 1997, lo que ha disparado todo género de especulaciones sobre su posible sucesor y ha determinado movimientos internos en el partido entre los distintos líderes que aspiran a la sucesión, y sobre todo, entre los dos principales candidatos, los Consejeros de Política Territorial y Obras Públicas, José Cuiña Crespo y de Sanidad y Servicios Sociales, José Manuel Romay Beccaria.

Esa citada dinámica se ha producido de una manera más o menos subterránea y no ha impedido que la vida oficial de la organización haya estado marcada por la más absoluta normalidad, como lo demostraron los resultados del Séptimo Congreso del Partido Popular de Galicia celebrado en Santiago de Compostela el día 22 de mayo de 1994, en el que, con la participación de 4.000 compro-

misarios, fue elegida una ejecutiva por unanimidad. Sólo cabría apuntar en relación con el mismo un dato que el tiempo ha demostrado iba a tener más importancia que la que entonces quizás cabía preveer: nos referimos a la salida de la ejecutiva, la más sonora de las producidas en el Congreso, del exconsejero de industria y comercio de la Junta, Juan Fernández, relevado a finales de abril tras su implicación en un escándalo relacionado con presuntas irregularidades en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales. Aunque ya en el momento del relevo distintos medios pusieron en relación la dimisión del Consejero con presiones recibidas por parte de un sector del partido encabezado por el líder provincial coruñés, el Consejero Romay Beccaria, lo cierto es que el conflicto, de ser cierto, se mantuvo larvado hasta finales del 94, siendo ya perfectamente claro y abierto cuando se redacta este informe en los últimos días de enero de 1995. En efecto, el día 26 del citado mes Juan Fernández anuncia su voluntad de presentarse encabezando una lista de independientes a la alcaldía de El Ferrol —en donde la mayoría del Partido Popular está controlada por líderes afines a Romay Beccaria—, y declara que en tal caso abandonará su escaño en el Parlamento de Galicia. La reacción de la dirección del Partido no se hace esperar, y el día 27 el propio Presidente de la Junta advierte al exconsejero que será expulsado del Partido si materializa su anuncio de presentar una lista a la alcaldía distinta a la del Partido Popular.

A diferencia de lo ocurrido en el Partido Popular, en donde los hipotéticos conflictos, pese a excepciones como la que acabamos de analizar, se han mantenido larvados y sin expresión pública, en el caso del Partido de los Socialistas de Galicia, las luchas internas, abiertas y de gran dureza tras el descalabro electoral de las autonómicas del otoño de 1993 y potenciadas, en todo caso, por los propios conflictos orgánicos a nivel nacional entre guerristas y renovadores, han dado lugar a una crisis casi permanente del Partido, que lo ha colocado en uno de sus peores momentos desde el inicio de la etapa democrática.

El punto de inflexión en la crisis socialista gallega que ya venía larvándose con anterioridad a los comicios autonómicos de 1993 y que se manifestaría en la propia elaboración de las candidaturas —mayoritariamente renovadoras— para esas elecciones, se produciría con ocasión de la derrota de 17 de octubre, cuando el PSdeG-PSOE pasa del 32,5% de los sufragios en 1989 al 23,4% y de 28 escaños a un total de 19, muy poco por encima del mínimo de 16 que el Partido Socialista había obtenido en las primeras autonómicas de 1981. En ese contexto de grave descalabro electoral se produce, apenas empezado 1994, el día 28 de enero, la dimisión de Antolín Sánchez Presedo, que fuera candidato a la Presidencia de la Junta, como Secretario General de los socialistas gallegos. Varios días después, el 4 de febrero, se anuncia la constitución de una gestora que gobernará el Partido hasta el Congreso a celebrar en la primavera, gestora que va a ser presidida por Francisco Vázquez, alcalde La Coruña, presidente de la Federación Española de Municipios y Provincias y cabeza visible del sector guerrista en la federación socialista gallega.

Pese al dominio renovador, que había permitido al ya ex-secretario general presentar unas candidaturas autonómicas afines a sus posiciones, lo cierto es

que el proceso de elección de delegados para el congreso socialista gallego, desarrollado a lo largo del mes de abril, demostrará un cambio de tendencia, siendo ahora los guerristas —los vazquistas— los que lograrán una clara mayoría. De hecho, esa nueva mayoría orgánica se había ya puesto de relieve con ocasión de la elección de los delegados gallegos al 33 Congreso Federal del Partido Socialista, elección que arrojó un total de 41 delegados vazquistas por tan sólo 12 renovadores. El 7º Congreso del Partido de los Socialistas de Galicia, celebrado en Santiago los días 14 y 15 de mayo, supone la elección de Francisco Vázquez como Secretario General del Partido, con el 58% de los votos de los delegados, frente al 41% que obtendrá Carlos González Príncipe, alcalde de Vigo y cabeza del sector renovador en Galicia.

En todo caso, la brecha abierta en el partido, perfectamente perceptible en los resultados de la votación para la elección de Secretario General que acaban de exponerse, seguirá coleando después del Congreso socialista y tendrá su máxima expresión en la dimisión, producida a principios de septiembre, del portavoz del grupo parlamentario socialista en la Cámara autonómica, Fernando Salgado, alineado con el sector renovador. Elegido, de forma provisional, Miguel Cortizo, también renovador, como portavoz, la crisis no se cerrará hasta finales de año en que se confirma de forma definitiva la referida elección provisional.

Terminaremos este recorrido por la vida de los partidos en Galicia haciendo una referencia final a las fuerzas nacionalistas, que han continuado durante el año 1994 un proceso de confluencia orgánica ya iniciado con anterioridad y decisivamente potenciado, al margen de la estricta voluntad de los participantes en el mencionado proceso, por el dato objetivo de los resultados de las elecciones autonómicas en las que, por primera vez desde 1981, un sólo partido nacionalista, el Bloque Nacionalista Gallego, llega casi a monopolizar la totalidad del espacio electoral nacionalista en Galicia. Así las cosas, en marzo de 1994 la ejecutiva de Unidade Galega, heredera de la antigua Esquerda Galega liderada por Camilo Nogueira —fuerza que tras una actuación parlamentaria muy significativa en la Cámara autonómica sufrirá una derrota estrepitosa en las elecciones de octubre que suponen su desaparición de la vida institucional— solicita una reunión con el Bloque de cara al estudio de una posible confluencia orgánica, produciéndose a partir de entonces diversos tipos de contactos todavía abiertos en el momento en que se redacta este informe.

*El debate en el parlamento gallego sobre el "Estado de la Autonomía"  
y el debate en el Senado sobre la situación del "Estado de las Autonomías"*

En el mes de septiembre de 1994 se producirá la coincidencia de dos debates parlamentarios de extraordinaria importancia y significación política y jurídica en los que el Presidente de la Junta tendrá un marcado protagonismo: el conocido ya en Galicia como "debate sobre el Estado de la Autonomía" y el organizado en el seno de la Comisión de Autonomías del Senado en relación con la situación del Estado de las Autonomías.

El primero —formalmente consecuencia de la comunicación de la Junta en la que se solicita la comparecencia del Presidente para exponer la situación política de la Comunidad Autónoma (BOPG nº114, de 17 de septiembre de 1994)— se celebró los días 20 y 21 de septiembre (DSPG nº 31 y 32) y supuso un avance de las posiciones que Manuel Fraga Iribarne expondría la semana siguiente en el Senado, por lo que más abajo nos referiremos a las mismas. Pese a que la comunicación del Presidente estuvo centrado en tal materia —algo que los portavoces de los grupos parlamentarios de la oposición criticaron en el curso del debate, acusando a Manuel Fraga de no haber analizado ni diagnosticado los problemas de la Comunidad Autónoma— ello no impidió que tras el debate se presentasen y votasen hasta un total de 247 propuestas de resolución (cinco del G.P. popular, 176 del G.P. socialista y 66 del G.P. del BNG), de las cuales se aprobarían 26: las cinco de la mayoría, 11 socialistas y 10 nacionalistas (BOPG nº 123, de 28 de septiembre de 1994).

Por lo que se refiere al segundo de los debates referidos, la intervención del Presidente de la Junta en el debate sobre el Estado de las Autonomías celebrado en el seno de la Comisión de Autonomías del Senado el día 26 de septiembre iba a centrarse precisamente en cuatro de las cinco propuestas que en la discusión de la Cámara gallega serían aprobadas como propuestas de resolución del grupo parlamentario del Partido Popular: reforma del Senado, diseño del Consejo Económico y Social, participación de las CC.AA. en la Unión Europea y creación de una conferencia de Presidentes autonómicos.

En tal sentido, el discurso del Presidente de la Junta en el Senado, tras asentar la importancia central de los principios de autonomía, solidaridad y participación como principios que “configuran el fundamento constitucional del sistema”, apunta a la necesidad de “poner orden en el caos”, para lo cual se proponen un primer grupo de “medidas necesarias para superar las tareas pendientes”: se incluyen así, las propuestas de “creación del Consejo del artículo 131 de la Constitución que permita que la planificación económica se haga teniendo en cuenta las previsiones formuladas por las autonomías; la reunión periódica de los Presidentes de las Comunidades Autónomas con el Presidente del Gobierno, en el seno de una conferencia donde todos puedan participar en pie de igualdad y en un clima de máxima transparencia, y la apertura de canales de participación de las Comunidades Autónomas en Europa, sin perjuicio del papel irrenunciable del Estado”.

Todas las citas textuales, ahora y en lo sucesivo, proceden de la edición del discurso del Presidente de la Junta de Galicia realizada por la propia Junta, junto con el que se han publicado los volúmenes relativos a la pormenorización de las propuestas referidas: I (Administración Unica: una propuesta de racionalización del Estado de las Autonomías), II (El Senado como Cámara de representación territorial), III (El Consejo Económico y Social: cumplimiento del artículo 131 de la Constitución), IV (El principio de cooperación: conferencia de Presidentes), y V (Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea).

Tras ello, el Presidente de la Junta insistirá, de modo muy especial, en su propuesta de reforma del Senado “para que éste sea realmente lo que la Consti-

tución con solemnidad proclama: la Cámara de representación territorial” y apostará abiertamente “por un proceso de reforma, medida y precisa, del tenor literal de algunos preceptos de nuestra Carta Magna” sentando dos condiciones: “primera: ser en todo conforme con el espíritu de la Constitución; segunda: retocar lo menos posible la letra de nuestra Ley de Leyes”. A ese respecto, la propuesta de reforma se articula sobre un doble objetivo: “modificar la composición con una mayor presencia de la representación del nivel autonómico y un mayor protagonismo del Senado en determinadas materias que afecten a las esferas competenciales autonómicas y al grado de equilibrio interterritorial”.

Para la obtención del primer objetivo la propuesta del Presidente de la Junta de Galicia se concreta en lo siguiente: “primero: reducir los senadores provinciales a tres por circunscripción y a dos los correspondientes a las islas mayores; segundo: elevar el número de senadores designados por las Comunidades hasta un total del doble de provincias que componen la Comunidad, además del Senador por cada millón de habitantes; tercero: los Presidentes de las Comunidades Autónomas se constituyen así mismo en Senadores”.

En lo relativo a la especialización funcional, la propuesta se concreta en que la iniciación del procedimiento legislativo debería tener lugar en el Senado cuando se tratase de regular las siguientes materias: 1) las que tuviesen por objeto la planificación de la actividad económica general o la efectividad de la solidaridad en los términos previstos en los artículos 131 y 132 de la CE; 2) La normación básica; 3) Los proyectos de ley a los que se refieren los números 1 y 3 del artículo 150 y los proyectos de ley orgánica previstos en el apartado 2 del mismo precepto; 4) La aprobación y reforma de los Estatutos de Autonomía; 5) La declaración de interés general y 6) Los Tratados internacionales que supongan cesión de competencias constitucionales.

Tras todas estas propuestas, el discurso del Presidente de la Junta en el Senado se cerraría con una referencia al principio de solidaridad y a su proyección en la decisiva cuestión de la financiación autonómica, uno de los pocos temas en los que a lo largo de 1994 fue patente el claro desacuerdo entre el Gobierno del Estado y el de la Junta de Galicia.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos parlamentarios:

Total Diputados: 75

Composición por Grupos a 1-I-1994

*Grupo parlamentario popular de Galicia:* 43

*Grupo parlamentario de los Socialistas de Galicia:* 19

*Grupo parlamentario del Bloque Nacionalista Gallego:* 13

Composición por Grupos a 31-XII-1994:

La composición por grupos no ha experimentado variación alguna a lo largo del año.

### Estructura del Gobierno:

Presidente: Manuel Fraga Iribarne.

Número de Consejerías: 11

- *Presidencia y Administración Pública:* Dositeo Rodríguez Rodríguez.
- *Economía y Hacienda:* José Antonio Orza Fernández.
- *Política Territorial, Obras Públicas y Vivienda:* José Cuiña Crespo.
- *Educación y Ordenación Universitaria:* Juan Piñeiro Permuy.
- *Industria y Comercio:* Antonio Couceiro Méndez.
- *Agricultura, Ganadería y Montes:* Tomás Pérez Vidal.
- *Cultura:* Victor Manuel Vázquez Portomeñe.
- *Sanidad y Servicios Sociales:* José Manuel Romay Beccaria.
- *Pesca, Marisqueo y Acuicultura:* Juan Caamaño Cebreiro.
- *Justicia, Interior y Relaciones Laborales:* Juan Manuel Diz Guedes.
- *Familia, Mujer y Juventud:* Manuela López Besteiro.

**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.

**Cambios en el Gobierno:**

La Junta de Galicia experimentó un sólo cambio durante el año: por Decreto 96/1994, de 28 de abril, se dispuso el cese como Consejero de Industria y Comercio de Juan José Fernández García (DOG nº 82, de 29 de abril de 1994) y por Decreto 101/1994, de 2 de mayo, el nombramiento para el mismo puesto de Antonio Couceiro Méndez (DOG nº 84, de 3 de mayo de 1994).

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

No ha habido.

**Mociones de reprobación:**

Moción formulada por el G.P. de los Socialistas de Galicia sobre cese de cargos de la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales por su implicación en la manipulación de exámenes para cubrir puestos de trabajo en ella, apertura de investigación de responsables y dación de cuentas al Parlamento de su resultado (BOPG nº 136. Debate en Pleno de 19 de octubre de 1994. DSPG nº 36. Rechazada: BOPG nº 144).

**Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas:**

(Los datos comprenden desde la fecha de apertura de la IV Legislatura en sesión plenaria celebrada el día 6 de noviembre de 1993. DSPG nº 2):

***Datos globales:******Interpelaciones:***

Primer período de sesiones: (presentadas: 54; tramitadas: 27; en trámite: 27)

Segundo período de sesiones: (presentadas: 38; tramitadas: 15; en trámite: 22; retiradas: 1)

*Preguntas:*

## Primer período de sesiones:

Orales en Pleno: (presentadas: 109; tramitadas: 43; en trámite: 66)

Orales en Comisión: (presentadas: 325; tramitadas: 179; en trámite: 56)

Con respuesta escrita: (presentadas: 97; tramitadas: 56; en trámite: 41)

## Segundo período de sesiones:

Orales en Pleno: (presentadas: 49; tramitadas: 55; en trámite: 24)

Orales en Comisión: (presentadas: 262; tramitadas: 276; en trámite: 165)

Orales con respuesta escrita: (presentadas: 202; tramitadas: 110; en trámite: 93)

*Mociones:*

Primer período de sesiones: (presentadas: 16; aprobadas: 13; rechazadas: 3)

Segundo período de sesiones: (presentadas: 16; aprobadas: 4; rechazadas: 11)

*Proposiciones no de ley*

## Primer período de sesiones:

Presentadas: (en Pleno: 41; en Comisión: 72)

Aprobadas: (en Pleno: 5; en Comisión: 12)

Rechazadas: (en Pleno: 16; en Comisión: 42)

Retiradas: (en Pleno: 0; en Comisión: 2)

En trámite: (en Pleno: 20; en Comisión: 16)

## Segundo período de sesiones:

Presentadas: (en Pleno: 22; en Comisión: 62)

Aprobadas: (en Pleno: 3; en Comisión: 6)

Rechazadas: (en Pleno: 10; en Comisión: 34)

Retiradas: (en Pleno: 1; en Comisión: 0)

En trámite: (en Pleno: 14; en Comisión: 33)

*Comunicaciones de la Junta de Galicia: 2**Comparecencias:*

Primer período de sesiones: (en Pleno: 4; en Comisión: 36)

Segundo período de sesiones: (en Pleno: 3; en Comisión: 23+3 del período anterior)

*Procedimientos electivos: 9*

*Debates y resoluciones más importantes:*

a) Sesión constitutiva del Parlamento de Galicia, celebrada el día 16 de noviembre de 1993, a las 11 horas. Se procede a la Constitución de la Mesa de Edad, a la elección de la Mesa del Parlamento, a su constitución y a la prestación por parte de los diputados de la promesa o juramento de acatar la Constitución y el Estatuto de Autonomía (BOPG nº 1, del 12 de noviembre de 1993 y DSPG nº 1).

b) Comunicación de la Junta de Galicia en la que se solicita la comparecencia del Excmo. Sr. Presidente de la Junta de Galicia para exponer la situación política de la Comunidad Autónoma de Galicia (BOPG nº 114, de 17 de septiembre de 1994). Debate en el Pleno del Parlamento de Galicia en las sesiones de 20 y 21 de septiembre de 1994 (DSPG nº 31 y 32). Resoluciones subsiguientes al debate de política general sobre la situación política de la Comunidad Autónoma de Galicia (BOPG nº 123, de 28 de septiembre de 1994).

c) Dentro de los procedimientos de naturaleza normativa debe destacarse la aprobación por el Parlamento de Galicia de dos proposiciones de ley para ser tramitadas en el Congreso de los Diputados sobre la base de lo dispuesto en el artículo 87.2 de la Constitución española:

— Proposición de Ley ante el Congreso de los Diputados de transferencia a la Comunidad Autónoma de la competencia estatal en materia de puertos gallegos de interés general (BOPG nº 18, de 6 de abril de 1990. Toma en consideración: DSPG nº 13. Texto aprobado: BOPG nº 132, de 9 de abril de 1991. Designación de diputados para la defensa en el Congreso: Pleno del 22 de diciembre de 1993; DSPG nº 5 y BOPG nº 19, de 2 de febrero de 1994). Rechazada en el Congreso de los Diputados en sesión plenaria de 17 de mayo de 1994 (DSCD, P, nº 72).

— Proposición de ley ante el Congreso de los Diputados de modificación del artículo 82 de la Ley General de Sanidad Estatal, en lo referente a la financiación de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social (BOPG nº 64, de 15 de octubre de 1990. Toma en consideración: DSPG nº 41. Texto aprobado: BOPG nº 245, de 2 de marzo de 1992. Designación de Diputados para la defensa en el Congreso: Pleno del 22 de diciembre de 1993; DSPG nº 5 y BOPG nº 19, de 2 de febrero de 1994). Rechazada en el Congreso de los Diputados en sesión plenaria de 17 de mayo de 1994 (DSCD, P, nº 72).

d) Por lo que se refiere a las mociones y proposiciones no de ley presentadas cabría destacar, por el interés parlamentario o social que suscitaron, las siguientes:

— Moción formulada por el G.P. del Bloque Nacionalista Gallego, sobre mantenimiento, mejora y modernización del ferrocarril gallego (consecuencia de la interpelación nº 2329). BOPG nº 162. Debate en Pleno de 22 de octubre de 1994, DSPG nº 40. Aprobada: BOPG nº 172.

— Proposición no de ley en Pleno formulada por el G.P. del Bloque Nacionalista Gallego, sobre el conjunto culturo-natural del bosque del Eume-Caaveiro. BOPG nº 31. Debate en Pleno de 29 de junio de 1994. Rechazada.

— Proposición no de ley en Pleno formulada por los Grupos Parlamentarios Popular de Galicia, de los Socialistas de Galicia y del Bloque Nacionalista Gallego, sobre la realización de gestiones para que Santiago de Compostela sea declarada capital europea de la cultura (BOPG nº 35).

— Proposición no de ley en Pleno formulada por el G.P. de los Socialistas de Galicia, sobre rechazo de la imposición de peajes en las carreteras de la Comunidad Autónoma A Coruña-Carballo y Puxeiros-Baredo, en el Val Miñor. BOPG nº 111. Debate en Pleno de 13 de diciembre de 1994. Rechazada.

e) En lo relativo a las comunicaciones de la Junta de Galicia, se presentó en el Parlamento la siguiente: Comunicación de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Montes relativa a la problemática láctea de Galicia. BOPG nº 12. Comisión 7ª, de 30 de diciembre de 1993. Resoluciones aprobadas: BOPG nº 13, de 5 de enero de 1994.

f) De las comparecencias producidas en el Pleno del Parlamento en los dos períodos de sesiones que venimos analizando cabría destacar:

— Comparecencia del Excmo. Sr. Presidente de la Junta de Galicia, para informar sobre las razones de la crisis abierta en la Junta de Galicia con la dimisión del Consejero de Industria y Comercio, Don Juan Fernández, a iniciativa del G.P. de los Socialistas de Galicia (BOPG nº 64 y Pleno del 10 de mayo de 1994, DSPG nº 20).

— Comparecencia del Excmo. Sr. Consejero de Política Territorial, Obras Públicas y Vivienda, para informar de las razones que justifican la imposición de peaje en las autopistas de la Comunidad Autónoma, incumpliendo una resolución aprobada por unanimidad en el Parlamento de Galicia (BOPG nº 124 y Pleno de 4 de octubre de 1994, DSPG nº 33).

— Comparecencia del Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Montes, para informar del Plan de ordenación de los bosques del Eume, a iniciativa del G.P. de los Socialistas de Galicia (BOPG nº 149 y Pleno de 8 de noviembre de 1994, DSPG nº 37).

g) Entre los procedimientos electivos cabe destacar, aparte los ya mencionados para la designación de los Diputados comisionados para la defensa de proposiciones de ley del Parlamento de Galicia ante el Congreso de los Diputados, el de los miembros del Consejo de Administración de la Compañía de Radio-Televisión de Galicia (Pleno de 1 de julio de 1994, DSPG nº 28), el de la designación de los miembros del Consejo Asesor de RTVE en Galicia (Pleno de 1 de julio de 1994, DSPG nº 28) y el de elección de miembros del Consejo Universitario de Galicia (Comisión 4ª. BOPG nº 101).

h) En lo relativo a las Comisiones de Investigación, aparte de la modificación del Reglamento del Parlamento de Galicia en los términos que se refieren en el punto siguiente, se solicitó la creación de las siguientes:

— Solicitud de constitución de una Comisión de Investigación por 18 diputados del G.P. de los Socialistas de Galicia, sobre las irregularidades y responsabi-

lidades en la realización de las obras de Verín y Castrelo do Val (BOPG nº 50 y Pleno del 12 de abril de 1994, DSPG nº 16. Aprobada: BOPG nº 61). El Dictamen de la Comisión de Investigación fue debatido en el Pleno de la Cámara de 13 de septiembre de 1994, DSPG nº 29. El Dictamen aprobado por el Pleno de la Cámara en BOPG nº 128, de 4 de octubre de 1994.

— Solicitud de constitución de una Comisión de Investigación para el estudio de las actuaciones del Instituto de Desarrollo Comunitario, de la Asociación Grupo Local de Desarrollo Rio Lor y de la Administración Autonómica en el denominado Plan Courel, a iniciativa de 19 diputados del G.P. de los Socialistas de Galicia (BOPG nº 81 y Pleno del 14 de junio de 1994, DSPG nº 24. Rechazada).

— Solicitud de creación de una Comisión de Investigación, formulada por una quinta parte de los diputados de la Cámara, pertenecientes al G.P. de los Socialistas de Galicia, que aborde y esclarezca la ejecución de los Presupuestos de 1993, por parte de la Consejería de la Presidencia de la Junta de Galicia, en lo que respecta al programa 232A, servicio 06, del Capítulo VI (nº 3824) (BOPG nº 173 y Pleno de 13 de diciembre de 1994. Rechazada).

— Solicitud de creación de una Comisión de Investigación, formulada por una quinta parte de los diputados de la Cámara, pertenecientes al G.P. de los Socialistas de Galicia, que examine y evalúe las relaciones entre la Junta de Galicia y Unión Eléctrica Fenosa grupo de empresas (nº 3835) (BOPG nº 173 y Pleno del 13 de diciembre de 1994. Rechazada).

i) Para terminar este apartado, se dejará constancia de las Declaraciones institucionales del Parlamento durante el período de análisis:

— Declaración institucional de apertura de la IV Legislatura. Pleno de 26 de noviembre de 1993. DSPG nº 2.

— Declaración institucional relativa a la situación de los ciudadanos de origen africana que llegaron al Estado español en el buque *Scheepers* y que en la actualidad se encuentran en la ciudad de Pontevedra. Pleno de 22 de febrero de 1994. DSPG nº 9.

— Declaración institucional relativa la declaración de la ciudad de Santiago de Compostela como capital europea de la cultura durante el año 2000. Pleno de 23 de febrero de 1994. DSPG nº 10.

— Declaración institucional relativa a la integración plena de la flota española y gallega en la política pesquera común, a través del adelanto del período transitorio recogido en el Tratado de Adhesión. Pleno de 9 de marzo de 1994. DSPG nº 12.

— Declaración institucional relativa a la empresa Santa Bárbara en su factoría de La Coruña y solicitud a la Administración central de la continuidad de sus sistema productivo. Pleno de 11 de mayo de 1994. DSPG nº 21.

— Declaración institucional relativa a la situación de los boniteros del Cantábrico en general y de los gallegos en particular, en su demanda ante la Admi-

nistración española y la Unión Europea de que se impida la pesca con volantas ilegales. Mesa-Junta de Portavoces de 20 de julio de 1994. BOPG nº 101.

— Declaración institucional relativa al pronunciamiento en favor de la defensa de la flota boñitera del Cantábrico, y en especial de la gallega solicitando y apoyando la retirada y supresión de volantas. Pleno de 14 de septiembre de 1994. DSPG nº 29.

— Declaración institucional relativa a la defensa por el Gobierno del Estado ante las instituciones de la Unión Europea de una posición favorable a la objeción de cara a los acuerdos obtenidos en el seno de la organización NAFO, especialmente el relativo al TAC (captura total permisible) fijado para la especie “fletán negro”, procediendo al establecimiento de la correspondiente cuota autónoma para el susodicho recurso. Pleno de 8 de noviembre de 1994. DSPG nº 37.

— Declaración institucional relativa al apoyo al Gobierno del Estado en su intención de vetar la ampliación de la Unión Europea hasta que se negocie un reglamento de pesca en las aguas comunitarias, válido y aplicable para todos, sin las actuales restricciones contra la flota española en general y gallega muy en particular. Mesa-Junta de Portavoces de 16 de noviembre de 1994. BOPG nº 165.

— Declaración institucional relativa a la política pesquera. Pleno de 21 de diciembre de 1994. BOPG nº 186.

### **Reformas del Reglamento Parlamentario:**

El Diario Oficial de Galicia nº 3, de 4 de enero de 1995, procede a publicar la “Comunicación de 19 de diciembre de 1994 por la que se ordena la publicación en el D.O.G. de la modificación de los artículos 52.2, 69.2ª y 70 del vigente Reglamento del Parlamento de Galicia”. Tal modificación se ha concretado en los dos siguientes aspectos:

a) De un lado, se especifica que las personas requeridas como informantes en las Comisiones de Investigación deberán ser advertidos de sus derechos y de la posibilidad de comparecer ante las mismas asistidos de letrado.

b) De otro se modifica el régimen de las Comisiones de Investigación en lo relativo a su publicidad. En primer lugar eliminando como excepción a la publicidad de las sesiones del Pleno del Parlamento aquellos casos en que se debatan propuestas, dictámenes, informes o conclusiones formulados por las Comisiones de Investigación. Y en segundo lugar determinando —frente al carácter previamente secreto en todo caso de las Comisiones de Investigación, determinado en el artículo 70.3 del Reglamento del Parlamento— que sus sesiones serán a puerta cerrada, pero pudiendo asistir los representantes de los medios de comunicación social debidamente acreditados, salvo en los siguientes casos en que serán secretas: en el de las reuniones de las ponencias que se creen en el seno de la

Comisión; en el de las comparecencias que versen sobre materias que fuesen declaradas reservadas o secretas conforme a la legislación vigente y las que traten sobre asuntos que coincidan con actuaciones judiciales que fuesen declaradas secretas; y en el de los datos, informes o documentos facilitados a estas comisiones para el cumplimiento de sus fines cuando lo disponga una ley o cuando motivadamente lo acuerde la propia Comisión.

### **Normas interpretativas y supletorias del Reglamento:**

— Normas para la “designación de los miembros del Consejo Universitario” por la Comisión de Educación y Cultura del Parlamento de Galicia (BOPG nº 99, de 18 de julio de 1994).

— Normas reguladoras del “Registro de Intereses de la Cámara” y modelos de declaración de actividades y bienes, tanto iniciales, como modificativos o complementarios (BOPG nº 101, de 4 de agosto de 1994).

### **Instituciones similares a 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 1993 (BOPG nº 67, de 10 de mayo de 1994). Sesión Plenaria de 14 de junio de 1994 (DSPG nº 24).

— Informe Extraordinario del Valedor del Pueblo sobre la situación de los ancianos en Galicia: “Ser viejo en Galicia” (BOPG nº 133, de 10 de octubre de 1994).

#### *Consejo de Cuentas*

— Informe de fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma, ejercicio 1990, aprobado por el Pleno del Consejo de Cuentas de la Comunidad Autónoma (BOPG nº 394, de 17 de abril de 1993). Debate en Sesión Plenaria el 28 de junio de 1994 (DSPG nº 26).

— Informe de fiscalización sobre las elecciones al Parlamento de Galicia de 17 de octubre de 1993 (BOPG nº 79, de 24 de mayo de 1994). Comisión Permanente no legislativa para las relaciones con el Consejo de Cuentas. Sesión de 17 de junio de 1994. Propuestas de resolución: sesión de 30 de junio de 1994.

### Características generales

#### *La política interior*

Si tuviéramos que sintetizar los grandes rasgos de la vida política e institucional de la Comunidad balear durante 1994, podríamos decir que ha sido un año de atonía parlamentaria, ruptura de la coalición gobernante, escándalos económico-políticos y confirmación de la recuperación económica.

a) *La atonía del Parlamento* ha sido la tónica del funcionamiento de esta institución clave en la vida política. Atonía que se manifiesta en varios datos: el escaso número de leyes dictadas (seis en total, como luego veremos), que además son de una importancia menor que las de otros años; la neutralización de los mecanismos de control por la mayoría parlamentaria, como es el caso de las comisiones de investigación (así, la Comisión sobre el túnel de Sóller, de la que luego hablaremos); el escaso juego dado por la mayoría a las iniciativas de los grupos de la oposición, apoyándose para ello en el voto decisivo de un parlamentario tráfuga del grupo socialista (dado que la correlación de fuerzas entre mayoría y oposición, tras la ruptura de la coalición gobernante Partido Popular-Unión Mallorquina, era empate a 29 votos, por lo que el voto decisivo era el del diputado tráfuga menorquín). Con todo ello, parece que existe entre los gobernantes actuales un intento de restar protagonismo a la vida parlamentaria y de diluir las actuaciones de control que puedan plantear los grupos de la oposición en el Parlamento. En esta línea creo que ha de interpretarse el escaso número de veces que el Presidente del Gobierno ha comparecido ante el Parlamento durante el año; o también la falta de elección del *Sindic de Greuges* (Defensor del Pueblo autonómico), a pesar que la Ley de 10 de marzo de 1993 establecía que en el plazo de un año debía iniciarse el procedimiento para nombrarlo; o, por último, la falta de designación de los Síndicos de Cuentas, a pesar de que la Ley que crea la Sindicatura es de 1987, hace ya ocho años.

b) En 1994 se ha roto finalmente la *coalición Partido Popular-Unión Mallorquina*, que venía gobernando en la Comunidad bajo distintas fórmulas desde el momento inicial de la autonomía.

Inicialmente Unión Mallorquina (UM) fue un partido regionalista que nació pocos meses antes de las primeras elecciones autonómicas (1983), agrupando a ex militantes de UCD e independientes, bajo el liderazgo del antiguo dirigente

de UCD Jerónimo Albertí. Era, pues, un partido de cuadros (con muchos alcaldes de la isla de Mallorca) en el que se transformó la extinta UCD. En las elecciones, este partido —que se presentaba sólo por Mallorca— obtuvo 47.000 votos (un 15% del total) y 6 escaños en el Parlamento balear (sobre 54). Los votos de los diputados de UM fueron decisivos para que Gabriel Cañellas consiguiera la presidencia de la Comunidad al frente de la coalición AP-PDP-UL (que había obtenido 110.000 votos —un 35%— y 21 escaños), frente a la candidatura socialista de Félix Pons. Para ello se firmó un pacto de legislatura entre ambas formaciones políticas para la primera legislatura (1983-87), pacto que funcionó en la práctica con grandes problemas, a causa fundamentalmente de la ambigua actitud de UM. En la segunda legislatura (1987-1991), las dos formaciones políticas concurren por separado a las elecciones, formando tras ellas un gobierno conjunto en el que había dos miembros de Unión Mallorquina. Este Gobierno era minoritario al principio, pero pronto recibió el apoyo de otro diputado tráfuga (elegido en Menorca por el CDS), que les otorgó la mayoría parlamentaria en los asuntos importantes. De todos modos, y a pesar de algunas discrepancias públicas, esta legislatura fue la más pacífica en cuanto a las relaciones de los dos partidos en el gobierno. En la tercera legislatura (1991-95), las dos formaciones que comentamos constituyeron una auténtica coalición electoral para presentarse a las elecciones autonómicas, obteniendo mayoría absoluta (31 escaños de un total de 59) y formando de nuevo un gobierno conjunto. El primer episodio de la crisis que ahora ha acabado se produjo en el verano de 1992, con el cese de la Presidenta de Unión Mallorquina como Consejera de Cultura del Gobierno balear. A pesar de ello, la coalición se mantuvo formalmente y Unión Mallorquina continuó con dos Consejeros en el Ejecutivo. Pero las discrepancias han ido aumentando desde entonces y han acabado cristalizando en la ruptura de la coalición en abril de 1994. A efectos parlamentarios, la ruptura se ha traducido en una alteración de la correlación de fuerzas, produciéndose un empate a 29 votos entre mayoría y oposición, empate que se deshacía en la práctica con el voto decisorio del diputado tráfuga del grupo socialista al que antes hacíamos referencia. Donde la ruptura ha tenido mayores repercusiones ha sido en el Consejo Insular de Mallorca, en que la mayoría popular se ha convertido en minoría por un solo voto, aunque continúa detentando formalmente la Presidencia de la institución, dado que los grupos de oposición no han presentado una moción de censura. Con ello se ha producido una situación bastante extraña de disociación entre el Pleno de la institución y sus órganos ejecutivos (Presidente y Comisión de Gobierno), que son los que tienen que ejecutar los acuerdos de aquél.

De esta manera se ha puesto fin a la larga colaboración entre los dos partidos de centro-derecha del espectro político balear, en la que uno de ellos (el Partido Popular) ha ido creciendo inconteniblemente en votos y en poder, convirtiéndose claramente en partido hegemónico del centro-derecha, tal como se ha confirmado en los excelentes resultados de las elecciones europeas, mientras que el otro (Unión Mallorquina) se ha ido hundiendo hasta cuotas residuales, desde los 47.000 votos iniciales. Habrá que ver cuántos votos de éstos conservan en las próximas elecciones de mayo de 1995.

c) Los importantes *escándalos financieros* que se han conocido en las islas durante 1994 han tenido inevitables repercusiones políticas. El más destacado ha sido seguramente el de la empresa de inversiones financieras Brokerval, en la que se habían invertido grandes cantidades de dinero (dinero “blanco” y, a veces, dinero “negro”), incluso por entidades públicas como la Universidad balear, el Ayuntamiento de Palma y alguna empresa pública dependiente del Gobierno balear. La gestión desastrosa de las sumas invertidas por parte de la empresa citada, con desvío masivo de fondos hacia inversiones ruinosas, sin conocimiento de los inversores, ha llevado a la quiebra a la empresa y a la cárcel a sus dirigentes. Pues bien, el escándalo ha acabado salpicando al propio partido gobernante, al haber salido a la luz recientemente una inversión atribuida al mismo, que no había sido declarada hasta ese momento.

Otro tema que hay que mencionar es el de la construcción del Túnel de Sóller, adjudicada por el Gobierno balear en 1988 a una empresa local que figuraba la tercera en la lista propuesta por los técnicos de la propia Administración y con la puntuación más baja en cuanto a solvencia financiera. El túnel debía ser construido en poco más de dos años y abierto al público en febrero de 1991. Pues bien, en 1994 la empresa adjudicataria ha quebrado y las obras acumulan varios años de retraso, habiéndose producido acusaciones de todo tipo por parte de la oposición. Desde el punto de vista político, se creó una Comisión parlamentaria de investigación, con resultados decepcionantes e intervenciones sorprendentes (el grupo parlamentario que apoya al Gobierno llegó a “constatar la solvencia” de la empresa adjudicataria, cuando ésta ya había quebrado), Comisión que acabó disolviéndose con más pena que gloria.

Al margen de estos temas se han producido otros de menor calado o cuya repercusión ha sido a niveles inferiores (como el caso del cementerio privado *Bon Sosec*, con implicaciones notables a nivel municipal). Pero todo ello ha contribuido a convertir la vida política balear en un escenario bastante crispado (aunque debe reconocerse que sin llegar al nivel de conflicto y enfrentamiento de otras Comunidades) y le ha dado argumentos a los partidos de la oposición para formular acerbas críticas al Gobierno.

d) Por último —y aunque con ello nos referimos propiamente a la vida económica y no a la política—, hay que mencionar en este Informe la *consolidación de la recuperación económica* que ya se apuntó el año anterior. 1994 ha sido un año extraordinario para la economía balear y los datos son inequívocos al respecto: crecimiento del 7,8 del PIB, frente a un 1,8 en el conjunto del Estado; más de ocho millones de turistas (8.200.000), lo que supone un incremento del 15 por 100 de visitantes y del 21 por 100 del gasto turístico global (“gasto agregado”) respecto a la ya excelente temporada anterior.

### *Las relaciones con el Estado*

Las relaciones de la C.A.I.B. con la Administración estatal han mantenido una tónica parecida a la de años anteriores, es decir, poca conflictividad formal,

aunque acompañada de una actitud continuada de reivindicación en ciertos temas por parte de los dirigentes de la Comunidad. Lo más destacable es sin duda la reforma del Estatuto de Autonomía.

A) La innovación principal desde el punto de vista normativo ha sido la *reforma del Estatuto de Autonomía* balear, mediante la Ley Orgánica 9/1994, de 24 de marzo, que incorpora a aquél las competencias que habían sido transferidas a la C.A.I.B. por la Ley Orgánica 9/1992. Y las asume sin los condicionamientos que venían recogidos en esta Ley Orgánica para algunas transferencias (por ejemplo, en materia de juego, la autorización de casinos y la homologación de máquinas recreativas debían ajustarse a los principios de ordenación que establezca el Estado: art. 7.3). Pues bien, estas condiciones de la competencia parecen haber desaparecido tras la asunción de la misma en el Estatuto, ya que en ésta no se recogen aquellas condiciones: aunque la Ley de 1994 no deroga expresamente a la Ley de 1992, entiendo que se ha producido la derogación tácita de esta última Ley, una vez asumidas las competencias en el correspondiente Estatuto. En conclusión, considero que han desaparecido definitivamente los condicionamientos impuestos a las competencias transferidas en la Ley de 1992, en todo aquello que vaya más allá de la competencia estatal en la materia, definida exclusivamente a partir de los preceptos constitucionales y estatutarios, y sin tener en cuenta aquella Ley.

La reforma del Estatuto es de un alcance notable: se incorporan al mismo numerosas competencias, algunas de las cuales ya figuraban por cierto en los listados competenciales del texto estatutario, pero como competencias meramente "expectantes", por sobrepasar el marco del artículo 148 de la Constitución. Ahora esas competencias ya pertenecen plenamente a la Comunidad. Para hacerse una idea del alcance de la reforma, conviene enumerar sucintamente las nuevas competencias del Estatuto:

#### *Competencias exclusivas* (art. 10):

— ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma (ap. 6);

— casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las Deportivo-Benéficas (ap. 23);

— cooperativas y mutualidades no integradas en la Seguridad Social (ap. 24), que antes era una competencia de desarrollo legislativo y ejecución;

— espectáculos públicos (ap. 25), que antes era una competencia expectante;

— fundaciones que desarrollen principalmente sus funciones en la Comunidad (ap. 27); antes era una de las competencias expectantes;

— industria, aunque con ciertos condicionamientos (ap. 28); antes era una competencia de mera ejecución;

— instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, cuando no salga de la Comunidad (ap. 29);

— procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia (ap. 30); antes era una competencia de desarrollo legislativo y ejecución;

— publicidad, sin perjuicio de las normas dictadas por el Estado para sectores y medios específicos (ap. 31); antes era una de las competencias expectantes;

— servicio meteorológico de la Comunidad (ap. 32), que era una de las competencias expectantes;

— instituciones públicas de protección de menores (ap. 33), que era una de las competencias expectantes;

— transporte marítimo interinsular (ap. 34).

*Competencias de desarrollo legislativo y ejecución (art. 11):*

— corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos o profesionales (ap. 11); antes era una de las competencias expectantes;

— defensa del consumidor y usuario (ap. 12), que antes era una competencia meramente ejecutiva;

— régimen minero y energético (ap. 13).

— la enseñanza (art. 15), que antes era una competencia propiamente expectante.

*Competencias ejecutivas (art. 12):*

— asociaciones (ap. 6);

— ferias internacionales (ap. 7), que antes era una de las competencias expectantes;

— pesas y medidas; contraste de metales (ap. 10);

— planes establecidos por el Estado para la implantación o reestructuración de sectores económicos (ap. 11), competencia que antes era curiosamente de desarrollo legislativo y ejecución;

— productos farmacéuticos (ap. 12);

— propiedad industrial e intelectual (ap. 13 y 14).

En conclusión, debe decirse que con esta reforma del Estatuto, la Comunidad balear alcanza un notable nivel de competencias, aunque no llegue al nivel de las Comunidades de primer grado ni tampoco al nivel competencial recogido

en el proyecto de reforma del Estatuto aprobado por el Parlamento balear en 1991 y presentado después a las Cortes españolas. Ello ha dado lugar a que ciertas fuerzas políticas nacionalistas mostraran su rechazo a la reforma estatutaria, tachándola de insuficiente.

Paradójicamente, durante 1994 no se han producido traspasos de funciones y servicios del Estado a la C.A.I.B., debido a los problemas surgidos en la negociación de todo un bloque de competencias diversas (juego, aprovechamientos hidráulicos, etc). Ha habido que esperar a primeros de 1995 para que la negociación se desbloqueara y se llegara a un acuerdo.

B) Decíamos antes que existe una *actitud continuada de reivindicación frente al Estado* en ciertas cuestiones por parte de los dirigentes de la Comunidad. En efecto, se va afirmando entre éstos una postura que reclama del Estado un tratamiento específico de la insularidad, cada vez mejor teorizada por los mismos, que invocan al respecto el mandato inequívoco del art. 138.2 CE (“atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular”) y —como argumento comparativo— el régimen especial de que disfruta el otro archipiélago español. Dicha postura parte del hecho de que la insularidad representa unos costes añadidos en relación con las Comunidades no insulares (distancias, transporte aéreo o marítimo de bienes y personas, fragmentación territorial) que deben ser contemplados en el sistema de financiación de la Comunidad. Si a ello se le unen la presencia de más de ocho millones de visitantes al año, con el impacto que esto conlleva sobre las infraestructuras de las islas, la línea argumental queda reforzada. Paradójicamente, la Administración central continúa dejando a las carreteras de las islas fuera del Plan estatal de carreteras, por el motivo formal de que no hay en ellas carreteras de interés general, al haber sido transferidas éstas a la Comunidad Autónoma (argumento que, en cambio, no se aplica en el caso canario, aunque las carreteras estén también transferidas a dicha Comunidad).

De ahí que la Consejería de Economía y Hacienda del Gobierno balear haya presentado a finales de año un proyecto de régimen económico especial para las islas, que ya fue anunciado por el Presidente de la Comunidad en su intervención ante el Senado de la Nación en el mes de septiembre y que se ha articulado incluso en forma de proposición de ley a presentar ante las Cortes españolas. Dicho régimen especial se basa en dos grandes tipos de medidas (fiscales y económicas) y parte de la idea de que Baleares no quiere dejar de ser solidaria con el conjunto del Estado (aproximadamente un 10 por 100 de su renta se transfiere a la Península), pero reclama un tratamiento diferenciado del hecho insular por parte del Estado, al amparo del artículo 138.1 CE, solicitando que la sociedad civil balear deje de pagar los sobrecostes de la insularidad.

a) En cuanto a las *medidas fiscales*, se proponen en concreto medidas generales y medidas específicas. Entre las primeras cabe citar:

— reducciones del IVA para actividades como los servicios de hostelería, telecomunicación, transporte, potabilización o depuración de aguas, etc.;

— modificaciones del impuesto general de sociedades, con medidas de fomento de las transferencias de tecnología, creación de un Fondo de Previsión de Inversiones, y deducciones por inversiones;

— modificaciones de los impuestos de sucesiones y transmisiones patrimoniales cuando afecten a determinadas actividades (pequeñas empresas familiares) o lugares;

— creación de centros de coordinación de empresas multinacionales: se trata de un régimen especial para empresas dedicadas a actividades como contabilidad, informática, marketing, etc., que creen en Baleares centros que sólo presten servicios a dicho grupo multinacional, tal como existen en Bélgica o Luxemburgo, con un régimen fiscal beneficioso.

Las medidas fiscales previstas también pueden ser específicas, que afectan sólo a ciertas zonas o actividades, como:

— el caso de “zonas económicas avanzadas”, con creación de un marco fiscal específico (Parque balear de innovación tecnológica, áreas aeronáuticas fiscalmente beneficiadas alrededor de los aeropuertos);

— o de sectores estratégicos tradicionales, o también los existentes en Menorca e Ibiza, a efectos de mantener el equilibrio de sectores económicos en estas islas.

b) En cuanto a las *medidas de política económica*, el proyecto contempla compensaciones para mitigar el impacto de la estacionalidad, el monocultivo turístico y la pluriinsularidad. Así:

— la creación de un fondo balear de insularidad, con reserva de un 25 por 100 de la inversión para Menorca e Ibiza-Formentera, a fin de paliar la desproporción entre los costes de las infraestructuras y los servicios que se presta a una población que en determinados momentos del año es un 150 por 100 superior a la población de derecho;

— regímenes económicos específicos para el transporte (subvenciones) y sus centros de actividad (puertos y aeropuertos, con reducción de las altas tarifas portuarias ahora existentes), así como las telecomunicaciones (liberalización de las mismas);

— por último, otras medidas específicas como normalización de los costes sociales del sector aéreo, o la reversión de la participación en los ingresos del Estado en ciertos casos excepcionales.

En resumen, el proyecto supone un importante esfuerzo de concreción en lo que hasta ahora era una reivindicación abstracta y poco definida, a saber, el tratamiento específico de la insularidad. Tratamiento que ya se da actualmente en la otra región insular española, pero que no alcanza todavía a Baleares.

### Actividad normativa

Durante 1994, la Comunidad balear ha dictado menos normas que otros años (por ejemplo, 6 leyes en total) y, además, de menor importancia. En reali-

dad, no hay prácticamente ninguna de ellas que destaque de verdad y se sitúe al nivel de ciertas leyes (e incluso Decretos) aprobados en años anteriores.

De todos modos, vamos a efectuar un examen de conjunto de esa producción normativa, agrupándola por áreas temáticas, que vuelven a ser parecidas a las de otras temporadas: organización institucional, ordenación del territorio, transferencias a los Consells, comercio, educación, procedimiento administrativo.

A) En cuanto a las normas de *organización institucional*, la principal es la Ley de representación y defensa en juicio de la Administración de la Comunidad (Ley 5/1994), que centraliza en el Departamento Jurídico la representación y defensa de la Administración autonómica directa; también de la Administración institucional, aunque aquí se prevé la posibilidad de excepciones. Sólo las empresas públicas con forma de sociedad civil o mercantil quedan excluidas de este régimen de representación y defensa legal.

También debemos citar entre estas normas de autoorganización, los reglamentos de ingreso y de provisión de puestos de trabajo del personal al servicio de la Comunidad (Decretos 27 y 33/1994, respectivamente), dictados en desarrollo de la Ley de la Función Pública balear de 1989.

B) Más novedosas han sido las normas en materia de *ordenación del territorio*:

La Ley 1/1994, de 23 de marzo, establece las condiciones para la reconstrucción en suelo no urbanizable de edificios o instalaciones afectados por obras públicas. La Ley intenta resolver el problema consistente en que la ejecución de ciertas obras públicas (especialmente viarias) provoca a veces el hecho de que en los terrenos expropiados se encuentren situados edificios o instalaciones, cuya reconstrucción no es posible porque la parcela que resulta después de la expropiación no tiene la superficie mínima exigible por la normativa urbanística. Para evitar el perjuicio forzoso que se causa a estos propietarios, la Ley les permite la reconstrucción de la edificación demolida, siempre que se cumplan unos requisitos mínimos en la nueva construcción (los mismos usos, el mismo volumen, etc.). Así pues, se trata de un problema puntual, que la Ley resuelve en términos razonables.

El Decreto 72/1994, de 26 de mayo, regula los Planes de Ordenación del Litoral. Se trata de una norma innovadora, que pretende hacer efectivas las competencias de ordenación del litoral de la Comunidad, manteniendo un difícil equilibrio con las competencias que el Estado tiene sobre el dominio público marítimo-terrestre. El Decreto contiene un concepto muy amplio de "litoral", incluyendo en el mismo "todas aquellas zonas en que normalmente puedan darse fenómenos capaces de producir consecuencias perceptibles y significativas en el dominio público marítimo-terrestre"; señalándose con carácter general el límite interior del litoral en la zona de influencia prevista en la Ley de Costas, y el límite exterior en la línea base de las aguas interiores o los límites marítimos para las zonas de baños. Para la ordenación de estas zonas litorales, el Decreto establece la figura de los Planes de Ordenación del Litoral y, en su defecto, de

las Normas —subsidiarias o complementarias— de Ordenación del Litoral. En ausencia de ambos, la Conselleria de Obras Públicas puede dictar unos criterios de distribución y explotación de las instalaciones de temporada y de las obras o instalaciones permanentes (criterios que ya se han dictado este año 1994, al no existir todavía aprobado ningún Plan de Ordenación del Litoral). Por último, este Decreto ha sido recurrido por la Administración del Estado en vía contencioso-administrativa, y el Tribunal ha acordado la suspensión del mismo, suspensión que se mantiene por el momento.

El Decreto 61/1994, de 13 de mayo aprueba el Plan Director de puertos deportivos e instalaciones náuticas. Se trata de un importante Plan Director, que desarrolla la Ley de Ordenación Territorial de la Comunidad en cuanto a estas instalaciones marítimas, dada la saturación de las actuales instalaciones. El Plan clasifica todo el litoral balear en tres grados de protección (I, II y III). El grado I es el de protección máxima y en él se prohíbe totalmente la construcción de este tipo de instalaciones; en total, se clasifica con este grado de protección el 93,2 por 100 del litoral balear. El grado II es el de protección media, clasificándose como tal 38 Km. de costa (el 2,9 por 100 del litoral). El grado III es el de protección mínima, en el que está permitido construir cualquiera de las instalaciones portuarias a que se refiere el Plan, con los requisitos y el procedimiento establecidos en el mismo. Se clasifican como tal 52 km. de costa (el 3,9 del litoral balear). Por su parte, los Ayuntamientos pueden aumentar el grado de protección de sus costas a través de sus planes urbanísticos. En conjunto, se trata de un Plan necesario, que fija de antemano los tramos de costa en los que se pueden ubicar este tipo de instalaciones marítimas y que al mismo tiempo regula las condiciones y requisitos de cada una de ellas con detalle (puertos deportivos, dársenas deportivas, varaderos, embarcaderos, fondeaderos y puertos de refugio). A pesar de que la extensión de los tramos de costa en los que se pueden ubicar este tipo de instalaciones parece reducida en principio, los grupos ecologistas y los partidos de la oposición han criticado el Plan por considerarlo expansivo y demasiado permisivo.

Por último, el Decreto 90/1994, de 13 de julio, desarrolla el Texto Refundido de la Ley del Suelo en materia de criterios de delimitación de las áreas de reparto, y cálculo y aplicación del aprovechamiento tipo. Se trata de una de las primeras normas autonómicas que desarrollan el Texto Refundido de la Ley del Suelo en este punto, siendo lo más destacable del mismo la previsión de que los planes urbanísticos municipales delimiten áreas de reparto en suelo urbano de modo que cada parcela constituya una de esas áreas. Con ello se da cobertura a una práctica que había empezado a ser llevada a cabo por algunos planes municipales, pero que supone de hecho la negación del concepto mismo de área de reparto, en cuanto esta implica una superficie de terrenos lo suficientemente amplia como para hacer efectiva la redistribución de beneficios y cargas derivados del planeamiento urbanístico.

C) Otro apartado normativo a destacar es el de las *normas de relación de la Comunidad Autónoma con los Consejos Insulares*. Esta normativa ha tenido una doble dirección: de la Comunidad a los Consejos y de los Consejos a la Comunidad.

Empezando por esta última, se ha procedido a efectuar una transferencia de dos importantes centros hospitalarios dependientes del Consejo Insular de Mallorca (el Hospital General y el Hospital Psiquiátrico) a la Comunidad Autónoma, a efectos de integrarlos en el Servicio Balear de la Salud. La transferencia se ha instrumentado a través de la firma de un Convenio entre la Comunidad y el Consejo, con posterior asunción de la competencia por ésta mediante un Decreto (nº 32/1994, de 28 de marzo).

En sentido contrario, ha proseguido el proceso de transferencias de la Comunidad a los Consejos. La Ley 6/1994, de 13 de diciembre, transfiere competencias estos en materia de patrimonio histórico, promoción sociocultural, animación sociocultural, depósito legal de libros y deportes. Se trata de una nueva ley de transferencia de competencias de gestión en virtud del artículo 39 del Estatuto de Autonomía, que sigue la línea que inició la transferencia de competencias urbanísticas en 1990. Como puede verse, la Ley transfiere competencias muy heterogéneas, entre las que sobresale la de patrimonio histórico. En esta materia, se atribuye a los Consells todas las competencias ejecutivas y de gestión asumidas por la Comunidad Autónoma en la materia, sin perjuicio de que la Comunidad también pueda mantener registros autonómicos de los diferentes categorías de bienes pertenecientes al patrimonio histórico, distintos de los equivalentes registros insulares.

En cuanto a la gestión de esta competencia transferida, la Ley establece que los Consells deben crear Comisiones insulares del patrimonio histórico, estableciendo su composición y funcionamiento, aunque el Gobierno de la Comunidad puede nombrar un representante en cada una de ellas. Con ello se plantea de nuevo el espinoso tema de la composición de los órganos de los Consejos que deben gestionar las competencias transferidas (tema que surgió por vez primera con las Comisiones Insulares de Urbanismo), dado que algunas leyes de transferencia como la que comentamos introducen en la composición de dichos órganos uno o más representantes del Gobierno autonómico, con la posible alteración que ello puede suponer de las mayorías políticas existentes en cada Consell. El Consell de Mallorca ya ha hecho uso de esta habilitación y ha aprobado el Reglamento de organización y funcionamiento de su Comisión de Patrimonio Histórico, integrada por representantes de los distintos grupos políticos que componen el Consejo, en la misma proporción que tengan en las Comisiones Informativas, además del representante del Gobierno. Y justamente en la reunión inicial de la Comisión ya se ha planteado el problema que comentábamos con motivo de la elección del Presidente, al ser decisivo el voto del representante del Gobierno autonómico en el resultado producido.

De todos modos, la Ley ha resuelto un tema conflictivo en leyes anteriores, como es la existencia o no de recurso administrativo ante el Pleno del Consell contra los acuerdos de la correspondiente comisión, estableciendo que los actos de las comisiones de patrimonio histórico son susceptibles de recurso ordinario ante el órgano plenario: vemos entonces cómo se va afirmando progresivamente este recurso interno entre órganos del Consell, recurso

que impuso forzosamente la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ dictada al respecto de las Comisiones Insulares de Urbanismo.

Por último, en cuanto al régimen jurídico que han de seguir las competencias transferidas por la Comunidad, la Ley que comentamos vuelve a alterar la fórmula de las leyes de 1993. Este es un tema no pacífico, que ya destacamos en el Informe del año pasado. La Ley de Consells Insulars establece al respecto que, en el ejercicio de las competencias transferidas, los Consells 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 Consells adecuán 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.

Volviendo a la Ley 6/1994, ésta remite a un variado conjunto de normas: la Ley de Consejos Insulares, la Ley de Procedimiento Administrativo Común, y la legislación del Parlamento balear. Pero hay que reparar que entre las mismas no está la Ley de Bases de Régimen Local, como sucedía en las leyes de 1993, lo que significa por ejemplo que las comisiones de patrimonio no tienen que adecuar su funcionamiento a la normativa local, sino a las reglas de la LPAC. Con todo ello, parece confirmarse la idea de que estas comisiones actúan aquí no como órganos de la entidad local sino como órganos de una institución autonómica.

D) En materia de *comercio*, la Ley 2/1994, de 18 de mayo, establece las infracciones y sanciones en materia de calendario y horarios comerciales. Una vez fijados por una norma autonómica los horarios y el calendario de apertura de los establecimientos comerciales, el Parlamento balear ha aprobado esta Ley para tipificar las posibles infracciones y las sanciones a imponer en caso de incumplimiento de los horarios o del calendario establecido. Se trata de una Ley corta, que reproduce leyes similares de otras Comunidades Autónomas, y que contiene tipos de infracción muy imprecisos en algunos casos, ya que dejan en manos de la Administración la determinación final de la infracción (por ejemplo: son infracciones graves “aquéllas que tengan trascendencia económica apreciable”; son infracciones muy graves “las que tengan una gran trascendencia económica”). Una vez más, habría que pedir a los legisladores de la Comunidad un esfuerzo en cuanto a la técnica legislativa que emplean, en especial, en materias tan delicadas como la sancionadora.

Por lo demás, la Ley introduce un curioso recurso ordinario ante el Consejo de Gobierno contra los actos sancionadores dictados por los Consellers (que re-

cuerda el antiguo recurso de súplica ante el Consejo de Ministros), en vez de seguir la regla habitual consistente en que los actos de los Consellers ponen fin a la vía administrativa, por lo que son recurribles directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

E) En *materia educativa*, la Orden de 12 de agosto de 1994 ha regulado el uso de la lengua catalana como lengua vehicular en la enseñanza no universitaria, provocando una gran polémica ciudadana, con notables protestas de entidades culturales y educativas, que la han calificado como un paso atrás con respecto a la situación antes existente. La Orden obliga a los centros escolares a incluir un Proyecto lingüístico en el Proyecto educativo del centro, con el objetivo ineludible de asegurar que los alumnos tengan el dominio oral y escrito del catalán y del castellano al final del periodo de escolarización obligatoria. Este Proyecto tiene que prever “la implantación progresiva de la lengua catalana”, aunque la Orden no establece mayores precisiones al respecto, dejando a la determinación de cada centro el cumplimiento de esta directriz. También se permite que —de manera excepcional— se autorice a los centros a emplear exclusivamente una de las dos lenguas oficiales como vehicular de toda la enseñanza, sin perjuicio de la obligación de enseñar la otra lengua oficial. Si algunos padres reclaman para sus hijos la enseñanza en su lengua, sea la castellana o la catalana, no empleada como vehicular de la enseñanza en un determinado centro, “se tendrán que tomar las medidas necesarias para satisfacer este derecho, sin privar a los otros alumnos de recibir la enseñanza según el modelo lingüístico del centro”. La crítica de la entidades antes citadas considera que la Orden no cumplimenta el mandato de implantación progresiva del catalán establecido en la Ley de Normalización Lingüística de 1986, al permitir que sea cada centro quien fije con total libertad las asignaturas que se imparten en catalán y las que se imparten en castellano, con lo que es perfectamente posible que —en los centros que así lo acuerden— sólo unas pocas asignaturas (bastaría con una) se impartan en catalán, lo cual se considera contradictorio con la Ley citada. Por esta razón, dichas entidades han presentado recurso contencioso-administrativo contra la norma que comentamos.

F) En materia de *procedimiento administrativo*, se han dictado dos normas de adaptación a la Ley de Procedimiento Administrativo Común de 1992. La primera de ellas es el Reglamento de procedimiento sancionador (D. 14/1994, de 10 de febrero), que es muy parecido al Reglamento estatal de 4 de agosto de 1993, aunque alarga algunos de los plazos previstos en éste.

La segunda es el Decreto 76/1994, de 9 de junio, por el que se adecúan procedimientos a la LPAC citada, a efectos de fijación de los plazos de resolución y de los efectos del silencio administrativo. Posteriormente, se ha dictado otra norma similar (Decreto 107/1994, de 20 de octubre) pero sólo para la materias de régimen minero y patrimonio histórico. El primero de ellos es un largo Decreto, que contiene una relación de 189 procedimientos, cuyo plazo de resolución va desde 10 días a un año (la mayor parte han de hacerlo en tres meses —117 procedimientos— o en seis meses —38 procedimientos—). Por otra parte, 86 procedimientos deben entenderse desestimados cuando no recaiga re-

solución en plazo, mientras que 119 deben entenderse estimados. Con ello se produce la tantas veces denunciada complejidad y fragmentación del procedimiento administrativo, en el que localizar simplemente el plazo de resolución aplicable en cada caso, así como los efectos del silencio administrativo, pueden convertirse en tareas árdidas y prolijas en la práctica.

G) En materia de *sanidad*, el Decreto 31/1994, de 11 de marzo, sobre tramitación y resolución de autorizaciones y traslados de oficinas de farmacia, atribuye a la Administración autonómica esta competencia, quitándosela a los Colegios Oficiales de Farmacéuticos. Se produce así un cambio sustancial en la titularidad de esta importante competencia tradicional de los Colegios. La única explicación que al respecto ofrece la norma es que la transferencia de competencias operada por la L.O. 9/1992 y la reforma —entonces en tramitación— del Estatuto de Autonomía, “aconsejan el encuadre” de la ordenación de la competencia referida en la Comunidad Autónoma.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

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

Total Diputados: 59

Composición por Grupos desde enero de 1994 hasta abril de 1994:

*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 Parlamentario Mixto*: 3 diputados.

Composición por Grupos desde abril de 1994 hasta diciembre 1994:

*Grupo Parlamentario Partido Popular-Unió Mallorquina*: 29 diputados.

*Grupo Parlamentario Socialista*: 20 diputados.

*Grupo Parlamentario "Partit Socialista de Mallorca-Entesa Esquerra de Menorca"*: 5 diputados.

*Grupo Parlamentario Mixto*: 5 diputados.

### Estructura del Gobierno:

Presidente del Gobierno Balear: Gabriel Cañellas Fons.

Vicepresidencia del Gobierno: Maria Rosa Estaràs Ferragut.

Número de Consejerías: 9

— *Gobernación*: Catalina Cirer Adrover.

— *Economía y Hacienda*: Jaume Matas Palou.

— *Función Pública*: José Antonio Berastain Díez.

— *Cultura, Educación y Deportes*: Bartomeu Rotger Amengual.

— *Agricultura y Pesca*: Pere Joan Morey Ballester.

— *Sanidad y Seguridad Social*: Bartomeu Cabrer Barbosa.

— *Obras Públicas y Ordenación del Territorio*: Bartomeu Reus Beltran.

- *Turismo*: Joan Flaquer Riutort.
- *Comercio e Industria*: Cristòfol Triay Humbert.
- *Consejero sin cartera*: Marià Matutes Riera

### **Tipo de Gobierno:**

Hasta Abril de 1994:

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 Mallorca y el resto están ocupadas por miembros del Partido Popular.

A partir de Abril de 1994:

Tipo de Gobierno por apoyo parlamentario: minoritario.

Partidos y número de Diputados que le apoyan: PP (29 Diputados).

Composición del Gobierno: Todos sus miembros son del Partido Popular, salvo una Consejería que está en manos de un independiente antiguo miembro de Unió Mallorca.

### **Cambios en el Gobierno:**

No ha habido cambios de gobierno durante 1994.

### **Investidura, moción de censura y cuestión de confianza:**

No se ha dado ninguno de estos supuestos durante 1994.

### **Mociones de reprobación:**

No ha habido ninguna durante 1994.

### **Debates y resoluciones aprobadas:**

#### *Datos Globales:*

— Número de interpelaciones tramitadas: 39

- Número de preguntas orales: 173 en Comisión y 302 en Pleno
- Número de preguntas escritas: 774
- Número de mociones aprobadas: 8
- Propositiones No de Ley aprobadas: 25
- Resoluciones sobre debates generales aprobadas: 37

### **Reformas del reglamento parlamentario:**

No ha habido ninguna reforma durante el año 1994.

### **Normas interpretativas y supletorias del Reglamento:**

Resolución de Presidencia del Parlamento de las Islas Baleares, reguladora de la organización y funcionamiento del Grupo Parlamentario Mixto en el Parlamento, publicado en el Boletín Oficial del Parlamento de las Islas Baleares nº 152, de 14 de octubre de 1994.

### Consideraciones Generales

La estabilidad política del gobierno de coalición entre el Partido Socialista Obrero Español-Partido Socialista de la Rioja (PSOE-PSR) y el Partido Riojano (PR) constituye, un año más, el contexto explicativo de la situación de normalidad institucional y política existente en La Rioja. Ninguna razón interna se ha exteriorizado, dentro del propio Gobierno, que permita hacer pensar en la posible alteración del cumplimiento del pacto de gobierno PSOE-PR y todo hace pensar que llegará sin sobresalto alguno a las próximas elecciones de mayo. El PSOE ha seguido dando pruebas, quizá excesivas, del exquisito respeto de sus compromisos con el PR y difícilmente este grupo político, minoritario en la Diputación General (recuérdese que cuenta con dos diputados) podía imaginar al inicio de su compromiso político con el PSOE, hace tres años, que su cuota de poder alcanzaría la dimensión que tiene hoy en la política regional. En este sentido baste recordar que el PR dispone de una Vicepresidencia y dos Consejerías —de las ocho Consejerías existentes—, muy importantes por su volumen inversor y su incidencia política y social (Vicepresidencia, Obras Públicas y Urbanismo y Cultura y Deportes). En los presupuestos de 1994 y 1995 estas tres Consejerías han dispuesto o van a disponer de casi una cuarta parte del Presupuesto de la Comunidad. El nombramiento del senador designado por la Comunidad Autónoma ha recaído asimismo en uno de los diputados del PR (en su Presidente, Sr. Virosta) lo que le ha permitido a los regionalistas riojanos intervenir en cuanto tales con motivo del Debate sobre la situación del Estado de las Autonomías. Difícilmente puede encontrarse un apoyo político tan pequeño en término de apoyo parlamentario, mejor recompensado. El PR tiene en sus manos la estabilidad del Gobierno regional, pero, además, el color político de ese Gobierno (de ahí los periódicos guiños que el PP viene haciendo al PR). Un simple cambio de estrategia a favor del PP podría determinar la caída inmediata del PSOE, aunque no parece que ésto vaya a suceder a estas alturas de la legislatura y de los cómodos resultados obtenidos por el PR. Por lo demás, es difícil imaginar otro teatro de operaciones para el PSOE que ha dado cumplida cuenta de responsabilidad política. Paradójicamente, el desgaste derivado de la acción de gobierno está recayendo de manera especial sobre el PSOE. El PR se limita a rentabilizar su situación, aunque su situación puede cambiar en las próximas elecciones autonómicas.

En este contexto no es de extrañar la preocupación suscitada por la crisis desatada dentro del PR con motivo del Congreso regional celebrado en abril de

1994. El líder del llamado "sector crítico" y hasta ese momento Consejero de Obras Públicas y Transportes, Sr. Pedro Marín, fue derrotado frente al sector mayoritario liderado por el Presidente del PR, Sr. Virosta. El reto fue solventado con la dimisión del Consejero de Obras Públicas, de tres Directores Generales y de un Secretario General Técnico que fueron sustituidos por hombres del PR pertenecientes al sector mayoritario. Quedaba así cerrada y resuelta una crisis dentro del PR, más testimonial (la disconformidad con una manera de hacer y entender la política) que otra cosa, puesto que en todo momento era sabedor ese sector crítico de cuáles eran sus apoyos.

Las únicas alteraciones que han turbado la estabilidad de la política regional han sido los ecos de la agitada y convulsa situación de la política nacional, aprovechada sistemáticamente por el PP para trasladar al ámbito regional su estrategia de acoso al Gobierno socialista, aplicada con idéntica diligencia y procedimiento en el caso de La Rioja. Esa clave tiene su insistencia en acusaciones lanzadas a la prensa sobre hipotéticos casos de corrupción en la gestión de ciertas actuaciones de la Administración regional. Es cierto que esta política ha dado buenos resultados al PP, bien por la repercusión de la caída del PSOE en el ámbito nacional, bien por el propio desgaste de la acción de gobierno en el caso de La Rioja. Esa lectura pueden tener los resultados de las elecciones europeas. Al margen del valor político relativo que tienen esas elecciones, parecen confirmar unas tendencias muy definidas. Los datos son bien significativos. El PP obtuvo 69.202 votos, lo que supone el 53.23%; el PSOE, 39.093 votos, (30.07%); IU, 14.093 (10.84%). El PR no concurrió a las elecciones europeas.

Para valorar estos datos debe tenerse en cuenta que el PP obtuvo en las Elecciones Generales de 1993, 78.452 votos, en las Autonómicas de 1991, 59.844 y en las europeas de 1989, 39.228. El PSOE, 63.591, 60.768 y 45.848, respectivamente. IU, 11.819, 9.543 y 4.329, respectivamente. Si se extrapolasen esos datos a las elecciones autonómicas del próximo mes de mayo, el PP podría alcanzar una amplia mayoría (incluso mayoría absoluta), el PR, si bien no se ha presentado a las europeas de 1994, pudiera mantener su representación, IU tendría entrada por vez primera en la Diputación General y el PSOE tendría un descenso considerable de diputados. Lo que parece seguro es que el papel de árbitro que ha tenido el PR durante la presente legislatura será difícilmente repetible por la presencia de IU. El PSOE habrá pagado muy duramente su acción de Gobierno. Pero, no adelantemos acontecimientos.

Dentro del tormentoso clima de agitación sufrido por la política nacional durante 1994, debe señalarse que la experiencia del Debate sobre la situación del Estado de las Autonomías, celebrado en la Comisión General de las Comunidades Autónomas, en el Senado, en el que participó el Presidente de La Rioja, Sr. Pérez Sáenz, con un elaborado y bien construido discurso institucional en defensa de la cultura del pacto y la solidaridad sin olvido de la defensa de los intereses específicos de La Rioja, ha resultado, en mi opinión muy positivo. El debate demostró las potencialidades que puede ofrecer la transformación del Senado en Cámara territorial.

Desde otro punto de vista, el 25 de marzo 1994, el Boletín Oficial del Estado publicó la Ley 3/1994, de 24 de marzo, de ampliación de competencias del Estatuto de Autonomía, culminación del proceso iniciado con el Acuerdo autonómico firmado entre PSOE y PP, el 28 de febrero de 1992 y que se tradujo en la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre. La ampliación competencial ha supuesto una nueva redacción de los arts. 8 a 13 del Estatuto de 1982 y la iniciación de un nuevo proceso de transferencias todavía no cerrado puesto que no se han hecho efectivas las relativas al INSERSO y Universidad, que requieren en el caso de La Rioja una pausada y dura negociación.

## Actividad de la Diputación General de La Rioja

### *Actividad legislativa*

El notable incremento de la actividad legislativa al que ya hacíamos referencia en el pasado informe (finalizado el período ordinario de octubre-noviembre fue necesario habilitar uno extraordinario para dar salida a cinco proyectos de ley que habían quedado pendientes de aprobación), se ha materializado durante el presente año con la aprobación de diez leyes. Ciertamente que algunas de las aprobadas tienen muy escaso fuste y contenido como luego indicaré. Pero debe recordarse que en 1992 y 1993 tan sólo se aprobaron 3 leyes en cada ejercicio, lo que da idea del enorme esfuerzo hecho en el presente año, si se tiene en cuenta además, que algunos de los proyectos de ley pendientes de aprobación están prácticamente ultimados.

En relación a sus competencias presupuestarias una prueba patente de la diligencia con la que ha cumplido sus compromisos la Diputación General es que ha aprobado los Presupuestos de la Comunidad Autónoma correspondientes a 1994, con cierto retraso respecto a lo que son los plazos legales para ello, mediante la Ley 1/1994, de 24 de febrero (BOCA, núm. 45, de 26 de febrero de 1994), así como, puntualmente, los de 1995, mediante la Ley 10/1994, de 28 de diciembre (BOCA de 29 de diciembre de 1994). Dichos textos legales, además de las específicas previsiones presupuestarias, contienen diversos preceptos que afectan a materias jurídico administrativas y tributarias. Así el art. 16 de la primera de las leyes, modifica los límites y los órganos competentes para contratar directamente, y el art. 20, dado el carácter de autonomía uniprovincial, establece, por remisión a su normativa específica, el régimen de disposición de los créditos afectados a los *Planes Regionales de Obras y Servicios*. Sin embargo, debe recordarse que ninguna norma regional regula el régimen de estos Planes. Existe un *compromiso político* de la Federación Riojana de Municipios, tras la oportuna negociación con la Administración autonómica, aprobado el 26 de noviembre de 1993, para que las partidas presupuestarias destinadas hasta ahora a esos Planes constituyan el Fondo Municipal de Obras y Servicios. Este sustituiría al sistema de Planes Regionales de Obras y Servicios en el caso de los municipios no cabeceras de comarca y a la fórmula de los Convenios del Gobierno de La Rioja con las cabeceras de comarca, excepción hecha de la capital, Logro-

ño. La fórmula aprobada por la Federación de Municipios establece un sistema de objetivo de reparto de los fondos. Se establecen tres categorías de municipios (cabeceras de comarca, municipios de 500 habitantes y menos de 500 habitantes) y se reparte una cantidad fija por municipio y otra por habitante. El objetivo perseguido es una mayor autonomía de decisión de los Ayuntamientos que permite conocer al comienzo de cada año las cantidades que con cargo al Fondo corresponden a cada Ayuntamiento. En contrapartida sólo aquellos municipios que cobren los impuestos locales propios tendrán acceso al Fondo, lo que supone un sistema de corresponsabilidad fiscal, extremo cuya exigencia ha sido ratificado en una de las resoluciones aprobadas en el Pleno sobre el estado de la Región a propuesta del PR. Pero adviértase, se trata de un compromiso político, respaldado y asumido por la Administración regional, pero que no se ha traducido en norma jurídica alguna, razón por la que difícilmente sería alegable ante los Tribunales. Por lo demás, ambas Leyes de Presupuestos modifican algunos preceptos de la Ley de Tasas.

La Ley 2/1994, de 20 de mayo de Artesanía (BOCA, núm. 67, de 28 de mayo de 1994), pretende ordenar y desarrollar el sector artesano regional. Define el concepto de artesanía, establece la clasificación de las actividades artesanales, de las empresas y de los artesanos individuales. Crea el Consejo Regional de Artesanía, órgano de representación y asesoramiento y el Registro General de Artesanía con dos secciones, la de empresas y la de artesanos individuales.

La Ley 3/1994, de 24 de mayo, de modificación de la Ley del Consejo Económico y Social de La Rioja de 1989 (BOCA núm. 67, de 28 de mayo de 1994), justificada por el rechazo tanto de las organizaciones sindicales como empresariales. La nueva ley establece nuevas funciones consultivas y una nueva composición de sus miembros designados por las organizaciones empresariales, sindicales y agrarias y de la propia Administración regional.

La Ley 4/1994, de 24 de mayo, de Archivos y Patrimonio Documental de La Rioja (BOCA, 67, de 28 de mayo de 1994), regula de manera semejante a otras leyes autonómicas aprobadas con anterioridad el patrimonio documental y el sistema de archivos de La Rioja. Integran el patrimonio documental los documentos administrativos de todas las Administraciones Públicas ubicadas en La Rioja y aquellos otros con más de cuarenta años de instituciones privadas (confesiones religiosas, organizaciones políticas, empresariales, sindicales etc.). Forman el sistema de archivos de la Rioja los de la Diputación General, el General de La Rioja, el Histórico Provincial, los municipales y otros que se adhirieran al sistema. La ley regula además, la organización de los fondos documentales, la protección del patrimonio documental, el acceso a los documentos y archivos, las infracciones y el régimen sancionador

La Ley 5/1994, de 19 de julio, de supresión de barreras arquitectónicas y promoción de la accesibilidad (BOCA, de 23 de julio de 1994), dictada en desarrollo de la Ley estatal, de 23 de marzo de 1982, de integración social de los minusválidos, al objeto de suprimir las barreras u obstáculos físicos o sensoriales

en el ámbito urbanístico, edificatorio y de transportes. En este sentido, los instrumentos de planeamiento y de urbanización municipales deben recoger dichas medidas. Además, las entidades locales deben aprobar Planes Especiales de actuación para adaptar la realidad urbana a la ley, estableciendo la obligación de destinar partidas presupuestarias municipales a tan fin. La ley fija determinadas obligaciones legales (accesibilidad a edificios y transportes públicos, reserva de un porcentaje de viviendas de protección pública para minusválidos). Crea un Fondo al objeto de subvencionar la supresión de barreras y establece el régimen de infracciones sanciones, si bien en cuanto al procedimiento sancionador remite al común.

La Ley 6/1994, de 19 de julio, por el que se modifica el importe de la tasa por "partes mensuales de elaboración de productos cárnicos y de sus derivados por kilogramo elaborado", reduciendo su importe a la mitad, objeto impropio de una ley.

La Ley 7/1994, de 19 de julio de saneamiento y depuración (BOCA de 28 de julio de 1994), se suma al grupo de Comunidades Autónomas que cuentan con un marco propio de determinación de las competencias locales en materia de saneamiento (ejercidas en el marco del Plan Director de Saneamiento) y un sistema específico para la financiación de las obras y explotación de las instalaciones de depuración. La ley no aporta novedad alguna respecto a las leyes de otras autonomías. Son tan elementales sus previsiones que difícilmente pueden ser aplicables (en particular, el sistema de financiación a partir de la recaudación del canon de saneamiento atribuido a una empresa regional de nueva creación), a no ser que se acometa un muy complejo desarrollo reglamentario. Tal vez hubiera sido más operativo, y todavía esa posibilidad no está cerrada, en mi opinión, al igual que han hecho las Comunidades Autónomas de Andalucía y Castilla y León, el llegar a un acuerdo con el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente para afectar el canon de vertidos recaudado por la Confederación Hidrográfica del Ebro a la construcción y explotación de las referidas instalaciones. Si esos fondos no fueran suficientes para hacer frente al enorme esfuerzo inversor que ha de acometerse antes del año 2.005 (plazo final establecido por la Directiva 91/271/CEE para la depuración de todas las aguas residuales urbanas, espacio temporal que para nada tiene en cuenta la ley), sería suficiente acudir a la figura tradicional de los recargos sobre las tarifas de saneamiento. Paradójicamente, la Disposición Final Segunda parece imposibilitar esta vía, puesto que, sin esperar a que se aplique el nuevo canon de saneamiento señala que "quedan derogados los cánones, tasas, precios públicos y demás recargos legales sobre el saneamiento de aguas, vigentes en el momento de la entrada en vigor de esta Ley".

La Ley 8/1994, de 30 de noviembre, de modificación de la Ley 3/1990, de 29 de junio de Función Pública (BOCA, núm. 148, de 3 de diciembre de 1994), tiene por objeto adecuar la legislación regional de función pública a las previsiones de la Ley estatal 17/1993, de 23 de diciembre, que regula el acceso a determinados sectores de la función pública de los nacionales de los demás Estados de la Unión Europea.

Finalmente la Ley 9/1994, de designación de Senadores en representación de la Comunidad Autónoma de La Rioja (BOCA, núm.148, de 3 de diciembre de 1994), de conformidad con el art. 69.5 CE, regula el procedimiento de su designación. La elección ha de recaer entre parlamentarios regionales, establece el sistema de propuesta y votación de candidatos y las causas específicas de cese, junto a las causas generales, cuando se disuelva la Diputación General y se convoquen nuevas elecciones y se proceda a nueva designación, y cuando cesen en la condición de diputados regionales. En caso de disolución del Senado, constituido el nuevo, continúa el nombrado no siendo necesario proceder a una nueva elección.

### *La reforma del Reglamento de la Diputación General*

El Pleno de la Diputación General aprobó en su sesión del día 30 de junio de 1994 una amplia reforma del Reglamento de 27 de febrero de 1987 que ha afectado con distinta intensidad a 63 artículos de los 145 de que consta el Reglamento manteniendo con buen criterio la antigua numeración pese a que se han incorporado nuevos artículos. La finalidad perseguida ha sido permitir una mayor eficacia y agilidad de la actividad parlamentaria en su vertiente legislativa como en la actividad de control del Gobierno. Las reformas han afectado a la práctica totalidad de los Títulos. Así, lo relativo al estatuto de los diputados (régimen de incompatibilidades) y de los grupos parlamentarios, prohibiendo que los diputados "tránsfugas" puedan incorporarse a otros grupos parlamentarios distintos al de origen (tienen la condición de diputados no adscritos), limitación que, sin embargo, no afecta, lógicamente, al sentido del voto de estos diputados, razón por la que la problemática que plantea la actuación de estos diputados no queda resuelta totalmente, si bien suprime cualquier incentivo político o económico que pudiera existir en la anterior redacción del Reglamento.

La reforma incide, además, en algunos aspectos *organizativos* de la Diputación General (potenciación de las Comisiones especiales, control permanente de la Comisión de Hacienda en relación con la política de gasto y contratación del Gobierno, medidas ambas que recogen sendas resoluciones aprobadas en el Debate sobre el Estado de la Región a propuesta del PSOE). En cuanto al *funcionamiento*, se amplía el período ordinario de sesiones dado que si bien el art. 46 sigue hablando de cuatro meses al año, serán ordinarias las que se celebren en los períodos comprendidos entre septiembre y diciembre y febrero y junio. En cuanto al procedimiento legislativo se establece la posibilidad de atribuir competencia legislativa plena a las Comisiones y finalmente, se mejoran sustancialmente los medios de impulso y control ordinario de la acción política y de gobierno. En este sentido, se establece el procedimiento para que el Presidente del Gobierno regional responda en el Pleno a preguntas de los diputados (art. 123), mecanismo semejante al establecido en el Congreso de los Diputados y fruto de una de las Resoluciones aprobadas en el Debate sobre el Estado de la Región a propuesta del PSOE.

### *Actividad de control*

La actividad de control del Gobierno, una de las finalidades que dan sentido a la institución parlamentaria, se ha desarrollado durante el presente año con igual intensidad que en años anteriores, ahora facilitada por ciertas reformas del Reglamento de la Diputación General. El apoyo parlamentario prestado al Gobierno por los grupos socialista y riojano, explican que la mayor parte de las iniciativas procedan del PP. No obstante el PSOE, en el Debate sobre el Estado de la Región, ha propuesto varias iniciativas, luego recogidas en la reforma del Reglamento de la Diputación General, para facilitar la acción de control al Gobierno (comparecencia del Presidente regional para responder ante el Pleno a preguntas de los diputados, celebración de debates sectoriales, constitución de comisiones parlamentarias especiales, información permanente a la Comisión de Hacienda de la política de gasto y contratación), que han potenciado decididamente estas actividades de control. En 1994 se han tramitado 6 interpelaciones, 92 preguntas (18 orales en Pleno, 1 oral en Comisión y 72 por escrito). Debe mencionarse igualmente la importancia creciente de las solicitudes de información tramitadas a su amparo. Se han celebrado ocho Debates generales sobre políticas sectoriales. El Pleno en su sesión de 16 de junio de 1994 acordó, a petición del PSOE, constituir una Comisión Especial para estudiar el expediente de compra del edificio Portales, 46 ("caso Simeón"), por parte de la Consejería de Hacienda y Economía, ante las denuncias de irregularidades lanzada desde la prensa por el PP, que todavía no ha concluido sus trabajos.

### **Actividad de Gobierno**

#### *La función reglamentaria*

La actividad reglamentaria del Gobierno se mantiene cuantitativamente en una proporción moderada (unos setenta Decretos), aunque no todos ellos tienen naturaleza normativa, por tratarse algunos de simples actos administrativos. En relación con aquellos que sí la tienen, podemos agruparlos a efectos sistemáticos en los siguientes bloques temáticos:

*Reglamentos organizativos, de régimen jurídico y de gestión financiera.* La estabilidad política a la que me he referido anteriormente se ha traducido en la estabilidad de la estructura orgánica del Gobierno, que ha permanecido inalterada en sus líneas esenciales. Únicamente algunas modificaciones muy concretas que afectan a la organización de algunas Consejerías, que obedecen a razones de mejora técnica y racionalización de dichas estructuras, así como a la distribución de las nuevas competencias asumidas tras la reforma del Estatuto y el consiguiente traspaso de servicios. Así el D. 3/1994, de 18 de febrero, por el que se regula la estructura orgánica y funcional de la Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas (Secretaría General Técnica, las Direcciones Generales de Función Pública y de Administración General y la Secretaría General de Educación, la Asesoría Jurídica y la Inspección General de Servicios. El D.

4/1994, de 18 de febrero, por el que se modifica la estructura orgánica y funcional de la Consejería de Agricultura y Alimentación, amplía las competencias de la Dirección General de Estructuras e Industrias Agroalimentarias que pasa a denominarse de Producciones y Estructuras Agrarias. El D. 5/1994, de 18 de febrero, por el que se modifica la estructura orgánica y funcional de la Consejería de Salud, Consumo y Bienestar Social en el sentido de aumentar la autonomía de gestión de los centros sanitarios y reserva las funciones de planificación, control e inspección a la Dirección General de Salud de la que dependen el Hospital de La Rioja, el Centro Asistencial Reina Sofía y diversos centros de salud. El D. 58/1994, de 13 de octubre, por el que se modifica la estructura orgánica y funcional de la Consejería de Salud, Consumo y Bienestar, en concreto la organización y competencias de la D.G. de Bienestar Social. El D. 68/1994, de 22 de diciembre, por el que se regula la estructura orgánica y funcional de la Consejería de Medio Ambiente (Secretaría General Técnica, Dirección General de Calidad Ambiental y Dirección General del Medio Natural). El D. 69/1994, de 22 de diciembre, por el que se modifica la estructura orgánica y funcional de la Consejería de Obras Públicas y Urbanismo que afecta únicamente a la Dirección General de Urbanismo y Vivienda. El D. 6/1994, de 18 de febrero, por el que se modifica la estructura, organización y régimen de funcionamiento del Centro Asistencial "Reina Sofía". El D. 10/1994, de 18 de febrero, por el que se regulan las estructuras de atención primaria de las Zonas de Salud especiales. El D. 16/1994, de 7 de abril, por el que se crea el Consejo de Transportes Terrestres como órgano de asesoramiento en la materia donde están representados los distintos intereses sectoriales.

Dentro de las normas reglamentarias referidas al régimen jurídico administrativo debemos mencionar los Decretos 36, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45 de 14 de julio de 1994, por los que se dictan normas de adecuación de procedimientos administrativos (plazos para resolver y efectos de la falta de resolución) relativos a materias de las que son competentes distintas Consejerías

En este apartado debemos incluir, asimismo, los Decretos 52, 53, 54, 55 de 22 de septiembre y 62 de 28 de octubre de 1994, por los que se asumen y distribuyen las competencias transferidas por el Estado en materia de Colegios Profesionales, radiodifusión, mutualidades de previsión social no integradas en la Seguridad Social, Cámaras Oficiales de Comercio e Industria, Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana (en realidad para proceder a su supresión e integración de su patrimonio y personal, dado que las mismas fueron suprimidas por el R.D-L 188/1994, de 22 de julio)

*Reglamentos ejecutivos o de desarrollo legislativo:* Deben incluirse aquí aquellos reglamentos que desarrollan aspectos organizativos de distintas leyes. Así, el D. 51/1994, de 15 de septiembre, por el que se establece la composición y funcionamiento del Consejo Riojano de Artesanía. El D. 60/1994, de 13 de octubre, por el que se crea el Consejo Asesor de Bibliotecas. El D. 66/1994, de 24 de noviembre, por el que se regula el Consejo de Archivos de La Rioja.

*Reglamentos sectoriales* aprobados en los siguientes ámbitos materiales. *Asistencia Social*: el D. 67/1994, por el que se regula el voluntariado social; la Orden de 26 de julio de 1994, por la que se desarrolla el registro y autorización de Entidades, Servicios y Centros de acción social y servicios sociales. *Agricultura*: D. 20/1994, de 21 de abril, por el que se modifica otro de 9 de septiembre de 1993, de mejora de eficacia de las estructuras agrarias; el D. 61/1994, de 20 de octubre por, el que se regulan las obras a ejecutar en zonas de objetivo 5 b) del Reglamento (CEE) 2052/1988. *Comercio*: el D. 2/1994, de 10 de febrero, de regulación de los horarios para apertura y cierre de los locales comerciales, dictado en aplicación del R.D-L 22/1993, de 29 de diciembre; Orden de 5 de diciembre de 1994, de acreditación de laboratorios periciales de consumo. *Medio ambiente*: el D. 28/1994, de 12 de mayo, por la que se establece el Reglamento de los voluntarios verdes, para la realización de actividades en defensa y protección de la naturaleza y el medio ambiente; el D. 46/1994, de 28 de julio, de gestión de residuos sólidos urbanos, norma dictada al amparo de la normativa estatal que establece la obligación de las Diputaciones Provinciales (la Comunidad Autónoma en el caso de La Rioja) de asegurar la prestación integral y adecuada del servicio municipal de recogida de basuras; el D. 65/1994, de 17 de noviembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de Recursos Naturales de la Sierra Cebollera. *Sanidad*: el D. 17/1994, de 7 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de condiciones higiénico-sanitarias de piscinas de uso colectivo. *Turismo*: El D. 11/1994, de 24 de febrero, sobre regulación y ordenación de los alojamientos turísticos en posadas. *Vivienda*: el D. 12/1994, de 24 de febrero, por el que se amplía el ámbito de aplicación del Decreto 55/1993, de 16 de noviembre, sobre criterios de adjudicación de cupo, tramitación y ayudas económicas directas para acceso a las viviendas de precio tasado.

### *Gestión administrativa*

Resulta imposible en estas líneas trazar un panorama que nos aproxime siquiera en sus trazos esenciales a lo que ha sido la gestión administrativa, el quehacer diario, de los servicios administrativos de la Administración regional. Sí que quisiera, sin embargo, resaltar algunos aspectos.

Puede considerarse consolidado el modelo de función pública regional y normalizada su gestión, si bien en el ejercicio se han producido abundantes contenciosos a resultas de ciertas lagunas legales en relación con el régimen de trienios (todos resueltos a favor de la Comunidad Autónoma).

Se ha afrontado la negociación de un amplio paquete de transferencias (espectáculos, juego, Registro de asociaciones, Colegios y Cámaras Oficiales), si bien siguen pendientes las relativas al INSERSO (al tener La Rioja un índice de envejecimiento muy superior la media nacional, extremo que debe tenerse en cuenta en la valoración adecuada de la transferencia) y Universidad (al ser de nueva creación —curso 1992/93— la valoración que se haga debe hacerse teniendo en cuenta el enorme déficit de infraestructuras y de personal del que se parte).

Se ha incrementado considerablemente el número de contenciosos cuya defensa está atribuida a la Asesoría Jurídica. Esta circunstancia puede tener directa relación con la supresión del recurso de reposición ratificada en los Decretos de adaptación de los procedimientos a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que ha rechazado acudir a fórmulas de desconcentración que hubieran permitido acudir a la vía del recurso ordinario y evitar algunos futuros contenciosos. Este criterio se mantiene en el Proyecto de Ley de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración actualmente en trámite de discusión en la Diputación General, lo que, sin duda, contribuirá a confirmar aquella tendencia.

El esfuerzo de gestión desplegado por la Dirección General de Deportes (impulsado por el anterior Director General, dimitido con motivo de la crisis del PR de abril de 1994) ha sido muy notable (puesta en funcionamiento de los Comités de Disciplina Deportiva, Elecciones de las Federaciones, construcción de instalaciones deportivas, elaboración de un muy ambicioso Proyecto de Ley del Deporte).

Se ha dado un gran impulso a la política de protección del patrimonio histórico artístico, aunque dada la riqueza monumental de La Rioja siempre será escasa. No obstante, existe una cierta parálisis en las actuaciones administrativas de catalogación lo que puede perjudicar formalmente la actividad de protección y esas carencias han motivado el contenido de las resoluciones aprobadas en el Debate sobre Política de Protección del Patrimonio Histórico, celebrado el 16 de junio de 1994 (DSDG, núm. 70, de 1 de agosto de 1994).

Desde la Consejería de Urbanismo se ha incentivado una política de elaboración de instrumentos de planeamiento municipal; se ha recopilado para su posterior publicación la normativa urbanística de todos los municipios; se trabaja en la elaboración de unas Directrices Territoriales; en desarrollo de Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural se han aprobado Planes especiales para la protección del Camino de Santiago y de las ignitas; se ejecuta con normalidad el Plan regional de carreteras; sin embargo el embalse de Leiva sigue sin ser utilizable al faltar las obras de canalización e irrigación.

En el *Informe* del pasado año dábamos cuenta de la importancia de las actuaciones realizadas en relación con la legalización de viñedos amparados por la denominación calificada Rioja que llevó a la Administración regional a dictar numerosos actos de arranque de viñedos. Debe señalarse que éstos no se han llevado a cabo pese a que su legalidad ha sido ratificada por los Tribunales, y salvo un único caso, se han legalizado todas las plantaciones. Esto que puede parecer contradictorio ha tenido, sin embargo, un acertado valor "pedagógico". Según la respuesta dada por el Presidente Regional en el Pleno de la Diputación Regional en junio de 1994, 6.000 agricultores han solicitado la legalización de sus viñedos, faltando de hacerlo en esa fecha 165. Frente a la falta de control catastral vitivinícola existente en el pasado, hoy existe una casi absoluta coincidencia entre registro y realidad. Existen ahora bases firmes para elaborar políticas adecuadas en el sector y hacer frente a algunos problemas estructurales relacionados con el vino, en particular, su atomización. Por lo demás, sigue exis-

tiendo un cierto solapamiento competencial entre Consejo Regulador de la Denominación y las tres Comunidades Autónomas a las que se extiende su ámbito territorial (La Rioja, País Vasco y Navarra).

Se ha proseguido con la política de construcción de infraestructuras de servicios sociales (particularmente de residencias para la tercera edad, en algunos casos mediante convenios con Ayuntamientos), que puede verse muy notablemente potenciada en cuanto se hagan efectivas las transferencias del INSERSO, cuya valoración se estima rondan los 1.600 millones de pesetas; la administrativización de ciertas instituciones civiles (tutela de menores, adopciones, etc.), está generando cada día un mayor volumen de trabajo y de recursos humanos y materiales dedicados a esos menesteres; finalmente la integración de los hospitales regionales (el General de La Rioja) en la red de la Seguridad Social (Hospital de San Millán), limita las posibilidades de establecer un modelo de gestión hospitalaria propio, puesto que la Seguridad exporta e impone su propio sistema de gestión. El futuro de la planificación y gestión sanitaria en La Rioja pasa, necesariamente, por una profundización en las virtualidades de la coordinación interadministrativa.

## Conflictividad

Ninguna de las leyes aprobadas por La Rioja ha sido objeto de recurso de constitucionalidad, ni la Comunidad ha iniciado ante el Tribunal Constitucional ningún proceso constitucional contra normas del Estado o de otras Comunidades Autónomas. No obstante, en el pasado *Informe* dábamos cuenta de la presentación por la Comunidad Autónoma de La Rioja de un recurso contencioso-administrativo, ante el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, contra las Normas Forales 5/1993, de 24 de julio, de Vizcaya, 11/1993, de 26 de junio, de Guipúzcoa y 18/1993, de 5 de julio, de Alava. El Gobierno de la nación también presentó el oportuno recurso contencioso-administrativo contra esas Normas ante dicho Tribunal Superior y, asimismo, impugnó ante el Tribunal Constitucional la Ley Foral de Navarra 12/1993, de 22 de noviembre, de apoyo a la inversión y a la actividad y otras medidas tributarias. Como ya señalaba en aquel informe, la Sala de lo Contencioso del TSJ País Vasco, por Auto de 18 de noviembre de 1993, desestimó la petición de suspensión de ejecutividad de las referidas Normas, recurrida en casación por la representación procesal del Gobierno de La Rioja ante el Tribunal Supremo.

Por Auto de 15 de julio de 1994, la Sala de lo Contencioso del TSJ País Vasco ha estimado las alegaciones previas formuladas por las Juntas Generales de Alava y, sin entrar en el fondo del asunto, ha declarado inadmisibile el recurso del Gobierno de La Rioja por falta de legitimación. Dicho auto ha sido, también, recurrido en casación ante el Tribunal Supremo. No obstante, el recurso presentado por el Gobierno de la nación sigue su curso ordinario.

Al margen de estos avatares procesales, la cuestión de las llamadas "vacaciones fiscales" vascas y navarras ha sido un tema de sostenida y viva preocupación

a lo largo del año por la sensibilidad que existe en La Rioja en relación con el efecto-frontera derivado de la colindancia con dos Comunidades Autónomas (País Vasco y Navarra) que tienen regímenes fiscales especiales. La *batalla jurídica* además de continuar en el ámbito interno (ahora ante el Tribunal Supremo), se ha trasladado a la Unión Europea. La Cámara de Comercio e Industria de La Rioja, la Federación de Empresarios de La Rioja, así como dos empresas riojanas han presentado sendas denuncias ante la Comisión de la Unión Europea contra la ley navarra y las normas forales vascas, al entender que dichos incentivos distorsionan la libre competencia, denuncia que cuenta con el precedente de la Decisión 93/337/CEE, de 10 de mayo de 1993, relativa a unas ayudas de las Diputaciones Forales vascas concedidas en 1988 en todo semejantes a las actuales, declaradas incompatibles con el mercado común, razón por la que se requirió a España para modificar esas normas con el fin de eliminar las distorsiones con respecto al art. 52 del Tratado, a más tardar, el 31 diciembre de 1993 (cuestión a la que ya se hacía referencia en el *Informe* del pasado año en pág. 431 del Vol. I).

En el plano político, el Presidente de La Rioja, Sr. Pérez Sáenz aludió a la cuestión en su intervención en el Debate sobre la situación del Estado de las Autonomías celebrado en el Senado el 26 de septiembre de 1994, lo que motivó una dura respuesta del Presidente del Gobierno de Navarra, y la solicitud de éste al Presidente de la Nación para que desistiera del recurso presentado ante el Tribunal Constitucional contra la ley navarra.

El tema es delicado y aunque los efectos de ese efecto-frontera han estado siempre presentes (el traslado de empresas a los territorios forales no es de ahora), existe una viva preocupación por las repercusiones políticas, jurídicas, económicas y sociales que suscita. La peripecia procesal seguida por el recurso del Gobierno de La Rioja ante el TSJ País Vasco tal vez debiera hacer reflexionar, ahora que está en trámite de elaboración del Anteproyecto de Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, si no sería más conveniente residenciar directamente ante el Tribunal Supremo los "conflictos" contencioso-administrativos entre Comunidades Autónomas. Nada de esto se contempla en el referido Anteproyecto.

De otra parte, la reciente Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden general (la ley de "acompañamiento") en su Disposición Adicional 8ª, parece que constituye la respuesta dada por el Gobierno de España al requerimiento formulado por la Comisión de la Unión Europea en 1993. En efecto, contempla la concesión de incentivos fiscales y subvenciones a los residentes en el resto de la Unión Europea que no lo sean en territorio español de manera que tienen derecho al reembolso por la Administración Tributaria del Estado de las cantidades que hubieran pagado efectivamente en exceso (por tributar de acuerdo con la legislación tributaria del Estado) con respecto al supuesto de haberse podido acoger a la legislación propia de las Comunidades Autónomas del País Vasco y Navarra o de los Territorios Históricos. Este precepto hace que las normas forales vascas y navarras no puedan ser ya atacadas ante la Unión Europea como incompatibles

con el mercado. El problema se traslada al ámbito interno español, al consagrar una ruptura de las reglas de libre competencia y, lo que es más grave, asumiendo el coste los Presupuestos Generales del Estado. Esa disposición estatal resulta, en mi opinión, inconstitucional, y entiendo que la Comunidad Autónoma de La Rioja está legitimada y debiera impugnarla ante el Tribunal Constitucional.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

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

Total Diputados: 33

Composición por Grupos a 1-1-1994.

*Grupo Parlamentario Socialista:* 16 Diputados

*Grupo Parlamentario Popular:* 15 Diputados.

*Grupo Parlamentario Riojano:* 2 Diputados.

Composición por Grupos Parlamentarios a 31-12-1994: la misma, si bien en el Grupo Socialista ha causado baja D. Santiago Orio Pérez y alta D. José González Pascual.

### Estructura del Consejo del Gobierno:

Presidente: José Ignacio Pérez Sáenz (PSOE).

Número de Consejerías: 8 y una Vicepresidencia.

- *Vicepresidencia:* Elvira Borondo Mora (PR).
- *Presidencia y Administraciones Públicas:* Carmen Valle de Juan (PSOE).
- *Hacienda y Economía:* Florencio Alonso Segura (PSOE).
- *Obras Públicas y Urbanismo:* Alejandro Fernández de la Pradilla Ochoa (PR).
- *Industria, Trabajo y Comercio:* Carmelo Fernández Herrero (PSOE).
- *Cultura, Deportes y Juventud:* Miguel Angel Roperó Sáez (PR).
- *Agricultura y Alimentación:* Isabel Leiva Díez (PSOE).
- *Salud, Consumo y Bienestar Social:* Pablo Rubio Medrano (PSOE).
- *Medio Ambiente:* Cesar de Marcos Hornos (PSOE).

### 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.

### **Cambios en el Consejo de Gobierno:**

En la Consejería de Obras Públicas y Urbanismo, D. Alejandro Fernández de la Pradilla Ochoa (PR), sustituye el 21 de abril de 1994 a D. Pedro Marín Gil (PR), al haber dimitido éste de su cargo, tras resultar derrotado el llamado sector "crítico" que encabezaba en el Congreso del PR celebrado los días 16 y 17 de abril.

### **Investidura, moción de censura, cuestión de confianza:**

Ninguna.

### **Mociones de reprobación:**

Ninguna.

### **Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas:**

*Actividad parlamentaria correspondiente a los períodos de sesiones ordinarios y extraordinarios:*

Del Pleno: 21 sesiones

De la Diputación Permanente: 2 sesiones

De la Junta de Portavoces: 29 sesiones

De la Mesa: 60 sesiones

De las nueve Comisiones constituidas: 135 sesiones.

*Datos globales:*

Interpelaciones tramitadas: 6

Preguntas tramitadas: 92

— Orales en Pleno: 18

— Orales en Comisión: 1

— Escritas: 72

Leyes aprobadas: 10. En trámite de discusión se encuentran 5 proyectos de ley como se detalla luego.

Proposiciones no de ley aprobadas: 6

Proposiciones de ley aprobadas: 2

Resoluciones sobre debates generales aprobadas: 40.

*Debates y resoluciones más importantes:*

— Debate sobre el "El Estado de la Región", correspondiente a 1993 se ha celebrado por el Pleno los días 15 y 16 de marzo de 1994, al término del cual se aprobaron 17 resoluciones, 10 a propuesta del PSOE, 4 del PR y 3 del PP (BODG, 28 de marzo).

— Debate sobre Política industrial y comercial, celebrado por el Pleno el día 18 abril de 1994, al término del cual se aprobaron 3 resoluciones (BODG 29 de abril).

— Debate sobre política sanitaria, celebrado por el Pleno el 28 de abril de 1994, al término del cual se aprobó 1 resolución (BODG, 11 de mayo).

— Debate sobre política del Consejo de Gobierno en materia de Función Pública, celebrado por el Pleno el 9 de mayo de 1994, al término del cual se aprobaron 2 resoluciones (BODG, 20 de mayo).

— Debate sobre la política del Consejo de Gobierno en materia de infraestructuras, celebrado por el Pleno el 16 de mayo de 1994, al término del cual se aprobaron 2 resoluciones (BODG, 20 de mayo).

— Debate sobre Política medioambiental, celebrado por el Pleno el 16 de junio de 1994, al término del cual se aprobaron 4 resoluciones (BODG, 13 de julio).

— Debate sobre Política de Protección del Patrimonio Histórico, celebrado por el Pleno el 16 de junio de 1994, al término del cual se aprobaron 2 resoluciones (BODG, 13 de julio).

— Debate sobre Política de Protección Civil, celebrado por el Pleno el 13 de octubre de 1994, al término del cual se aprobaron 2 resoluciones (BODG, 9 de noviembre julio).

— Debate sobre Política Agraria, celebrado por el Pleno el 20 de octubre de 1994, al término del cual se aprobaron 7 resoluciones (BODG, 9 de noviembre).

— Proposición no de ley del PSOE, relativa al informe-propuesta para la reforma de la Organización Comunitaria de Mercado del vino, en la que el Pleno, por unanimidad de todos los grupos, rechaza ese documento e insta al Gobierno de La Rioja para que realice las acciones oportunas ante el Gobierno de la Nación para que éste ejerza la defensa del criterio de calidad y el derecho de veto si no se modifica el citado documento. (DSDG, núm. 70, de 1 de agosto de 1994).

### **Reformas del Reglamento parlamentario:**

El 30 de junio de 1994, por Acuerdo del Pleno, se ha aprobado la Reforma del Reglamento de la Diputación General de La Rioja (BODG, núm. 109, de 18 de julio de 1994), publicándose el texto refundido del Reglamento de 27 de febrero de 1987, una vez incorporadas las modificaciones referidas en el BODG, núm. 112, de 4 de agosto de 1994.

### **Normas Interpretativas y supletorias del Reglamento:**

Resolución de la Presidencia interpretativa de los arts. 30.3 y 31.3 del Reglamento de la Cámara, relativa al procedimiento de designación de la Secretaría de las Comisiones en casos de sustitución del titular (BODG, núm. 78, de 23 de febrero de 1994).

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

No hay.

## Introducción general

La vida político-institucional de la Comunidad Autónoma de Madrid, así como su actividad legislativa durante 1994 objeto de este *Informe* ha estado notablemente influida por la evolución y circunstancias que han caracterizado la situación política general del país durante dicho período. No es ninguna novedad. Ya en los Informes de 1992 y 1993 hubo que hacer alusión a este particular significado de la C.A. de Madrid, flanqueada por un lado por la proyección de su actuación a escala nacional y de otro por la importancia del gobierno municipal de la capital, el cual, a su vez, actúa también con la mirada atenta a lo que sucede en el Gobierno de la Nación y en las restantes instituciones centrales del Estado.

Por lo que se refiere al sistema institucional autonómico madrileño, la falta de tradición regional en el autogobierno, la importancia y peso objetivo de la Comunidad en el marco de la totalidad del Estado (la C.A. de Madrid es la tercera en población) y la proximidad física a las instituciones centrales del gobierno de la Nación, son razones que explican esa particular dimensión de la autonomía madrileña y la influencia insensible, pero constante, del contexto político general en la actividad y funcionamiento de sus instituciones autonómicas.

Desde dicha perspectiva, durante el año que acaba de finalizar, sin pretensiones de hacer una valoración global de la evolución política nacional, parece patente un constante incremento de la tensión y crispación políticas entre el Gobierno y los grupos de la oposición. Los resultados de las elecciones europeas celebradas el 12 de junio, favorables a estos últimos, los reiterados escándalos de toda índole que han salpicado el año y en general la pérdida de imagen del partido en el gobierno y el consiguiente aumento de expectativas para el principal partido de la oposición, han contribuido a esta crispación, que en el ámbito autonómico se ha visto proyectada y agravada por la proximidad de las elecciones municipales y autonómicas del próximo 28 de mayo de 1995<sup>1</sup>.

---

1. Tangencialmente hay que advertir "pro futuro" en relación a las inminentes elecciones autonómicas de la discordancia que en el ordenamiento autonómico madrileño existe con respecto a la filosofía que inspira la regulación del tema en la LOREG (art. 42), ya que en la C.A. de Madrid está prevista la potestad de disolución como prerrogativa presidencial (Ley 5/1990 de 17 de mayo), pero con efectos tasados ya que la nueva Asamblea tiene un mandato limitado temporalmente por el período que le quedaba de vida parlamentaria a la Asamblea que viene a sustituir.

Consecuentemente con lo que se acaba de exponer, la actuación pública de los principales grupos relevantes en el ámbito de la C. A. de Madrid parece haber estado presidida por esta crispación y vocación de enfrentamiento, en una constante búsqueda de presencia en los medios de opinión con la vista puesta en las próximas elecciones; son significativas al respecto las numerosas informaciones en la prensa periódica que se han registrado durante el año 94 sobre acontecimientos de muy distinta índole que han tenido por escenario las instituciones de la Comunidad Autónoma, presencia en los medios de comunicación que no siempre correspondía a la importancia real y objetiva del hecho o acontecimiento objeto de la información. En paralelo con lo que se acaba de indicar, desde un punto de vista estrictamente jurídico la labor legislativa y parlamentaria, y en general toda la actividad institucional en el seno de la Comunidad, mediatizada por el enfrentamiento político al que se acaba de hacer referencia, no es particularmente relevante; el número de leyes no ha descendido sustancialmente en términos numéricos, pero, como habrá ocasión de analizar a continuación, su importancia desde el punto de vista normativo es escasa.

Sobre la base de estas coordenadas y siguiendo el esquema empleado en los *Informes* de los años 1992 y 1993, procederé a analizar los aspectos más relevantes de la actividad política e institucional de la C.A. Madrid durante 1994.

### Producción legislativa

Durante 1994 la Asamblea legislativa de la C. A. de Madrid ha aprobado un total de 15 leyes, si bien durante el año solo 13 han llegado a entrar en vigor toda vez que 2 (Ley del Deporte y Ley de Prevención y Extinción de incendios) quedaron pendientes de publicación al finalizar el año (razón por la cual estas últimas leyes no aparecen recogidas en el apartado de "Referencias informativas" del presente volumen). La mayor parte de estas leyes (14 concretamente) son de origen gubernamental, en tanto que la Ley 8/1994 es resultado de una iniciativa del Grupo Popular en la Asamblea.

Junto a este conjunto de textos legales aprobados la Asamblea ha recibido un elevado número de proyectos y proposiciones de ley que han tenido entrada en la Cámara en los últimos meses del año como consecuencia de la proximidad de la disolución de la Asamblea y en el intento de culminar el programa legislativo inicialmente proyectado; en tal sentido, al finalizar 1994 se encontraban pendientes de tramitación legislativa en la Asamblea 11 proyectos de ley, 4 proposiciones de ley del Grupo de Izquierda Unida, 4 proposiciones de ley del Grupo Popular y 3 proposiciones reforma del Reglamento de la Asamblea (2 del Grupo Popular y 1 de Izquierda Unida). Sin embargo, con toda probabilidad, solo una pequeña parte de tales iniciativas es pensable que puedan concluir su andadura parlamentaria.

Por lo que se refiere a los textos aprobados durante 1994, más allá de las cifras globales antes ofrecidas, la actividad legislativa llevada a cabo por la Asamblea de contenido y alcance verdaderamente normativo es relativamente peque-

ña. En efecto, de los 15 textos legales de referencia, solo tres leyes tienen un significado realmente innovador del ordenamiento (Leyes 3, 4 y 8 de 1994). Junto a estas, otras dos pueden tener cierta relevancia pro futuro en la medida en que modifican, bien que en muy pequeña medida, textos legales precedentes (Ley 5/1994 que modifica el régimen de los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorro y Ley 7/1994 que modifica la precedente Ley de Servicios Sociales). Las diez leyes restantes solo formalmente pueden ser consideradas en cuanto tales, toda vez que bien son leyes medida de contenido materialmente administrativo (4 son leyes de autorización para la concesión de avales y otra tiene por objeto la declaración de una zona como Parque regional con la consiguiente especificación de normas de régimen jurídico y financiación del nuevo parque), bien es la Ley de presupuestos de la Comunidad para 1994 que fue presentada fuera de plazo y aprobada en la Asamblea en 15 días (Ley 13/1994), bien finalmente son de las denominadas leyes de acompañamiento a la ley de presupuestos, no particularmente relevantes en el plano tributario (Ley 11/1994 sobre modificación de tasas y precios públicos y Ley 12/1994 sobre tributación de juegos de azar) aunque la segunda de las citadas tenga importantes efectos recaudatorios dado el volumen del juego de azar en la Comunidad de Madrid.

Veamos de modo mas detallado el contenido de los textos enumerados en el primero de los apartados citados, esto es, aquellos textos legales de verdadero contenido normativo.

El primer cuerpo legal al que hay que hacer referencia es la Ley 3/1994, de 19 de mayo, que contiene las normas reguladoras del voluntariado social. Como es bien sabido uno de los rasgos que caracterizan la vida social en la actualidad es la presencia y protagonismo de entidades y organizaciones de muy diversa índole, que, bajo formas jurídicas privadas, asumen la defensa y reclaman la gestión de parcelas muy heterogéneas, en principio de asistencia y beneficencia social, pero que cada día proyectan más su actuación sobre cuestiones y problemas de carácter general atinentes al bienestar y calidad de vida de todos los ciudadanos. Las principales características de este tipo de entidades son, amén de la ya citada forma de organización jurídica de carácter privado, su finalidad en principio altruista y su modo de actuación predominantemente voluntaria y no profesionalizada. La relación de estas organizaciones con el poder público, pese a la proyección social que han alcanzado últimamente, es predominantemente de recelo recíproco; las organizaciones de voluntariado social, que se presentan como una cierta superación de los tradicionales mecanismos de participación en la conformación y gestión de valores de índole general, recelan de su integración en el sector público por lo que pueda suponer de pérdida de independencia, desconfianza que no impide recabar y funcionar en buena medida sobre la base de fondos públicos y reivindicar parcelas de gestión tradicionalmente asumidas por el poder público; las instituciones públicas a su vez desconfían de su organización interna y articulación jurídica en el campo del derecho privado, los riesgos de manipulación de su gestión y la posible instrumentación de su actividad con fines distintos de los objetivos altruistas formalmente previstos. Pese a todo ello la regulación jurídica de este tipo de organizaciones y modos de actuación

es cada vez más necesaria y algunos pasos parecen haberse dado al respecto (el más significativo al hilo de la distribución del IRPF), siendo éste el esfuerzo del legislador autonómico por regular nuevos ámbitos de la realidad social, el principal interés del texto legal ahora glosado.

Por lo que se refiere al contenido de la Ley 3/1994 de la C.A. de Madrid, básicamente son tres los principales temas objeto de tratamiento normativo: a) de un lado la Ley define los elementos básicos del triángulo que forman los voluntarios individuales, las organizaciones de voluntariado social y los beneficiarios de la acción del voluntariado, así como el régimen jurídico básico de las relaciones que se establecen entre tales elementos (derechos de los voluntarios sociales frente a la entidad para la que prestan sus servicios, deberes, derechos de los beneficiarios, etc...); b) régimen general de las medidas de fomento del voluntariado social, medidas que se concretan en campañas de información y subvenciones; c) canales de participación del voluntariado en programas o proyectos de distinto ámbito, creándose a tal efecto la "Comisión de Voluntariado Social" con funciones de asesoramiento e informe en la materia.

El segundo texto legal de contenido normativo que es inexcusable glosar aquí es la Ley 4/1994 de calendarios y horarios comerciales, dados los controvertidos problemas jurídicos que ha planteado, más allá de su incidencia social que no ha sido menor, dado el conflicto provocado entre el pequeño comercio y las grandes superficies comerciales, cuestión que en todo caso no será objeto de comentario en el presente *Informe*.

Como bien indica su propia denominación, la precitada Ley 4/1994 tiene por objeto establecer y regular el calendario y el horario comercial de los establecimientos comerciales en el ámbito de la Comunidad de Madrid y el régimen sancionador para las grandes infracciones que puedan producirse (tipos de infracciones, sanciones correspondientes y procedimiento sancionador en la materia).

Sin embargo, desde la perspectiva jurídica antes apuntada, los problemas planteados por dicha ley no derivan del contenido reseñado sino de la dudosa competencia legislativa de la Comunidad en dicha materia y la forma y rango de ley empleados en su regulación, como vía de alcanzar un compromiso en dicho tema, dando todo ello lugar a un complicado procedimiento normativo. Veamos una y otra cuestión.

En principio las competencias de la C.A. de Madrid en materia de comercio interior, que es el título competencial donde queda comprendido el tema de los horarios comerciales ("la submateria horarios comerciales pertenece a la materia comercio interior" ha dicho al Tribunal Constitucional en su sentencia 225/1993) son exclusivamente de carácter ejecutivo, según establece el art. 28.4 del Estatuto de Autonomía y en sentido negativo los arts. 26 y 27 del mismo cuerpo legal, distribución competencial que no se ha visto alterada por la reciente reforma estatutaria (L.O. 10/1994 de 24 de marzo) que será más tarde objeto de comentario en el presente *Informe*.

Sin embargo, el Decreto-Ley 22/1993, de 29 de diciembre, que establece las bases para la regulación de horarios comerciales, contiene en su art. 1º una ambigua y dudosa habilitación competencial para regular dicha cuestión ("en el ejercicio de sus competencias, corresponde a las CC.AA....") dio lugar en el ámbito de la C. A. de Madrid a la preparación en el seno de la Consejería de Economía de un proyecto de Decreto regulador exclusivamente de los horarios comerciales. Dicho proyecto suscitó sin embargo una amplia contestación, incluso en el seno del propio Consejo de Gobierno; el propio Presidente regional dudó públicamente tanto de la constitucionalidad del posible decreto, como de su operatividad al no ir acompañado de un régimen de sanciones (Prensa en Madrid del mes de febrero y en particular del día 26).

En estas circunstancias el Gobierno opta por forzar un acuerdo con las restantes fuerzas parlamentarias con objeto de alcanzar una solución consensuada. El resultado de dicho acuerdo es la Moción aprobada por unanimidad en la Asamblea el 10 de marzo por la que se insta al Gobierno a presentar un proyecto de ley regulador del calendario y horarios comerciales y del régimen sancionador en la materia, a solicitar dictamen del Consejo de Estado y recabar la opinión del Consejo Económico y Social de la Comunidad. Este último informa desfavorablemente el proyecto de ley tanto por criterios técnicos de fondo como por razones competenciales, como también es desfavorable el dictamen del Consejo de Estado (Comisión Permanente nº 607/94 de 7 de abril) que expresamente declara "que la Comunidad de Madrid carece de competencias normativas sobre horarios comerciales". No obstante, pese a tales informes negativos, el proyecto de ley, sobre la base del compromiso político antes reseñado, es aprobado por la Asamblea por el procedimiento de urgencia con el contenido antes indicado.

El tercer texto legal que anteriormente se calificaba como dotado de un contenido normativo es la Ley 8/1994, de 6 de julio, sobre planes y programas de la Comunidad de Madrid en relación con los fondos estructurales de la Unión Europea. Se trata de una ley breve, elaborada sobre la base de una proposición del Grupo Popular, que tiene por objeto regular la tramitación y seguimiento de los proyectos y programas operativos de reconversión regional y desarrollo estructural en el marco de los Fondos estructurales de la Unión Europea. Los criterios que la ley establece carecen sin embargo de la operatividad necesaria para poder funcionar adecuadamente, dando intervención previa y minuciosa a las Corporaciones locales, al Consejo Económico y Social y a la propia Asamblea legislativa que deberá recibir del Consejo de Gobierno los proyectos antes de proponerlos al Ministerio de Economía y Hacienda. La consecuencia de ello ha sido que ya durante el propio año 1994 se han vulnerado tales criterios de tramitación de los proyectos financiados con fondos estructurales de la Unión Europea por el Consejo de Gobierno.

Finalmente los dos últimos textos legales que mas atrás se incluían entre los dotados de contenido normativo son las Leyes 5/1994 y 7/1994 que contienen en ambos casos pequeñas modificaciones de textos precedentes. La primera modifica la Ley 5/1992, de Organos de Gobierno de las Cajas de Ahorro, en el sen-

tido de cambiar los mecanismos de cubrir vacantes en el Consejo de Administración y en la Comisión de Control de las Cajas cuando estas se produzcan con anterioridad a la finalización de su respectivo mandato. La segunda modifica la Ley 11/1984, de Servicios Sociales, con objeto de extender la titularidad de los derechos que otorga a los extranjeros.

### Ejercicio de la potestad reglamentaria

Durante el año 1994, la producción de decretos por el Consejo de Gobierno se mantiene en términos cuantitativos análogos o, si acaso, ligeramente superiores, respecto a períodos precedentes, habiéndose dictando un total de 142 disposiciones de tal naturaleza. Sin embargo, de todos ellos, no son muchos los que reproducen contenidos estrictamente normativos y, menos aún los que desarrollan directamente normas legales de rango superior. La mayoría se limitan a recoger simples previsiones de organización administrativa (reestructuración orgánica parcial de las Consejerías de Economía —Decretos 42/1994, de 24 de marzo, y 55/1994, de 2 de junio—, Hacienda —Decretos 48/1994, de 26 de mayo, y 129/1994, de 22 de diciembre—, Educación y Cultura —Decretos 24/1994, de 3 de marzo, y 48/1994, de 26 de mayo— y cooperación —Decreto 131/1994, de 22 de diciembre—; o creación de nuevas unidades administrativas, como la “Oficina de Coordinación de las acciones frente al VIH/SIDA —Decretos 37/1994, de 6 de abril, y 88/1994, de 8 de septiembre— o la “Oficina de Promoción del Cine de la Comunidad de Madrid” —Decretos 100/1994, de 13 de octubre—) y de gestión procedimental (sobre liquidación y recaudación de tasas por inspección y control sanitario de carnes frescas —Decreto 21/1994, de 3 de marzo— o sobre modelos de documentos en materia de vertidos líquidos industriales al sistema integral de saneamiento —Decreto 40/1994, de 21 de abril—) o incluso, simples actos administrativos de alcance singular (sustituciones temporales de la Presidencia y titulares de las Consejerías, nombramientos y ceses de altos cargos, declaraciones de bienes de interés cultural, etc....).

Desde el punto de vista cualitativo son de destacar no obstante algunos Decretos dictados en materia de vivienda (ayuda a la rehabilitación del patrimonio edificado —Decreto 6/1994, de 20 de enero— y ayudas para la adquisición y arrendamiento de viviendas —Decreto 7/1994, de 20 de enero—), salud (ensayos clínicos con medicamentos —Decreto 39/1994, de 28 de abril—, red de laboratorio de salud pública —Decreto 44/1994, de 21 de abril—, residuos biosanitarios y citotóxicos decreto 61/1994, de 9 de junio—), colaboración en la asistencia a municipios para su defensa en juicio (Decreto 32/1994, de 24 de marzo), ficheros automatizados de datos de carácter personal (Decreto 78/1994, de 28 de junio) y utilización comercial de símbolos autonómicos (Decreto 103/1994, de 20 de octubre).

Asimismo, durante este año se han dictado los decretos precisos para el desarrollo y ejecución de la polémica Ley 4/1994, de 6 de junio, de Calendario de Horarios Comerciales, tanto en lo que se refiere a la determinación de los regí-

menes especiales correspondientes (Decreto 70/1994, de 7 de julio), como a la concreción de los días de apertura comercial autorizada en domingos y festivos durante 1994 y 1995 (Decretos 64/1994, de 23 de junio, y 123/1994, de 1 de diciembre).

Finalmente, es obligada una mención a los Decretos dictados con el fin de adscribir a las diversas Consejerías las competencias, funciones y servicios estatales transferidos como consecuencia de la ampliación competencial derivada de la reforma estatutaria del pasado año respecto de las diversas materias, aprobados algunos de ellos incluso con anterioridad al correspondiente Decreto estatal y una vez formalizado el acuerdo pertinente en el seno de la Comisión Mixta de Transferencias: así, protección de menores (Decreto 1/1994, de 13 de enero), casinos, juegos y apuestas (Decreto 128/1994, de 22 de diciembre), colegios oficiales o profesionales (Decreto 132/1994, de 22 de diciembre), radiodifusión (Decreto 133/1994, de 22 de diciembre), mutualidades de previsión social no integradas en la Seguridad Social (Decreto 134/1994, de 22 de diciembre), asociaciones (Decreto 135/1994, de 22 de diciembre) y espectáculos (Decreto 136/1994, de 22 de diciembre).

### Actividad político-institucional

Los parámetros generales que enmarcan la actividad político-institucional en la C.A. de Madrid no han variado respecto al año anterior y por lo tanto, dentro del marco de crispación a que se ha hecho referencia anteriormente, se mantienen en similares términos los caracteres generales del sistema político institucional de años anteriores: precariedad de la mayoría de gobierno por el apoyo crítico del grupo parlamentario de Izquierda Unida al Consejo de Gobierno homogéneo del Partido Socialista y consiguiente protagonismo de la Asamblea en la vida política de la Comunidad, a veces con unas posiciones excesivamente asamblearias como manifiesta, por ejemplo, la antes reseñada Ley 8/1994 o la práctica, ya indicada en los Informes de años anteriores, de celebrar en la Asamblea debates monográficos y declaraciones institucionales sobre temas muy heterogéneos a veces alejados del ámbito autonómico. No obstante la potenciación de la actividad de la Asamblea, fruto de esta particular correlación de fuerzas, comporta también notas positivas para el sistema político en su conjunto como, por ejemplo, la tendencia al compromiso y la constante búsqueda de acuerdos; así lo acredita el hecho de que los proyectos de ley rara vez sean objeto de enmiendas de totalidad.

En este contexto tampoco la dinámica interna en el seno de los tres grupos que cuentan con representación parlamentaria parece haberse modificado significativamente respecto al año anterior.

La minoría más numerosa, el Partido Popular, con sus 47 diputados, aparece como un grupo cohesionado en torno a su candidato a la Presidencia de la Comunidad, A. Ruíz Gallardón; si algo puede constatarse a lo largo del año ha sido precisamente el reforzamiento de su liderazgo por la marcha de algún dipu-

tado que pertenecía a otra "cultura" en el seno del partido. El segundo grupo del arco parlamentario, el Partido Socialista, pese a las tensiones que parecen haber atravesado al partido a escala nacional, ha permanecido cohesionado y sin que las precitadas tensiones se hayan manifestado parlamentariamente en el ámbito de la autonomía madrileña; por pasar a desempeñar otras responsabilidades, su portavoz, Teófilo Serrano, ha sido sustituido por Dolores García-Hierro. Finalmente las tensiones internas en el grupo parlamentario de Izquierda Unida, que ya se detectaban el pasado año, han seguido presentes en 1994 y han evolucionado de modo particular; la portavoz, Sra. Villalonga, que gozaba de respaldo mayoritario en el seno del grupo por el apoyo de "los renovadores" frente a los seguidores de la línea oficial de la coalición a escala nacional, ha perdido dicho respaldo por la aparición de una tercera corriente ("transversales" según su propia denominación) que, desgajado del sector renovador, ha dejado en minoría a la actual portavoz (el 76 % de los votos de la Asamblea de I.U en Madrid) y la ha privado de la condición de candidata a la Presidencia de la Comunidad en las próximas elecciones.

Pues bien, sobre la base de estos rasgos generales, se pasará revista a los principales acontecimientos y temas que han estado presentes en la actividad político institucional de la Comunidad durante 1994. En esta línea, junto con el Debate sobre el Estado de la Región, dos parecen ser las cuestiones que han provocado mayor controversia y han tenido mayor proyección en los medios de comunicación: la reforma del sistema de retribuciones de los diputados y el denominado "caso Ibercoop".

El régimen de retribución de los diputados regionales venía descansando tradicionalmente en el sistema de dietas por asistencia a las sesiones, fueran estas de Pleno o de Comisión, y en la inexistencia de sueldo, imputándose también desde antiguo una cierta responsabilidad a dicho régimen retributivo en la inflación del número de comisiones. El proyecto de reforma se gestó en el mes de abril y consistió en rebajar sustancialmente el importe de la dieta por asistencia a reuniones de comisión y subir el correspondiente a las sesiones del Pleno. Desde el primer momento la propuesta de reforma contó con el respaldo de los grupos popular y socialista y una cierta resistencia por parte de Izquierda Unida. No obstante, la crispación política a la que en reiteradas ocasiones se viene aludiendo en este *Informe*, llevó al Grupo Popular a abandonar la reunión de la Mesa de la Asamblea en la que se iba a aprobar el nuevo sistema por una discrepancia en las cifras respectivas. Pese al intento por alcanzar acuerdo en el tema, el 14 de noviembre se aprobó, con el voto en contra del Grupo Popular, el nuevo régimen de dietas que mantiene en sus elementos esenciales el modelo y filosofía del régimen anterior (no sueldo y retribución mediante dietas de asistencia) pero, en la línea ya indicada, modifica las cuantías de las dietas de asistencia a Pleno y a Comisiones.

La otra cuestión a la que se aludía precedentemente es el denominado "Caso Ibercoop" provocado por la concesión irregular de una serie de subvenciones a la cooperativa de dicho nombre. Con independencia de las vicisitudes políticas de dicho asunto, que entre otras consecuencias acarreó el cese del Director Ge-

neral de Empleo de la Consejería de Economía, desde el punto de vista jurídico, el tratamiento parlamentario del tema se redujo a la creación de una Comisión de Investigación (resoluciones del 6 al 13 de octubre) cuyo funcionamiento se halla parcamente previsto en el Reglamento (véase *Informe* correspondiente a 1992). Esta deficiente regulación, no subsanada mediante una deseable reforma reglamentaria, ha posibilitado una permanente presencia de los medios de comunicación en las sesiones de la Comisión dificultando la obtención de acuerdos. Ya en enero de 1995 se han aprobado las conclusiones de dicha Comisión de Investigación con el voto favorable del Grupo Socialista y de Izquierda Unida y el voto en contra de los diputados populares.

En todo caso, como ya ha quedado precedentemente indicado, el acontecimiento parlamentario de mayor relevancia institucional es el Debate sobre el Estado de la Región que tuvo lugar los días 24 de noviembre y siguientes y que, al margen de los contenidos de la comunicación presentada por el presidente de la Comunidad y las intervenciones de los portavoces de los tres grupos parlamentarios de la Cámara, el debate se zanjó con la aprobación de 18 resoluciones sobre los siguientes temas: contaminación y medio ambiente, medidas conducentes a la generación de empleo, agilización del traspaso de transferencias pendientes, desarrollo de una estrategia regional de transportes para el año 2001, promoción de mejoras en infraestructuras culturales, elaboración de un nuevo Plan de viviendas que abarque el período 1996/1999, creación del marco adecuado para alcanzar el denominado "Pacto Local" entre Gobierno, CC.AA. y Municipios, conjunto de medidas en relación a la cooperativa PSV, adopción de medidas encaminadas al reequilibrio Norte-Sur de la región, actuaciones en relación al chabolismo, la infravivienda y la marginalidad en la Comunidad, preparación de un proyecto de reforma de la Ley de Servicios Sociales, adopción de medidas en relación a la seguridad ciudadana, activar ante el Congreso de los Diputados la proposición de ley relativa a la declaración del monte de El Pardo como parque nacional, desarrollo del pacto por la industria y el empleo suscrito el año anterior, agilización de actuaciones en materia de infraestructura del transporte, preparación de un proyecto de ley de capitalidad de la Villa de Madrid, creación de un fondo de solidaridad intermunicipal y reivindicación del traspaso urgente de competencias en materia de universidades y de INSERSO.

El Consejo de Gobierno, por su parte, no ha alterado su composición durante 1994 y son pocas las consideraciones que pueden realizarse desde la perspectiva de este Informe respecto a su actividad durante el año, toda vez que su actuación se ha movido dentro de los parámetros normales de la acción de gobierno y no cabe reseñar ninguna iniciativa relevante desde el punto de vista jurídico al margen de lo ya descrito en el marco de sus relaciones con la Asamblea. Consecuentemente, más allá de los conflictos políticos con el Ayuntamiento de Madrid, controlado por el Partido Popular, al hilo de un hipotético proyecto de ley de Capitalidad (véase una de las resoluciones adoptadas con ocasión del debate sobre el Estado de la Región) o especialmente en torno a temas urbanísticos (en este punto, además de muy numerosos conflictos puntuales, es preciso aludir al proyecto de ley del suelo presentado a la Cámara

por el Consejo de Gobierno, proyecto que, tras rechazarse la enmienda a la totalidad de devolución presentada por el Grupo Popular, se encuentra actualmente en fase de debate en comisión), el tema institucional más significativo quizá sea la apertura de una oficina en Bruselas a principios de año (7 de marzo) al modo de las ya creadas por otras Comunidades Autónomas.

### **Ampliación de competencias, reforma del Estatuto y participación de la Comunidad en los órganos del Estado**

Al margen de la labor normativa o de la actividad político-institucional tanto de la Asamblea legislativa como del Ejecutivo regional, durante 1994, en el proceso de revisión y consolidación del Estado de las Autonomías mediante la reforma de los diferentes Estatutos y del régimen de funcionamiento del Senado, es preciso recoger el papel desempeñado por la C.A. de Madrid en relación a su participación en los órganos estatales y el estado a final de año del proceso de transferencias acometido. Una y otra cuestión son objeto de comentario en las próximas líneas.

Por lo que se refiere a la reforma del Estatuto de Autonomía es preciso señalar que durante los primeros meses del año, el texto gestado durante 1993 concluyó su iter legislativo en el Senado (dando lugar a una de las primeras intervenciones de la Comisión General de las CCAA de reciente creación), siendo ulteriormente sancionado, promulgado y, finalmente, publicado en el Boletín Oficial del Estado junto a las restantes leyes de reforma de Estatutos de Autonomía con fecha 25 de marzo de 1994 (L.O. 10/1994 de 24 de marzo). En todo caso, ni por su tramitación parlamentaria o por su contenido, ni por su impacto político, la reforma del Estatuto de Autonomía de la C.A. de Madrid ha tenido particularidades dignas de mención.

Asimismo, durante 1994 prosiguió el proceso de transferencias en una serie de materias mediante los correspondientes acuerdos de las diferentes Comisiones Mixtas. Como consecuencia de todo ello, a lo largo del año se han dictado los Decretos de traspaso de funciones y servicios a la C.A. de Madrid correspondientes a las materias siguientes: Colegios Profesionales (R.D. 2368/1994), Radiodifusión (R.D. 2369/1993), Casinos, juegos y apuestas (R.D. 2370/1994) y Espectáculos (R.D. 2371/1994).

Mayores particularidades ha tenido el desarrollo del otro de los temas aludidos, esto es, la participación de la C.A. de Madrid en el proceso de consolidación del Estado de las Autonomías con la consiguiente intervención ante las instancias centrales del Estado. Como es sabido, fue a principios de 1994 cuando concluyó su andadura el proceso de reforma del reglamento del Senado y la consiguiente creación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas. A lo largo del año dicha Comisión ha celebrado numerosas sesiones, varias de ellas con la participación e intervención de representantes de la C.A. de Madrid. Así, en la Sesión Informativa celebrada el 11 de febrero, comparecieron como representantes de la Asamblea de Madrid los Srs. Cobo Vega, Ledesma Bartret

y Ruiz Reig con ocasión de la reforma del Estatuto de Autonomía. Igualmente, en el Debate sobre la situación del Estado de las Autonomías, fue el propio Presidente Leguina quien asumió la representación institucional de la Comunidad, interviniendo en la sesión del 27 de septiembre. En todo caso, el nivel de participación de los representantes de la C.A. de Madrid en las sesiones de la precitada Comisión, con las salvedades ya reseñadas (sesiones de 11.II y 27.IX), permiten entrever que la reforma reglamentaria del Senado no ha suscitado gran interés en las instancias oficiales de la C.A. de Madrid.

Más problemático ha sido en términos jurídicos el otro modo de virtualizarse la participación de la autonomía madrileña en las instituciones centrales del Estado. Se trata de dos antiguas iniciativas legislativas elevadas en 1989 al Congreso de los Diputados (una para declarar Parque Nacional el monte de El Pardo y otra proposición de ley sobre Demarcación y Planta Judicial), cuya tramitación se hallaba detenida en la Cámara Baja sin que ni en un caso ni en otro pudieran entenderse formalmente decaídas las proposiciones, pese a la muy diferente situación material de ambas, toda vez que el contenido de la segunda había sido acogido por un proyecto de ley de origen gubernamental. Durante 1994 y mediante una proposición no de ley, la Asamblea por conducto de la Mesa de la Cámara, solicitó de la Mesa del Congreso la toma en consideración de ambas proposiciones. Incluidas en el orden del día de una sesión del Congreso, los Diputados regionales comisionados por la Asamblea retiraron la proposición sobre Demarcación y Planta Judicial y defendieron la declaración de Parque Nacional del monte de El Pardo. El Congreso, en fase de toma en consideración, rechazó la proposición de ley.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Composición de la Asamblea de Madrid por Grupos Parlamentarios:

Total Diputados: 101

Composición por Grupos Parlamentarios a 1-1-1994:

*Grupo Parlamentario Popular*: 47 Diputados

*Grupo Parlamentario Socialista*: 41 Diputados

*Grupo Parlamentario de Izquierda Unida*: 13 Diputados

Composición por Grupos Parlamentarios a 31-12-1994:

Idéntica composición.

### Estructura del Consejo de Gobierno:

Presidente: Joaquín Leguina Herrán (PSOE)

Número de Consejerías: 9

- *Presidencia*: Agapito Ramos Cuenca.
- *Hacienda con funciones de Portavoz del Consejo de Gobierno*, según Decreto 45/1994, de 19 de mayo: Ramón Espinar Gallego.
- *Economía*: José Luis Fernández Noriega.
- *Salud*: Pedro Policiano Sabando Suárez.
- *Integración Social*: Elena Vázquez Menéndez.
- *Educación y Cultura*: Jaime Lissavetzky.
- *Cooperación*: Virgilio Cano de Lope.
- *Transportes*: Julián Revenga Sánchez.
- *Política Territorial*: José M<sup>a</sup> Rodríguez Colorado.

### 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.

#### **Cambios en el Consejo de Gobierno:**

Ninguno.

#### **Investidura, moción de censura y cuestión de confianza:**

Ninguna.

#### **Mociones de reprobación:**

Ninguna.

#### **Debates y Resoluciones parlamentarias aprobadas:**

##### *Datos globales:*

Interpelaciones tramitadas: 21

Preguntas tramitadas:

— Orales en Pleno: 124

— Orales en Comisión: 98

— Escritas: 352

Mociones aprobadas: 8

Proposiciones no de Ley aprobadas: 25

##### *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 e interés político. Durante 1.994, se han celebrado los siguientes:

— Debate monográfico sobre la situación financiera, financiación, programación y viabilidad de futuro del ente público Radiotelevisión Madrid (DSAM núm. 764, de 22 de abril de 1994; BOAM núm. 163, de 5 de mayo de 1994).

— Debate monográfico sobre medio ambiente (DSAM núm. 802, de 20 de mayo de 1994; BOAM núm. 168, de 2 de junio de 1994).

— Debate monográfico sobre Planes Cuatrienales de Cooperación (DSAM núm. 839, de 17 de junio de 1994; BOAM núm. 175, de 30 de junio de 1994).

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 1.994, se han aprobado las siguientes:

— Declaración Institucional sobre la paz en el Próximo Oriente (BOAM núm. 155, de 17 de marzo de 1994).

— Declaración Institucional sobre el Día Internacional de la Mujer Trabajadora (BOAM núm. 156, de 24 de marzo de 1994).

— Declaración Institucional sobre el 150 aniversario de la Guardia Civil (BOAM núm. 167, de 26 de mayo de 1994).

— Declaración Institucional sobre el fallecimiento de Don José Diosdado Prat (BOAM núm. 168, de 2 de junio de 1994).

— Declaración Institucional sobre los graves acontecimientos producidos en los departamentos de Huila y Cauce (Colombia) (BOAM núm. 174, de 23 de junio de 1994).

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. 913 y 914, de 24 y 25 de noviembre de 1994) a resultas del cual fueron aprobadas diferentes Resoluciones sobre materias diversas (BOAM núm. 200, de 15 de diciembre de 1994).

Al margen de las citadas, pueden reseñarse asimismo, por su trascendencia, las siguientes Resoluciones plenarios aprobadas como consecuencia de la tramitación de iniciativas diversas:

— Resolución 3/94, sobre Moción 18/93, relativa a la política general del Consejo de Gobierno en materia de vivienda, con especial incidencia en el Plan Cuatrienal de Vivienda 1992-1995 (BOAM núm. 150, de 18 de febrero de 1994).

— Resolución 4/94, sobre Proposición no de Ley 37/93 R. 5041, relativa a la adopción de diversas medidas urgentes tendentes a propiciar a corto plazo un freno del desempleo y un contrapunto a la crisis económica en nuestra Región (BOAM núm. 151, de 24 de febrero de 1994).

— Resolución 5/94, sobre Proposición no de Ley 39/93 R. 5043, relativa a un Programa de Formación Profesional para la Comunidad de Madrid (BOAM núm. 151, de 24 de febrero de 1994).

— Resolución 6/94, sobre Proposición no de Ley 40/93 R. 5348, relativa a la necesidad de regular, a través de una “Ley de convivencia”, las uniones de hecho

que, independientemente del sexo de sus componentes, desarrollan una comunidad de vida estable y duradera, para amparar jurídicamente con ello a los convivientes de hecho (BOAM núm. 155, de 17 de marzo de 1994).

— Resolución 9/94, sobre Informe del año 1992, elaborado por la Comisión de Reglamento, Incompatibilidades y Peticiones (BOAM núm. 156, de 24 de marzo de 1994).

— Resolución 10/94, sobre Informe del año 1993, elaborado por la Comisión de Reglamento, Incompatibilidades y Peticiones (BOAM núm. 156, de 24 de marzo de 1994).

— Resolución 22/94, sobre Proposición no de Ley 17/93 R. 1675, relativa a la promoción profesional de la mujer y su representación, tanto en cargos públicos como en la Administración autonómica (BOAM núm. 156, de 24 de marzo de 1994).

— Resolución 32/94, sobre Proposición no de Ley 8/94 R. 1104, relativa a la potenciación de la creación de mancomunidades intermunicipales, que recibirán financiación de la Comunidad Autónoma para poder encargarse de la prestación de servicios mancomunados (BOAM núm. 165, de 12 de mayo de 1994).

— Resolución 33/94, sobre Resoluciones elevadas por la Comisión no Permanente de Realojamiento y Erradicación del Chabolismo en la Comunidad de Madrid (BOAM núm. 167, de 26 de mayo de 1994).

— Resolución 35/94, sobre Moción 9/94, relativa a la creación de una corporación industrial y medidas a adoptar para afrontar la actual crisis del sector industrial (BOAM núm. 172, de 15 de junio de 1994).

— Resolución 37/94, sobre Moción 11/94, relativa a la política general del Consejo de Gobierno en relación con la situación de la agricultura y el medio ambiente (BOAM núm. 172, de 15 de junio de 1994).

— Resolución 38/94, sobre Proposición no de Ley 11/94 R. 1470, relativa a la elaboración de un proyecto de Ley de basas de financiación de las Universidades Públicas dependientes del MEC (BOAM núm. 174, de 23 de junio de 1994).

— Resolución 48/94, sobre Proposición no de Ley 31/94 R. 2777, relativa a la puesta en funcionamiento de una Oficina Regional de Información de Subastas Judiciales (BOAM núm. 176, de 7 de julio de 1994).

— Resolución 51/94, sobre creación de una Comisión de Investigación relativa al otorgamiento de subvenciones por parte de la Dirección General de Empleo (BOAM núm. 187, de 13 de octubre de 1993 y BOAM núm. 197, de 24 de noviembre de 1994).

— Resolución 55/94, sobre Proposición no de Ley 44/94 R. 4325, relativa al incremento de las partidas presupuestarias destinadas a la cooperación con los países del Tercer Mundo.

— Resolución 60/94, sobre Moción 17/94, relativa a la política general del Consejo de Gobierno en relación con la población inmigrante de la Comunidad de Madrid (BOAM núm. 199, de 7 de diciembre de 1994).

— Resolución 66/94, sobre Proposición no de Ley 55/94, relativa a la elaboración definitiva y desarrollo del Programa Operativo de los objetivos 2 y 5B de los Fondos Estructurales de la Unión Europea (BOAM núm. 206, de 30 de diciembre de 1994).

### **Reformas del Reglamento de la Asamblea de Madrid:**

Ninguna.

### **Normas interpretativas y supletorias del Reglamento de la Asamblea de Madrid:**

— Resolución de la Presidencia de 28 de enero de 1994, sobre presentación y tramitación de enmiendas de subsanación y transaccionales a Proposiciones no de Ley y Mociones y de enmiendas a propuestas de Resolución (BOAM núm. 147, de 28 de enero de 1994).

— Resolución de la Presidencia de 23 de noviembre de 1994, sobre períodos de sesiones y sesiones ordinarias y extraordinarias de la Cámara (BOAM núm. 197, de 24 de noviembre de 1994).

— Resolución de la Presidencia de 23 de noviembre de 1994, sobre tramitación de comparecencias ante el Pleno y las Comisiones de la Cámara (BOAM núm. 197, de 24 de noviembre de 1994).

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

Ninguna.

## MURCIA

*Angel Garrorena  
Antonio Moreno  
Luis Gálvez*

### Rasgos generales

El mejor modo de caracterizar la actividad desarrollada por la Comunidad Autónoma de Murcia durante 1994 sería, tal vez, subrayar los dos factores de contrario signo que, en nuestro sentir, han presidido su despliegue a lo largo de este año. Por una parte, se ha vivido el explicable intento del nuevo Consejo de Gobierno de devolver prestigio a las instituciones y de recuperar impulso para la acción administrativa, lo que tiene todo sentido si recordamos que el actual Gobierno socialista, el que hoy preside María Antonia Martínez, surgió en abril de 1993 como resultado de una profundísima crisis, en la que, después de infinitas resistencias, hubo de acabar dimitiendo el también Presidente socialista Carlos Collado, acosado por determinadas sospechas sobre su gestión. Dado que en esa crisis el propio grupo socialista tuvo que jugar un papel muy activo en la denuncia y caída de quienes gobernaban en nombre de su mismo partido, se entiende que, pasados los primeros meses de rodaje, 1994 haya supuesto para el nuevo equipo de gobierno la oportunidad de mostrar ante la opinión pública una nueva forma de gobernar y, por tanto, la posibilidad de recuperar la credibilidad ciudadana que el anterior Consejo de Gobierno había perdido. Con seguridad, buena parte del impulso que durante este año se ha querido comunicar a la acción de gobierno toma causa de dicha razón. Sin embargo, al lado de ello, tanto la tensión que ha desazonado la vida pública de todo el país durante este tiempo, como, en nuestro caso, la proximidad evidente de las elecciones a celebrar en la Comunidad hacia mayo de 1995, han generado una cierta sensación de compás de espera que más bien ha jugado en el sentido de ralentizar la vida pública de esta Región. En la resultante de uno y otro factor es posible explicar, pues, muchos de los signos, a veces contradictorios, que han acabado caracterizando a esta etapa, llena de proyectos asumidos con la intención de ofrecer una nueva imagen de gobierno y, sin embargo, no demasiado densa en resultados.

Aparte lo anterior, el año que ahora comentamos ha conocido el final de la reforma del Estatuto de Autonomía, adaptado así a la Ley Orgánica 9/1992 que en su día trasladó ciertas competencias del art. 149 CE a las Comunidades de vía lenta. También durante 1994 hay que destacar una mayor actividad legislativa, de la que nos ocuparemos después.

En fin, y en referencia ahora al comportamiento de las fuerzas políticas, que tan seriamente condiciona a veces la suerte y el sentido de las opciones institucionales, hay que decir que tanto el partido del Gobierno como el primer partido de la oposición han continuado mostrando esas tensiones internas, nada solapadas en ocasiones, a las que ya nos hemos referido en informes precedentes. Por lo que hace al Partido Socialista murciano, tales tensiones han originado incluso la minicrisis de Gobierno a la que aludimos después.

### Modificaciones orgánicas

A diferencia de lo sucedido en años anteriores, en alguno de los cuales hubimos de llamar incluso la atención sobre la inconveniente inclinación de nuestros gestores a estar constantemente alterando la estructura de la organización administrativa, 1994 ha sido, a estos efectos, un año tranquilo. Queda tan sólo saber si ello significa que ha comenzado a consolidarse en la Comunidad una cierta estructura organizativa más estable o si, por el contrario, estamos nada más ante un mero paréntesis.

De todos modos, cambios ha habido, y alguno de ellos de un cierto interés. El más digno de comentario es, sin duda, la desaparición de la Vicepresidencia del Consejo de Gobierno, producida por el Decreto 2/1994, de 14 de febrero, en cuya virtud se cesa a la persona que hasta ese momento había venido desempeñando dicha función. El mencionado cambio no ha estado motivado, sin embargo, como debiera, por una sopesada consideración técnica en torno a la conveniencia de contar o no con esta figura dentro del Consejo de Gobierno, sino, muy al contrario, por razones que corresponden al estricto terreno de la política práctica y aun de los enfrentamientos internos al partido en el poder. La desaparición de la Vicepresidencia se ha enmarcado, para decirlo de modo más directo, dentro de una crisis en la que han sido sustituidos también dos Consejeros (el de Política Territorial y Obras Públicas y el de Cultura y Educación), ambos pertenecientes, igual que el Vicepresidente, a la tendencia socialista "reformadora" y de difícil encaje, por tanto, con el resto del Consejo a la hora de adoptar decisiones. El problema, de todos modos, es que, más allá de esas motivaciones segundas, hay aquí una cuestión orgánica que debería abordarse alguna vez de forma adecuada. Recordemos que la Vicepresidencia, prevista en el art. 32.2 del Estatuto de Autonomía y en el art. 18.1 de la Ley 1/1988, reguladora del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración, fue introducida por el Decreto 3/1993 por conocidas razones políticas (entonces de obligado equilibrio entre familias de un mismo partido) y ahora, sólo diez meses después, ha sido eliminada por idéntico tipo de razones, aunque de sentido contrario. Ya se entiende, y está en la letra misma de la ley, que corresponde al Presidente de la Comunidad la opción de incluir o no en su Consejo de Gobierno a la figura del Vicepresidente. Y es sensato que pueda hacerlo según su libre criterio. Sin embargo, parece oportuno que en esa decisión cuenten determinadas razones de carácter institucional y orgánico. Pensando que estas razones puedan haber existido también en la oportunidad que comentamos, parecería que la experien-

cia murciana en este terreno aboga a favor de la inutilidad de dicha Vicepresidencia. Se tiene, al menos, la impresión de que, persuadido el actual equipo de gobierno de su inutilidad, pero obligado a incluirla en su momento como un mero compromiso político, ha aprovechado la primera oportunidad que se le ha presentado para prescindir de ella.

Desde una perspectiva estrictamente formal, sorprende, a su vez, el extraño modo en que esa supresión se ha producido. El motivo de dicha sorpresa radica en el hecho de que una modificación como ésta, que a todas luces afecta a la estructura del Consejo de Gobierno y al organigrama de la propia Presidencia, no se haya instrumentado a través de las oportunas normas orgánicas, esto es, a través de sendos Decretos reformadores de aquellas disposiciones en las que se fijaba la estructura de uno y otro organismo. Más en concreto, el Decreto 2/1994, que ahora extingue a la Vicepresidencia, no es una norma de modificación del Decreto 3/1993, de 3 de mayo, de Reorganización de la Administración Regional, cuyo art. 1 fijaba la composición del Consejo de Gobierno, incluyendo al Vicepresidente, y cuyo art. 2 establecía las funciones de la Vicepresidencia; ni tampoco del Decreto 12/1993, de 14 de mayo, el cual, al organizar los Servicios de la Presidencia de la Comunidad, dedicaba varios preceptos a precisar las funciones y servicios orgánicamente atribuidos al Vicepresidente. El citado Decreto 2/1994 es tan solo un Decreto de cese cuya parte dispositiva dice que se releva de su cargo a la persona que ocupaba tales funciones, agradeciéndole los servicios prestados. Ciertamente, la breve exposición que precede a dicha parte dispositiva aclara que esta medida se adopta "al objeto de reasumir [el Presidente] las funciones, de carácter básicamente político, que habían sido delegadas o atribuidas al Vicepresidente" por los dos Decretos arriba mencionados; lo que, por otra parte, se aviene muy bien con la definición que del Vicepresidente hace el art. 30 de la Ley 1/1988, al concebirlo como un órgano previsto para la suplencia del Presidente o para la mera delegación de sus funciones. Sin embargo, ello no justifica de modo pleno el que, en este caso, se haya recurrido a una técnica tan discutible. No sólo se ha cesado a una persona; se ha tocado, y además en su vértice, la estructura de los órganos de gobierno de la Comunidad. Y eso debe reflejarlo el Derecho; máxime, cuando las normas anteriores tenían una coherencia sistemática que ahora, en parte, se rompe.

Otra pieza que también ha visto alterado su diseño ha sido el Portavoz del Gobierno. Quienes hayan seguido los *Informes* de años precedentes, recordarán los constantes cambios de criterio a los que ha estado sometida esta figura. En un determinado momento, llegó a tener rango de Consejería; lo perdió en 1991 para convertirse en Oficina del Portavoz del Gobierno, dependiente de la Presidencia; finalmente, el Decreto 12/1993 suprimió incluso esta Oficina. Ahora se ha optado por una solución muy distinta y, en nuestro concepto, bastante plausible: por acuerdo del Consejo de Gobierno, de 15 de febrero de 1994, se ha decidido encargar las funciones de Portavoz del Consejo a uno de los Consejeros, en este caso al Consejero de Política Territorial y Obras Públicas que, de este modo, asume ambas tareas.

Sin que podamos entrar en un mayor detalle, se han promulgado asimismo determinadas normas por las que se establece o modifica la estructura de algu-

nas Consejerías. En concreto, el Decreto 41/1994, de 8 de abril, ha fijado la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente para adecuarla a las modificaciones producidas en la misma después de que la Ley 6/1993 suprimiera la Agencia Regional para el Medio Ambiente y la Naturaleza y determinara la asunción en bloque de sus competencias por la Consejería, así como la adscripción a ésta de un Consejo Asesor Regional de Medio Ambiente. El Decreto 42/1994 ha establecido, a su vez, el régimen de dicho Consejo. Por su parte, el Decreto 62/1994, de 17 de junio, ha puntualizado cuáles son los órganos directivos de la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales al solo fin de incluir entre los mismos los correspondientes al Instituto de Servicios Sociales y al Servicio de Salud de la Región de Murcia, desatendidos por la anterior norma reguladora. En fin, el Decreto 83/1994 ha desarrollado la estructura orgánica de la Consejería de Cultura y Educación, fijándola en un Gabinete Técnico, una Secretaría General y tres Direcciones Generales, de Cultura, de Juventud y Deportes y de Educación y Universidad, esta última claramente orientada a ir creando estructuras que hagan posible, en su día, la recepción de transferencias en esta materia.

Al margen de ello, el Decreto 66/1994 ha creado el Consejo Asesor Regional para la Cooperación y la Solidaridad, con presencia entre sus miembros de siete representantes de las organizaciones no gubernamentales de la Región de Murcia. Y la Ley 9/1994, de la que damos cuenta al hablar de la actividad legislativa, ha constituido el Consejo Regional de Cooperación Local.

Hacia la mitad de octubre del año que reseñamos, la prensa filtró además datos sobre la preparación de un Decreto que debería remodelar toda la estructura de apoyo de la Presidencia de la Comunidad (Gabinetes, equipo de asesores...), pero la promulgación de ese Decreto no se ha producido.

### **Reforma del Estatuto de Autonomía. Proceso de transferencias**

Durante la etapa que comentamos, la Comunidad Autónoma de Murcia ha proseguido su andadura hacia la consolidación del mayor techo competencial que, a ella como a las demás comunidades de "vía lenta", les trasladó en su día la Ley Orgánica 9/1992. Por lo que hace a la inclusión estatutaria de las nuevas competencias, durante este tiempo ha concluido el proceso de reforma del Estatuto de Autonomía iniciado el año anterior. El 15 de febrero de 1994 el proyecto de Ley Orgánica para la reforma del Estatuto, que a fines de 1993 había concluido su tramitación en el Congreso, fue debatido y aprobado por la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado, quedando rechazadas, igual que lo fueron en la primera Cámara, las enmiendas presentadas por IU con miras a obtener un techo competencial superior al previsto en su día por los Pactos autonómicos de febrero de 1992. El texto del proyecto fue definitivamente aprobado por el Pleno del Senado en su sesión del día 9 de marzo y pasó al BOE de 25 de ese mismo mes como Ley Orgánica 4/1994, de 24 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia. La Ley tiene un artículo único en el que se dispone la modificación de los artículos 10, 11, 12, 13

y 16 del Estatuto a fin de incorporar a su texto la ampliación competencial derivada de la Ley Orgánica 9/1992, de cuyo detalle el lector ya tuvo noticia a través de los *Informes* anteriores.

La efectiva traslación de dichas competencias se sigue realizando, con todo, a un ritmo bastante lento. Aparte los dos traspasos pertenecientes a este bloque ya efectuados en el año anterior (Colegios Oficiales o Profesionales y radiodifusión), en 1994 se han seguido haciendo efectivas hasta un total de siete nuevas transferencias de desigual importancia. Por Real Decreto 1274/1994, de 10 de junio, fecha que es común a los demás mencionados a continuación, se ha realizado el traspaso efectivo de medios humanos y materiales sobre *Cofradías de Pescadores*. El Real Decreto 1275/1994 ha hecho lo mismo con las competencias en materia de *Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación*. Los Reales Decretos 1276/1994 y 1277/1994, respectivamente, han transferido a la Comunidad Autónoma de Murcia las competencias en *Asociaciones* y en materia de *Casinos, juegos y apuestas*, excepción hecha de las *Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas*, competencia esta última que posibilita a la Comunidad el establecimiento del correspondiente régimen normativo, un régimen cuyas consecuencias económicas y, más exactamente, recaudatorias no cabe desconocer. Por Real Decreto 1278/1994 se han transferido, asimismo, los medios para poder ejercer efectivamente las competencias en *Mutualidades de Previsión Social* no integradas en la *Seguridad Social*. Y por Real Decreto 1279/1994 se han cubierto, en fin, las transferencias en materia de *espectáculos y cultura*.

Por otra parte, a fines de 1994 estaba ya acordado y pendiente tan sólo de su formalización por los correspondientes Reales Decretos otro paquete de transferencias entre las que se incluyen algunas de una cierta importancia, como las correspondientes a *Ferias internacionales, Cámaras Agrarias, Gabinete Técnico del Instituto de Seguridad e Higiene en el Trabajo*, y ejecución de la *Legislación laboral*. La llegada de otras transferencias, incluidas las de mayor peso, como puedan ser *Universidad e Inserso*, parecen contar con algunas entendibles dificultades, según puso de manifiesto, por ejemplo, la *Ministra de Asuntos Sociales* en su visita de febrero de 1994 a la Comunidad Autónoma de Murcia.

Por lo que hace a las competencias recibidas durante 1994, la Comunidad ha dispuesto de ellas mediante el oportuno Decreto 68/1994, de 9 de julio, de *Aceptación y Atribución de Funciones y Servicios*, por el cual distribuye tales cometidos entre las distintas *Consejerías*, adscribiéndolos a las mismas en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 12 de la *Ley 30/1992, de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común*. Los Decretos 70/1994 y 75/1994 han fijado además reglas específicas para el ejercicio de las recién transferidas competencias en materia de *Asociaciones* y de *Casinos, juegos y apuestas*.

Una última referencia debemos hacer al Decreto 14/1994, de 15 de febrero; por el mismo se modifica la representación de la Comunidad Autónoma en la *Comisión Mixta de Transferencias* a fin de adecuarla a la nueva composición del *Consejo de Gobierno*, una vez eliminada la figura del *Vicepresidente*.

En síntesis, éste deja de pertenecer a la misma, y es el Consejero de Hacienda y Administración Pública quien pasa a ocupar, en su lugar, la Vicepresidencia de la Comisión Mixta de Transferencias.

### Sobre la singularidad de las Comunidades uniprovinciales

En la segunda mitad del mes de marzo, Murcia ha sido sede de una reunión de Consejeros de Hacienda de las Comunidades uniprovinciales cuya intención era analizar en qué medida el actual sistema de financiación de las Comunidades Autónomas trata de forma desigualitaria a las Comunidades identificadas con el territorio de una sola provincia. A esa reunión asistieron los titulares de las Consejerías de Hacienda de Murcia, Madrid, Asturias y La Rioja, y nos ha parecido interesante dejar aquí constancia de los temas que en la misma se trataron ya que esas cuestiones constituyen una aproximación, bien que parcial, al problema de la singularidad que afecta a las Comunidades uniprovinciales por el mero hecho de serlo. Ya sabemos que dicha singularidad se produce en muchos otros ámbitos (por ejemplo, en el distinto régimen de impugnación de algunos actos) y no sólo en el terreno de las cuestiones financieras, pero, aun con esta reducción, pensamos que la misma alude a un aspecto importante del Estado de las Autonomías.

En definitiva, las intervenciones allí registradas hicieron hincapié, sobre todo, en el efecto desigualitario que la introducción de la variable "unidades administrativas" produce en el actual sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. Según lo manifestado por alguno de los citados Consejeros, la introducción misma de dicha variable resulta de por sí difícil de justificar, dado que con ella lo que se trata es de primar el número de provincias de cada Comunidad Autónoma, partiendo del argumento, nada exacto por cierto, de que esta división administrativa provincial supone un coste adicional para las regiones. Al lado de esta cuestión, se abordaron otros problemas más puntuales, pero no de menor calado, como pueden ser, entre otros, los derivados de la absorción de la deuda pública contraída en su día por las extintas Diputaciones Provinciales, absorción a la que se ven forzadas las Comunidades formadas por una sola provincia, o los que se deducen de los altos costes que comporta el servicio sanitario prestado en el hospital provincial correspondiente.

En torno a estos y otros temas, los Consejeros asistentes a dicha reunión decidieron mostrar su acuerdo sobre los siguientes extremos que, por su interés, debemos transcribir de modo literal: "1) La necesidad de que en el nuevo sistema de financiación, la Participación en Ingresos del Estado de las Comunidades del 143, se calcule eliminando el peso de la variable "unidades administrativas", que penaliza a las uniprovinciales, con la excepción de La Rioja. Junto a la propuesta de eliminar esta variable, se propone el reparto de una cantidad fija por Comunidad Autónoma y la elevación de la ponderación por insularidad. 2) La equiparación de la actual financiación sanitaria de las antiguas Diputaciones Provinciales al Sistema Nacional de Salud. 3) La revisión de los criterios de re-

parto de los fondos de cooperación municipal. 4) La participación con derechos políticos de las Comunidades uniprovinciales en la Federación Española de Municipios y Provincias.”

## Actividad normativa

### *Leyes*

Como indicábamos al principio de esta crónica, este año ha conocido una mayor actividad legislativa de la Comunidad Autónoma de Murcia. En total, son diez las leyes aprobadas por la Asamblea, lo que excede en algo al número adoptado en otros años. De todos modos, entre esas diez leyes, hay algunas con un alcance menor, como la Ley 6/1994, de 9 de noviembre, que tan solo introduce leves modificaciones en otra precedente, la Ley 4/1987, sobre Ordenación de Cuerpos y Escalas de la Administración Regional. Asimismo, la Ley 1/1994, de 29 de abril, de Organos Consultivos de la Administración Regional, modifica un par de artículos de la anterior Ley 9/1985 para establecer en veinte el número máximo de miembros que pueden constituir tales Organos, así como para fijar en un setenta y cinco por ciento del total el porcentaje de miembros que en los mismos correspondería a las organizaciones sociales al objeto de representar el interés de los ciudadanos. En fin, la Ley 2/1994, de 17 de junio, tiene como único objeto la autorización de un crédito extraordinario con el que poder cumplir ciertos compromisos contraídos con anterioridad por la Comunidad en orden a la cofinanciación del plan de pensiones de prejubilación de los trabajadores del grupo ERCROS, S.A., decisión a la que hubo de llegarse en 1993 como consecuencia de las inevitables medidas de reestructuración adoptadas entonces en el sector de fertilizantes.

En uso de su competencia para el desarrollo legislativo de la legislación básica del Estado en materia de sanidad e higiene, competencia que le está reconocida por el art. 11.5 de su Estatuto, la Comunidad Autónoma de Murcia ha dictado la Ley 4/1994, de 26 de julio, de Salud de la Región de Murcia, por la que se deroga, entre otras normas, a la Ley 2/1990, de creación del Servicio de Salud. La citada Ley pretende constituirse en el marco normativo fundamental para el sistema sanitario murciano, lo que la convierte tal vez en el cuerpo legal más importante adoptado este año por la Asamblea regional. Se estructura en cinco Títulos, más uno preliminar, y en ellos se ocupa, sucesivamente, de fijar los principios informadores de dicho sistema sanitario, de puntualizar las competencias de las distintas administraciones de la Región (Consejo de Gobierno, Consejerías, ayuntamientos...), de normar la planificación sanitaria canalizable a través del Plan de Salud, de ordenar territorial y funcionalmente los recursos sanitarios disponibles, de regular el Servicio Murciano de Salud, antes regido por la Ley 2/1990, y de disponer lo pertinente sobre la docencia e investigación en este ámbito. Con un alcance infinitamente menos ambicioso, se ha adoptado asimismo durante el presente año la Ley 3/1994, de 26 de julio, sobre disminuidos visuales usuarios de perros guía, cuya intención es facilitar el acceso de quienes

padecen dicha minusvalía a los distintos lugares públicos o privados, pero de uso común; la Ley incluye un régimen sancionador del que carecía la regulación precedente.

Afectando a sus propias estructuras o a la creación de entidades de ella dependientes, la Comunidad Autónoma murciana ha aprobado, a su vez, la Ley 9/1994, de 30 de diciembre, por la que se crea el Consejo de Cooperación Local, con apoyo en el art. 58 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, para posibilitar la colaboración fluida y permanente entre la Administración de la Comunidad Autónoma y los entes locales de la Región de Murcia. La Ley 7/1994, de 17 de noviembre, en uso de las competencias establecidas por el art. 14 del Estatuto, ha procedido a extinguir la entidad de Derecho Público "Radio Televisión Murciana", creada por la Ley 12/1988 hace seis años y ahora sensatamente abandonada como proyecto, al tiempo que ha dado la oportuna regulación al Servicio Público de Radiodifusión de la Región de Murcia, que se mantiene y reordena. Finalmente, la Ley 10/1994, de 30 de diciembre, ha constituido como empresa pública, bajo la forma de sociedad anónima, a la Sociedad Promotora del Suelo y la Vivienda de la Región de Murcia, instrumento jurídico a cuyo través se intenta la obtención de suelo para la promoción y construcción de viviendas de protección oficial a fin de facilitar el acceso a las mismas de los sectores sociales más necesitados.

El legislativo murciano ha aprobado también la Ley 8/1994, que contiene los Presupuestos Generales de la Comunidad para 1995 y en la que, un año más, se introducen modificaciones a la Ley 3/1990, de Hacienda de la Región de Murcia. Ha adoptado, asimismo, la Ley 5/1994, de 1 de agosto, del Estatuto Regional de la Actividad Política, de la que nos ocupamos con mayor detalle en un apartado posterior.

### *Reglamentos*

El ejercicio de la potestad reglamentaria se ha concretado fundamentalmente durante este año en la adopción de un buen número de Decretos y Ordenes de carácter orgánico, de algunos de los cuales ya hemos dado cuenta en el lugar correspondiente. Al lado de ellos, y dejando aparte otros de menor entidad, el Decreto 72/1994, de 2 de septiembre, ha venido a adecuar los procedimientos de la Administración de la Región de Murcia a la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en cumplimiento de lo que ordena la Disposición adicional tercera de esta última norma. El Decreto 72/1994 se centra, confesadamente, en dos puntos específicos: la determinación del plazo máximo concedido para resolver cada uno de los procedimientos mencionados y los efectos estimatorios o desestimatorios que en ellos tenga la falta de resolución, esto es, el silencio administrativo. Ambas operaciones se realizan respecto de un número de procedimientos bastante elevado, ciento setenta en total, fruto, según expresa la propia norma autonómica, de "un ejercicio notable de recopilación". Quiere ello decir que también en el caso de la Comunidad Autónoma de Murcia se ha producido esa preocupante situación que ya ha sido denunciada respecto de otras Comunidades; bien que

sin llegar a los 547 procedimientos de la Comunidad Andaluza, estamos también en la línea de esa "atomización de las reglas de procedimiento" de la que ha hablado el profesor López Menudo y que, extendida por exigencias del modelo autonómico a las diecisiete Comunidades autónomas, vienen a dejarnos demasiado lejos de la conveniente racionalización procedimental que debe presidir la actuación de nuestras Administraciones Públicas. De todos modos, la exposición de motivos del citado Decreto anuncia que "esta primera fase irá seguida de una segunda en la que se refundirán y simplificarán en procedimientos tipo los ahora adecuados"; es una buena declaración de intenciones a cuyo cumplimiento parece irse encaminado la actividad de la Comunidad Autónoma de Murcia, la cual tiene en este momento en elaboración tanto un proyecto de Reglamento destinado a contener el procedimiento tipo sancionador como otro proyecto dirigido a homogeneizar el procedimiento en materia de subvenciones.

Mención aparte hay que hacer de tres Decretos que tienen una clara incidencia social, para cuyo mejor conocimiento remitimos a la ficha normativa correspondiente: nos referimos al Decreto 31/1994, de 25 de febrero, sobre ingreso y traslado en centros residenciales de la Administración Regional para personas mayores; al Decreto 32/1994, de 4 de marzo, por el que se regulan los horarios comerciales en la Región; y al Decreto 81/1994, de 4 de noviembre, regulador del procedimiento para la formulación de propuestas de adopción, dictado al amparo de la Ley estatal 21/1987 que modifica el Código civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil habilitando a las Comunidades Autónomas en esta materia.

### *Actividad normativa y Consejo Económico y Social. ¿Desatención institucional al Consejo?*

Transcurrido 1994, se ha producido un cierto conflicto entre el Consejo Económico y Social y el Gobierno regional murciano, cuyo tenor debe quedar al menos aquí consignado. La razón de ese conflicto es el malestar existente en el CES al no haberle remitido el Consejo de Gobierno para su dictamen, durante el año que ahora concluye, más que un solo proyecto de Decreto, el referido a horarios comerciales. Según manifestó el Presidente del CES a la Presidenta de la Comunidad en una reunión de la que da cuenta la prensa de 20 de enero de 1995, el ejecutivo autonómico estaría incurriendo con ello en una grave desatención institucional hacia el CES que cuestionaría incluso la propia razón de ser de este alto órgano consultivo, toda vez que bastantes leyes y decretos producidos por la Comunidad, cuyo alcance social y económico no puede ignorarse (Ley de Salud, Ley para la Promoción del Suelo, Decreto de ayudas para transformación y comercialización de productos agrarios...) han sido hurtados a su conocimiento. En fin, el tema podría ser extrapolado a un análisis más general, lo que nos llevaría a preguntarnos sobre la mayor o menor oportunidad que existe en esta multiplicación por diecisiete de ciertos organismos a la que parece estar abocado nuestro Estado autonómico. Pero valga con dejar aquí constancia del hecho.

Añadamos tan solo, al margen de lo anterior, que el CES ha elaborado su propio Reglamento de Organización y Funcionamiento en uso de su potestad autonormadora, y que dicho Reglamento ha sido publicado por Orden del Consejero de Fomento y Trabajo en el BORM de 2 de julio de 1994.

### **Estatuto regional de la actividad política y reforma del Reglamento parlamentario**

Tal vez la más discutida de las Leyes que ha aprobado la Asamblea regional durante este año sea la Ley 5/1994, de 1 de agosto, del Estatuto Regional de la Actividad Política. De ahí que merezca un comentario singular. Se trata de una norma que sólo puede ser entendida en función de las circunstancias del momento en que ha sido dictada y, en concreto, a partir de la extremada sensibilidad que, en nuestros días y en nuestra sociedad (también en la sociedad de la Región de Murcia, a raíz de la caída del anterior Presidente por el asunto de "Casa Grande"), ha generado el tema de la corrupción política. Sólo desde tales presupuestos cabe comprender la mala técnica legislativa desplegada en una norma que complica hasta el absurdo el tratamiento dado al control sobre incompatibilidades, que bordea a veces la inconstitucionalidad y, sobre todo, que ignora la existencia de un punto a partir del cual el Derecho ya no es necesaria garantía de nada sino simple entorpecimiento de la vida, cuando no mera apariencia por debajo de la cual siguen discurriendo los hechos. Referido a la Ley que comentamos, esto quiere decir que es correcto, y aun obligado, establecer un régimen sensato de incompatibilidades para la clase política y, junto a ello, unos solventes mecanismos de control que garanticen su exacto cumplimiento, pero que, una vez ello establecido, no tiene demasiado sentido multiplicar hasta el infinito los registros de intereses, crear archivos para informaciones que de todos modos estarían a la mano, comprometer la privacidad de las personas más allá de lo necesario, o sustraer a la clase política actividades que en nada colisionan con el cumplimiento de sus deberes públicos y que, todo lo más, en el supuesto de que dieran lugar a comportamientos irregulares, merecerían la corrección oportuna a través de los procedimientos establecidos.

Entrando en el contenido de la Ley, de la que hay que decir que fue concordada por todos los Grupos como una bien intencionada forma de asegurar a los ciudadanos la honestidad de su clase política, debemos destacar en ella los siguientes extremos. Por lo que hace al ámbito subjetivo de la misma (arts. 1 y 2), su régimen se extiende a diputados regionales (lo que no deja de ser una invasión de la reserva de Reglamento parlamentario) y a altos cargos, concepto en el cual se integra incluso a los miembros del Gabinete de la Presidencia, y al cual se asimila además a los consejeros de las Cajas de Ahorros nombrados por la Comunidad. Los funcionarios de la Administración regional que ocupen puestos de libre designación no quedan incluidos en esta lista, pero respecto de ellos (art. 2,4) se exige que el Consejero competente en materia de función pública remita periódicamente a la Comisión del Estatuto del Diputado relación en la que consten sus nombres y destinos así como otras circunstancias. La regula-

ción dada a los deberes del diputado (arts. 3 a 8) y de los altos cargos (arts. 9 a 12) es también muy exigente. El proyecto de Ley llegaba incluso a obligar al diputado a abstenerse de intervenir en los trabajos parlamentarios cuando versaran sobre cuestiones de interés para alguno de sus parientes por afinidad o por consanguinidad hasta el segundo grado; semejante norma no ha prosperado, probablemente porque, de haber prosperado, hubiera sido inconstitucional (art. 23 CE), pero sí ha quedado, sin embargo, la necesidad de manifestar tal circunstancia. Para los altos cargos, por su parte, la Ley llega incluso a declarar su incompatibilidad (art. 10,f) respecto de la creación literaria o artística retribuida con fondos regionales, lo que conduce al absurdo de tener que admitir que tales personas no puedan concurrir, por ejemplo, a un certamen de pintura o percibir un premio literario convocado por un organismo de la Comunidad; tampoco les es posible intervenir (art. 11,f) en los procedimientos de selección y promoción de personal en los que participe alguna persona que haya trabajado (aunque haga tiempo de ello y su relación orgánica fuera remota) en la unidad administrativa que el alto cargo dirija.

Para la constancia de los datos que afectan a diputados y altos cargos, la Ley (arts. 13 a 17) prevé, en fin, el depósito de tres tipos de declaraciones y la existencia de determinados Registros. Las declaraciones a presentar se refieren a actividades, a intereses y a bienes; a ellas, además, el art. 14,2 añade una cuarta en la que deberán indicar qué familiares suyos, hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, ocupan puestos en la Administración Regional. Por lo que hace a los Registros donde habrán de conservarse tales declaraciones, estos serán dos: un Registro de Intereses de los Diputados, dependiente de la Presidencia de la Cámara y bajo custodia del Letrado-Secretario General, y un Registro de Intereses de Altos Cargos, gestionado por el Consejo de Gobierno a través del Secretariado administrativo de dicho órgano. En la Asamblea, además, se conservarán en sección aparte las copias de las declaraciones y demás documentos correspondientes a los altos cargos que el ejecutivo deberá hacerle llegar. Digamos incidentalmente que, por Decreto 82/1994, de 25 de noviembre, se ha desarrollado asimismo el régimen correspondiente al Registro de Intereses de Altos Cargos. En cualquier caso, el precepto que ha arrastrado mayores críticas dentro de la Ley que analizamos es su art. 15,3, el cual dice que: "El contenido de los referidos registros tendrá carácter público". Las críticas a que nos referimos apuntan a la posible inconstitucionalidad del precepto, habida cuenta de la forma en que el mismo afecta a la privacidad de las personas y de la desigualdad de trato a diputados y altos cargos respecto del resto de la ciudadanía en la que dicha norma parece incidir. Es lógico que esta información exista para el buen cuidado de los intereses públicos, pero declararla pública sin más, significa permitir un eventual uso de tales informes por cualquier persona y a efectos tal vez descaradamente privados que es difícil admitir y que los demás ciudadanos no tienen que padecer. Tal vez por eso, en el debate parlamentario, el portavoz del Grupo Popular dijo, y no para dejar de apoyar la Ley: "... tengo mis dudas de que esto sea constitucional; lo que pasa es que también sé que nadie lo va a recurrir." (Diario de Sesiones del Pleno de 15 de julio de 1994).

En fin, sin espacio para ocuparnos de otras cuestiones (por ejemplo, de las relativas al régimen sancionador previsto por dicha Ley) digamos que su promulgación ha arrastrado una reforma del Reglamento de la Asamblea Regional aprobada por el Pleno de la Cámara el 15 de julio de 1994 con el asentimiento de todos los grupos. La misma persigue dos cometidos claramente diferenciables. En la parte que modifica los arts. 10, 17 y 42, a los que adiciona los arts. 17,a), 17 bis, b) y 17 bis, c), la reforma se reduce a adaptar su texto a las disposiciones sobre incompatibilidades, declaraciones y registros contenidas en la Ley 5/1994, prolongándolas con algún mínimo desarrollo respecto al Registro de Intereses y su publicidad que después ha completado el Acuerdo de la Mesa de 28 de septiembre. El segundo aspecto abordado por la Reforma del Reglamento parlamentario está referido a los arts. 165 y 166 e implica la reformulación del régimen establecido para la Comisión de Peticiones y Defensa del Ciudadano. Tiene algún interés saber que, por lo que hace a esta segunda parte de la Reforma, su origen está en una proposición de ley presentada el 10 de marzo (BOAR núm. 156) por el Grupo de Izquierda Unida para incluir en nuestro ordenamiento la figura del Defensor del Pueblo de la Comunidad Autónoma de Murcia; las consideraciones de los demás Grupos en torno al elevado costo que tal medida (no excesivamente necesaria) podría suponer, llevó al Grupo proponente a retirar su iniciativa a cambio de la ampliación de competencias de la Comisión de Defensa del Ciudadano que ahora motiva la reforma del Reglamento.

### Conflictividad y colaboración

Las relaciones de colaboración y de conflicto de la Comunidad Autónoma murciana con el Estado y con las demás Comunidades Autónomas han ofrecido en el presente año dos singularidades que parece oportuno dejar indicadas antes de entrar en su pormenor. En el ámbito de las relaciones de conflicto, ha ido adquiriendo entidad un tipo de colisión entre Comunidades Autónomas que es un tanto atípico respecto de las que habitualmente comentamos en esta parte del *Informe*, dado que no expresa exactamente conflictos competenciales, pero que nos ha parecido interesante traer también aquí, ya que su existencia nos coloca en presencia de otra forma de conflictividad que cuestiona aspectos fundamentales del Estado de las autonomías. Nos referimos a lo que perfectamente podríamos llamar "la lucha por el agua". En el opuesto terreno de las relaciones de cooperación hay que destacar la utilización este año de esa vía casi inédita, desde luego inédita para la Comunidad Autónoma de Murcia, que es la celebración de convenios de colaboración horizontales o entre Comunidades Autónomas.

### *Conflictividad jurisdiccional ante el TC*

Durante 1994 no se ha planteado ningún recurso de inconstitucionalidad ni tampoco ningún conflicto de competencia en el que aparezca como parte bien actora o bien demandada la Comunidad Autónoma murciana. Parece que se consolida así la etapa de apaciguamiento de las relaciones conflictivas de esta

Comunidad al que venimos asistiendo desde hace años. Añadamos, como confirmación de lo que se acaba de decir, que en este momento además no queda tampoco ningún recurso o conflicto pendiente de resolución por el Tribunal Constitucional.

Esto es así porque durante 1994 lo que sí se ha producido es la sentencia que pone fin al último de los casos pendientes del pronunciamiento de dicho Tribunal en los que quedaba afectada una norma con rango legal producida por esta Comunidad Autónoma. Aludimos a la STC 36/1994, de 10 de febrero, por la que concluye el recurso de inconstitucionalidad interpuesto en su día por cincuenta y cinco diputados pertenecientes al Grupo Popular del Congreso contra los arts. 1 a 9 y 10,2 de la Ley de la Comunidad Autónoma de Murcia 3/1987, de 23 de abril, de Protección y Armonización de Usos del Mar Menor. Dos consideraciones preliminares, antes de entrar en el fondo de la sentencia, nos llevarían a subrayar, de una parte, el tipo de legitimación utilizada para interponer en su día el recurso, muestra una vez más de la defectuosa regulación dada a esta materia por el art. 162,1,a) de la CEI, el cuál no contempla la legitimación de las minorías regionales respecto de las leyes elaboradas por su propio Parlamento, lo que obliga a aquellas a utilizar la legitimación de los diputados o senadores de su propio partido en las Cortes Generales. De otra parte, debemos llamar también la atención sobre los casi siete insólitos años que el Tribunal ha tardado en sentenciar, dilación que, a todas luces, incide de modo negativo sobre la necesaria fluidez que debe presidir la solución de este tipo de colisiones entre Estado y Comunidades Autónomas.

Entrando ya en el fondo del asunto, el recurso se fundamentaba sobre dos presuntos motivos de inconstitucionalidad: a) la infracción de las competencias del Estado en materia de dominio público estatal y medio ambiente; y b) la lesión de la autonomía local en orden a la concesión o suspensión de licencias municipales. Respecto del primero de ambos motivos, los recurrentes alegaron que los preceptos impugnados de la ley regional murciana, amparados tras la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio (art. 10,1,b del Estatuto de Autonomía) y de protección de ecosistemas (art. 10,1,h de dicha norma), daban al régimen establecido para la protección y armonización de usos del Mar Menor un contenido cuya amplitud desbordaba los citados márgenes competenciales, afectando con claridad a la materia de medio ambiente (en la cuál la Comunidad carecía de competencia legislativa), del mismo modo que, al extender dicho régimen a zonas de dominio público estatal (litoral y mar territorial, según los números 1 y 3 del art. 4 de la Ley impugnada), estaban vulnerando la competencia que el art. 132,2 de la Constitución española reserva al Estado en lo referente a dicho dominio. En relación ahora al segundo motivo de impugnación, los recurrentes advirtieron además que el art. 10,2 de la Ley murciana, al atribuir al Consejo de Gobierno la potestad de suspender ciertas licencias municipales, venía a lesionar la autonomía local garantizada por la Constitución.

El fallo del Tribunal Constitucional ha desestimado el recurso, manteniendo la constitucionalidad de todos los preceptos que se impugnaban. Su argumenta-

ción recuerda, respecto del eventual exceso de competencia en que pudiera haber incurrido el legislador murciano al esgrimir la suya en materia de ordenación del territorio, que la titularidad estatal sobre los bienes de dominio público, reconocida en el art. 132 CE, no es en sí misma un criterio de delimitación de competencias "... y que, en consecuencia, la naturaleza demanial no aísla a la porción de territorio así caracterizado de su entorno, ni la sustrae de las competencias que sobre ese ámbito corresponden a otros entes públicos que no ostentan esa titularidad"; tal es el caso de la competencia en materia de ordenación del territorio atribuida a la Comunidad Autónoma de Murcia, la cuál, de este modo, no debe padecer por dichos motivos. "Algo parecido debe decirse —añade el Tribunal— respecto de la materia de medio ambiente... Al igual que las demás actuaciones con incidencia territorial, estas competencias en materia de medio ambiente pueden condicionar el ejercicio de la competencia sobre ordenación del territorio. Sin embargo, a pesar de esta posibilidad ..., desde estos títulos no puede invadirse el ámbito reservado a esta última llevando a cabo directamente la dirección del suelo. En suma, pues, la actividad de planificación de los usos del suelo corresponde a la competencia de ordenación del territorio, no a la de medio ambiente o a las derivadas del dominio público estatal que no incluyen este tipo de actividades..."

Respecto de la posible lesión causada a la autonomía municipal por el art. 10,2 al permitir que el Consejo de Gobierno suspenda ciertas licencias municipales aquí incidentes, el Tribunal ha hecho recurso a su propia doctrina (STC 148/1991) para recordar que, si bien los arts 65 y 66 de la Ley de Bases de Régimen Local han establecido que, a partir de ahora, la suspensión de actos municipales es potestad exclusiva de los Tribunales y no cabe acordarla por una orden gubernativa superior, esa regla no resulta aplicable en aquellos casos en que tales facultades de suspensión "se ejerzan respecto de actos autorizatorios que no se encuentren sometidos al sistema de impugnación de los artículos 65 y 66 LBRL. Así... no resulta de aplicación en aquellos supuestos en los que la facultad de suspensión no entraña efectivo control administrativo de legalidad, sino una simple medida cautelar que persigue la defensa de competencias propias de la Administración autonómica sin comportar ese tipo de control". Tal es el caso del impugnado art 10,2, luego el mismo no vulnera la autonomía municipal ni adolece, por tanto, de la inconstitucionalidad que se le imputa.

### *Conflictividad ante la jurisdicción ordinaria*

Canalizada a través de la vía contencioso-administrativa, se ha producido la impugnación por parte del Estado de la Orden de 23 de septiembre de 1993, de la Consejería de Medio Ambiente, que regula el ejercicio de la pesca en aguas continentales, por considerar que la misma lesiona las competencias estatales en la materia, contraviniendo de este modo la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de Espacios Naturales y de la Fauna y Flora silvestre, así como el Real Decreto 1095/1989, de 8 de septiembre, que declara las especie que pueden ser objeto de caza y pesca, al tiempo que dicta normas para su protección. La

Comunidad Autónoma de Murcia ha contestando la demanda invocando la similitud de este caso con otro ya fallado por sentencia nº 605, de 3 de septiembre de 1991 (recurso 824/1990; vid. *Informe* correspondiente a dicho año), en la que se estableció que la normativa básica estatal no podrá interpretarse de modo que menoscabe o impida la competencia autonómica, en aquel supuesto en materia de caza, lo que debe regir igual para la pesca. El procedimiento se encuentra pendiente de fallo.

En esta misma vía, el Estado ha elevado al TS recurso de casación frente a la sentencia nº 868, de 16 de noviembre de 1993, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Murcia, por la que se desestimó, en su momento, la demanda planteada contra la Orden de 18 de diciembre de 1991, sobre tarifas de transporte interurbano, y en la que, por consiguiente, no se aceptó la tesis de la Abogacía del Estado según la cuál, al ser 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. La Comunidad Autónoma de Murcia se ha opuesto apoyándose en los propios argumentos que fundamentaron el fallo ahora recurrido y añadiendo además la doctrina extraída de la STC 36/1994, más arriba comentada, conforme a la cual un acto de la competencia exclusiva de una Comunidad Autónoma no puede verse mediatizado por la obligatoriedad de un informe previo de la Administración del Estado.

### *La otra forma de conflictividad: "La lucha por el agua" en el Estado Autonomico*

Al margen de los conflictos de carácter competencial, nuestro Estado de las Autonomías está conociendo desde hace años la aparición de un concreto tipo de colisiones entre Comunidades que nada tienen que ver con sus respectivos títulos de competencia, pero que sí ponen en cuestión aspectos fundamentales de nuestro modelo de Estado. Es la existencia de recursos escasos, a los que demandan acceso dos Comunidades diferentes, la que crea la situación mencionada. La llamada "guerra del agua", planteada desde hace tiempo entre cuencas limítrofes y cada día sometida a una tensión mayor, es el mejor ejemplo de lo que decimos. En el caso de la Comunidad Autónoma de Murcia, esta tensión produce conocidos enfrentamientos con la Comunidad de Castilla-La Mancha ocasionados por el distinto planteamiento de ambas sobre el eventual trasvase de aguas de la cuenca del Tajo a la cuenca del Segura. Esos enfrentamientos han tomado incluso estado jurisdiccional, toda vez que Castilla-La Mancha viene impugnando sistemáticamente el acuerdo del Consejo de Ministros que decide tal trasvase, y la Comunidad Autónoma de Murcia viene personándose en el proceso como coadyuvante del Estado. Así ha sucedido en el recurso contencioso-administrativo núm. 455/1992, opuesto al trasvase de caudales que se efectuó en abril de 1992, y en el recurso núm. 849/1993, planteado contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de julio de dicho año, que decidió trasvasar 25 Hm en dicha fecha. Y así ha vuelto a suceder en el recurso 564/1994, por el que tam-

bién en el presente año Castilla-La Mancha ha impugnado, ante la Sala 3ª del TS, el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio por el que se aprobó el trasvase de 55 Hm a la cuenca del Segura.

Naturalmente, la argumentación jurídica puesta en juego por las partes en los procesos indicados suele versar sobre cuestiones muy precisas. En concreto, sobre la interpretación que deba darse al término “excedentes” referido a las aguas trasvasadas, toda vez que las Leyes 21/71 y 52/80, reguladoras del trasvase Tajo-Segura, establecen que la cesión debe afectar precisamente a aquellas aguas que tengan la consideración de “caudales regulados excedentes” de la cuenca del Tajo y no a otros, contando siempre con un techo máximo anual de 600 Hm. La tesis de Castilla-La Mancha es que “excedentes” sólo son aquellos caudales que restan una vez atendidas las necesidades actuales de la propia cuenca del Tajo y respetada además la llamada “reserva estratégica”; la tesis de la Comunidad Autónoma de Murcia, por el contrario, es que la Ley 21/71 realizó una asignación de dotaciones a la cuenca del Segura medida a partir del caudal excedente en la cuenca del Tajo en esa fecha, creando con ello una verdadera redistribución de recursos entre ambas Comunidades y obligando, por consiguiente, a considerar que dicho término está lógicamente referido al nivel en que esas aguas fueran excedentes en 1991 y no en el año en el cual el Gobierno acuerda trasvasarlas.

No obstante, lo que aquí nos interesa destacar no es tanto el pormenor de dicha polémica, cuanto, como corresponde a un Informe sobre autonomías, la forma en que este tipo de litigios pone a prueba aspectos fundamentales del Estado autonómico. En concreto, se plantean aquí interrogantes de un cierto calado sobre la condición solidaria de nuestro Estado compuesto y, por tanto, sobre la efectividad del principio de solidaridad reconocido por el art 2 CE. Queda asimismo sobre el tapete la nada desdeñable cuestión del papel arbitral que al Estado deba corresponder en la resolución de este tipo de litigios. El Estado como árbitro de determinados conflictos interregionales es el problema que se abre cuando, como hace el art 149,1,22 CE respecto de los recursos y aprovechamientos hidráulicos, su competencia le convierte en la instancia reguladora de tales intereses enfrentados. Ese es, asimismo, el papel que parece atribuirle, a su vez, el art. 56 de la vigente Ley de Aguas, la Ley 29/1985, al habilitar al Gobierno para que, cuando se produzcan sequías extraordinarias o similares estados de urgencia, acuerde las medidas que considere necesarias en orden a superar dicha situación, incluidos —hay que entender— los trasvases de caudales, sin que aquí importe siquiera si estos son excedentarios o no en su cuenca de origen. Dicho de otra manera, en esas situaciones críticas, que son las que precisamente muestran la cara conflictiva del problema para el Estado de las Autonomías, al Estado le corresponde decidir, jugándose en esa actuación aspectos claves de la condición solidaria de nuestro Estado.

### *Relaciones de colaboración*

En el ámbito de las relaciones de colaboración, la Comunidad Autónoma de Murcia ha seguido celebrando con el Estado convenios de la más diversa natu-

raleza. Entre ellos destacaríamos, amén del suscrito por todas las Comunidades (menos el País Vasco) sobre participación de éstas en las relaciones con la Comunidad Europea, el firmado por el Vicepresidente de la Comunidad y la Secretaria de Estado de Medio Ambiente en orden a la regeneración de la Bahía de Portmán, el celebrado con el Ministerio de Industria sobre medidas de apoyo a la pequeña y mediana empresa, y los suscritos con el Ministerio de Justicia e Interior y con el Ministerio de Cultura el 24 de mayo y el 1 de junio, respectivamente; respecto de estos dos últimos, hay que decir que, según lo establecido por la disposición adicional del Decreto 68/1994, el ejercicio de las recién asumidas competencias en materia de Casinos, juegos y apuestas, así como de Cultura, se sujetará a lo dispuesto en tales acuerdos.

Sin embargo, la verdadera novedad en este terreno la constituye la celebración de un importante convenio de colaboración con otras Comunidades, ejemplo, por tanto, de esa cooperación horizontal tan infrecuente en nuestro modelo autonómico. Nos referimos al "Acuerdo de Cooperación de las Comunidades Autónomas del Arco del Mediterráneo Español", suscrito en Valencia el 13 de abril por las Comunidades de Andalucía, Cataluña, Baleares Valencia y Murcia, cuyos fines apuntan a la fluida comunicación de informes y datos; a la coordinación de acciones en la solución de problemas; y a la realización de propuestas concretas de concertación para objetivos comunes. Su intención, más allá de tales fines específicos, es, con todo, hacer del área mediterránea un espacio geográfico, económico y cultural coherente y sin fracturas; para decirlo más exactamente, sin las fracturas que la artificiosa disposición radial generada por la centralidad de Madrid ha provocado en el que, de otra forma, sería un arco o eje territorial dotado de una indudable continuidad. El Acuerdo que crea el grupo "Arco del Mediterráneo", una vez que sus firmantes lo calificaron como "acuerdo de cooperación" y no como simple convenio para la gestión de servicios propios, pasó a ser además el primer convenio interregional necesitado de autorización parlamentaria según el art. 145 CE, con lo cual ésta ha sido también la primera vez que el citado procedimiento ha tenido que funcionar. Según ello, el 5 de septiembre el acuerdo fue debatido por la Comisión General de las Autonomías, donde el representante del Grupo Vasco expresó sus reservas sobre la necesidad de que estos convenios, cuando afectan tan solo a competencias exclusivas de las propias Comunidades, tengan que ser autorizados por el Parlamento central. A partir de ahí, el dictamen de la Comisión pasó al Pleno del Senado de 14 de septiembre, de donde, una vez otorgada la autorización para celebrar dicho "Acuerdo", el mismo pasó al Congreso a similares efectos.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Composición de la Cámara por Grupos Parlamentarios:

Total diputados: 45

Composición en 1-I-94:

*Grupo parlamentario socialista: 24*

*Grupo parlamentario popular: 17*

*Grupo parlamentario de IU: 4*

Composición en 31-XII-94: la misma.

### Estructura del Gobierno:

Entre 1-I-94 y 31-XII-94:

Presidenta: M<sup>a</sup> Antonia Martínez García (PSOE).

Vicepresidente: Enrique Amat Vicedo.

Número de Consejerías: 7

— *Hacienda y Administración Pública*: José-Salvador Fuentes Zorita.

— *Política Territorial y Obras Públicas*: Ramón Ortíz Molina.

— *Cultura y Educación*: Elena Quiñones Vidal.

— *Agricultura, Ganadería y Pesca*: Antonio León Martínez-Campos.

— *Sanidad y Asuntos Sociales*: Lorenzo Guirao Sánchez.

— *Fomento y Trabajo*: Alberto Requena Rodríguez.

— *Medio Ambiente*: Antonio Soler Andrés

El 14 de febrero cesa el Vicepresidente. El resto de la estructura del Consejo de Gobierno permanece igual.

### Tipo de Gobierno:

Mayoritario

Partido y número de parlamentarios que le apoyan:

PSOE, 24 diputados.

Composición del Gobierno: Homogéneo (PSOE).

### **Cambios en el Gobierno:**

Cese del Vicepresidente del Gobierno regional, Enrique Amat Vicedo (Decreto 2/1994, de 14 de febrero).

Cese del Consejero de Política Territorial y Obras Públicas, Vicente Blasco Bonete (Decreto 3/1994, de 14 de febrero).

Cese del Consejero de Cultura y Educación, Jose Antonio Molina Illán (Decreto 4/1994, de 14 de febrero).

Nombramiento del Consejero de Política Territorial y Obras Públicas, Ramón Ortiz Molina (Decreto 5/1994, de 14 de febrero).

Nombramiento de la Consejera de Cultura y Educación, Elena Quiñones Vidal (Decreto 6/1994, de 14 de febrero).

### **Investidura, moción de censura y cuestión de confianza:**

Ninguna.

### **Mociones de reprobación:**

Ninguna.

### **Debates y resoluciones más importantes:**

#### *Datos globales:*

*Número de interpelaciones tramitadas: 40*

*Número de preguntas:*

— Orales en Pleno: 32

— Orales en Comisión: 5

— Escritas: 181

*Número de mociones aprobadas: 36 (debatidas: 72)*

*Número de resoluciones sobre debates generales aprobadas: 9*

*Debates y resoluciones más importantes:*

Debate y resoluciones sobre política turística (Sesión Plenaria de 2 de junio de 1994. Resoluciones en BOAR nº175, de 30 de junio).

Debate y resoluciones sobre la concertación agraria y reforma de las organizaciones comunes de mercado en la Unión Europea (Sesión Plenaria de 30 de junio de 1994. Resoluciones en BOAR nº192, de 9 de noviembre).

Debate y resoluciones sobre la recuperación de la economía y el empleo en la Región (Sesión Plenaria de 13 de julio de 1994. Resoluciones en BOAR nº 179, de 18 de julio).

Debate y resoluciones sobre actuación política del Consejo de Gobierno (Sesiones Plenarias de 19 y 20 de octubre de 1994. Resoluciones en BOAR nº190, de 26 de octubre).

**Reformas del reglamento parlamentario:**

Se aprueba por el Pleno de la Cámara, en sesión celebrada el día 15 de julio de 1994, la "Reforma del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia" (BORM nº 187, de 16 de agosto). Modifica los arts. 10.2, 17, 42.1, 165 y 166. Añade arts. 17 bis a), 17 bis b), y 17 bis c).

Las modificaciones introducidas en el Reglamento afectan especialmente a la regulación de los derechos y deberes de los diputados y a la denominación, composición y funcionamiento de la Comisión del Estatuto del Diputado y de la actividad política.

**Normas interpretativas y supletorias del reglamento:**

Acuerdo de la Mesa de la Asamblea Regional de Murcia, de 28 de septiembre de 1994, sobre normas de organización y funcionamiento del Registro de intereses de los diputados regionales (BOAR nº 185, de 30 de septiembre de 1994).

**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.

### Principales cuestiones

El ejercicio de 1994 permanecerá en la memoria histórica de la política navarra como el año nodal de la Legislatura 1991-1995. Cosas importantes han ocurrido cuyas consecuencias se proyectarán, seguramente, más allá de la coyuntura histórica de un año. La primera tiene que ver con el descabezamiento (voluntario) del partido socialista de Navarra, que ha perdido a su líder más carismático, el Sr. Urralburu, a raíz o consecuencia del *affaire* Roldán. Las supuestas conexiones del Sr. Urralburu y del ex Consejero de Obras Públicas Sr. Aragón con el ex Director General de la Guardia Civil, muchos años Delegado del Gobierno en Navarra, coincidiendo con el mandato del Sr. Urralburu en su etapa de Presidente del Gobierno Foral, motivaron primero la constitución de una Comisión de Investigación “sobre las adjudicaciones efectuadas a la empresa Construcciones “Huarte S.A” y su filial “Hispano alemana S.A durante los mandatos del Sr. Urralburu como Presidente del Gobierno de Navarra” (Conclusiones publicadas en el BOPN núm. 35, de 1 de junio de 1994) y más tarde la dimisión de su cargo de parlamentario foral (29 de agosto de 1994), quien previamente había dimitido de su condición de Secretario General de los socialistas navarros. No se llegó a constituir la Comisión de Investigación sobre la gestión durante los años que permanecieron en el Gobierno (1987-1991) de los anteriormente citados Sres. Urralburu y Aragón con el objeto de verificar si de aquélla se siguió un enriquecimiento de sus patrimonios personales y familiares (Vid. Diario de Sesiones, núm. 61, de 15 septiembre de 1994), debido al acuerdo en sentido contrario de UPN y PSN, si bien en el partido regionalista, su líder, el Sr. Alli, se había manifestado partidario de tal Comisión de Investigación. Con todo, el asunto no está definitivamente cerrado. El Parlamento está personado en calidad de acusación popular (BOPN núm. 64, de 28 de octubre) en el llamado sumario Roldán (rectius: diligencias previas), que se tramita ante el Juzgado de Instrucción núm. 16 de Madrid. Lo que importa destacar aquí, es, si desde el punto de vista de la vida política navarra, el Partido socialista logrará superar este trance y seguirá vertebrando la gobernabilidad de la Comunidad foral.

La segunda de las cuestiones a destacar —política y cronológicamente hablando— es la situación de crisis interna de UPN, derivada del desencuentro entre los dos líderes que obtuvieron la mayoría política en el momento histórico

anterior a las elecciones de 1991, me refiero a los Sres Alli (Presidente del Gobierno) y Sanz (Vicepresidente). No es cuestión de narrar los pormenores de la ruptura, pero pasan, fundamentalmente por dos fases. La primera puede concretarse con ocasión de la designación del diputado que en representación de UPN se incluiría en las listas del PP al Parlamento europeo. Aquí se materializó el primer pulso entre Alli-Sanz, que se ventiló de forma favorable al segundo, al salir designado el candidato de Sanz, y que ocasionó heridas no restañadas como acontecimientos posteriores han acreditado. La segunda va más allá del enfrentamiento personal y trasciende a todo el partido, al acusar públicamente el Presidente Alli al alcalde de Pamplona, Sr. Jaime (UPN) —con mayoría en el Ayuntamiento— de diversas irregularidades en su gestión, lo que lleva al primero a exigir, en aras de la regeneración política, su dimisión. Las ausencias de pruebas que acrediten lo denunciado, ocasionan un cierre de filas del Comité ejecutivo de UPN en torno al Alcalde de Pamplona (tras una investigación interna), —alineado en el sector Sanz— que ha tenido como consecuencia última, que el Presidente Alli, que defiende un proyecto de UPN diferente del actualmente existente, no haya sido nominado candidato por el Comité Ejecutivo de UPN a las elecciones forales del próximo mes de mayo (1995). Este rifi-rafe se ha trasladado al propio Gobierno, a consecuencia de la denuncia de ciertas irregularidades en la gestión de los Consejeros de las áreas de Bienestar Social y Obras Públicas, cuya dimisión parece haber solicitado el presidente Alli, pero que ni se han materializado hasta el momento, ni se les ha cesado.

Todo ello podría hacer pensar en una situación de absoluta inestabilidad y de desgobierno, al menos en el tercer cuatrimestre del año. Paradójicamente esto no ha ocurrido. Y no porque, parafraseando a O. MAYER los Gobiernos pasen y la Administración permanece, sino, porque la línea de flotación del acuerdo político (referido, de forma destacada a los aspectos presupuestarios) entre UPN-PSN y, puntualmente, EA, suscrito en el ejercicio de 1993 (Véase Informe de 1993), ha sido mantenido por sus postuladores, de forma destacada por el Secretario General de UPN y el nuevo Secretario General de PSN.

Este marco político, referente inexcusable del otoño-invierno de 1994, no enturbia en términos generales, —como he señalado— la existencia de una continuidad en la acción administrativa, que ha visto, entre otras cuestiones, cómo la obra del pantano de Itoiz —de importancia vital para el agro navarro— se han reanudado tras el visto bueno de Bruselas, desde la perspectiva del impacto ambiental. Los datos de cierta mejora de la actividad económica, reflejada en los indicadores de las magnitudes socioeconómicas, no dejan, sin embargo, lugar para alharacas, a causa del progresivo endeudamiento de la Comunidad Foral, fruto de forma destacada, —junto a las fuertes inversiones en infraestructuras en los años anteriores— de la asunción de competencias en materia de Sanidad y Educación y de la consecuente equiparación económica del personal transferido con el ya existente, que deberá, seguramente, ser objeto de ajuste en la revisión del cupo contributivo del Convenio Económico, prevista en la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, para 1995.

## Valoración de las actividades de la Comunidad Foral

### *Actividad legislativa*

La consideración general del epígrafe anterior relativa a la importancia del ejercicio ahora valorado, cobra aquí su sentido, al recapitular sobre el haber legislativo. Treinta han sido las leyes aprobadas y algunas de ellas de especial importancia. Destaca entre todas por su extensión y por su vocación de Ley-Código, la Ley 10/1994, de 4 de julio, de ordenación del territorio y urbanismo. La Ley acomoda la legislación de Navarra en materia urbanística al Texto Refundido de la Ley del Suelo (Decreto legislativo 1/1992) y aprovecha para revisar globalmente el ordenamiento urbanístico navarro. Ley que ha necesitado de dos legislaturas para ver la luz, pues presentada en la legislatura anterior (1987-1991), no concitó los acuerdos necesarios y fue decaída al disolverse la Cámara en abril de 1991. Sería prolijo detallar su contenido, pues consta de 285 artículos doce disposiciones adicionales, nueve transitorias y disposición derogatoria, pero cabe destacar junto a su propósito de reformar y simplificar los distintos procedimientos administrativos en la formación de los planes urbanístico, la novedosa y, a mi juicio, acertada solución que da el art. 131 a la espinosa cuestión de la publicidad del planeamiento, al exigir, como es conocido, la doctrina legal del Tribunal Supremo la publicación íntegra de los mismos, por imperativo del art. 9.3 de la CE; doctrina seguida, por el legislador estatal, que ha aprobado, recientemente, la ley 39/1994, de 30 de diciembre, que modifica el art. 70.2 de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local. Esta solución que ha adoptado la legislación estatal, respetuosa con el contenido del art. 9.3 CE, presenta desde un punto organizativo y económico, problemas disfuncionales, dada la complejidad técnica de su publicación, que han tratado de solventarse en el caso navarro, a través de la creación de un Registro de planeamiento, de naturaleza pública, que hace efectiva la publicidad del planeamiento, por certificación de su contenido.

Cabe destacar también en el área de Ordenación del Territorio y Medio ambiente la aprobación de las Leyes 8/1994, de 21 de junio, de modificación de la Ley Foral 2/1993, de 5 de marzo, de protección y gestión de la Fauna Silvestre y de sus hábitats, que corrige alguna disfunciones expansivas de la protección de la fauna, y, la Ley 13/1994, de 20 de septiembre, de gestión de residuos sólidos especiales, que desarrollando la Ley básica estatal 20/1986, de residuos tóxicos y peligrosos —ejemplo donde los haya de lo que no debe ser una Ley básica, pues declara básicos todos los preceptos de la Ley así como diversas materias del reglamento (disposición adicional primera)— y su Reglamento regula la gestión de los mismos en torno a un Plan que debe aprobar el Gobierno encomendando la gestión a una sociedad pública, si bien reconoce la iniciativa privada. Cerrando el círculo de este sector de Medio Ambiente cabe registrar la Ley 7/1994, de Protección de los animales, con lo que la Comunidad Foral se une al grupo de Comunidades Autónomas que han legislado sobre esta materia.

Destaca, en segundo lugar, la legislación en materia tributaria, en especial, la relativa a imposición indirecta, que ha acomodado, en virtud de las disposicio-

nes del Convenio Económico, la legislación navarra a la estatal. En tal sentido puede destacarse la Ley 25/1994, de 29 de diciembre, de modificación parcial de diversos impuestos y otras medidas tributarias, Ley de acompañamiento de la de Presupuestos, que al igual que su homónima Ley estatal (si bien con mayor pudor que la Ley omnibus en que se ha convertido la Ley estatal de acompañamiento, verdadera perversión que el legislador ha hecho de la doctrina del TC sobre la Ley de presupuestos), contiene modificaciones de diversas Leyes. Entre las modificaciones introducidas, cabe destacar la reforma del IVA e impuestos especiales, así como de los dos grandes impuestos de la imposición directa, Renta de las Personas Físicas y Sociedades; en cuanto al primero merece destacar diversas medidas sobre imposición de dividendos, deflactación de la tarifa y supresión de los planes de ahorro; en lo relativo al de Sociedades merece reparar en la nueva regulación de la deducibilidad de gastos relativos a personas residentes en paraísos fiscales. También la Ley 3/1994, de 19 de abril, contempló la modificación de preceptos del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos documentados así como otros que trataban de recepcionar en régimen foral las medidas sobre abaratamiento de hipotecas, siguiendo la máxima foral de “no ser de peor condición, que los contribuyentes de régimen común”. Finalmente cabe registrar la Ley 9/1994, de 21 de Junio, reguladora del régimen fiscal de las cooperativas y la Ley 21/1994, de 9 de diciembre, por la que se regula la obligación de comunicación de determinados datos a requerimiento de las Comisiones de Investigación del Parlamento de Navarra. Esta última ley, réplica o trasunto foral del Decreto-Ley 5/1994, de 29 de abril, constituye uno de los ecos de la legislación foral al *affaire* Roldán, consecuencia también de la constitución de la Comisión de Investigación sobre adjudicación de obras durante el mandato del Sr. Urralburu, más arriba comentada.

Las dificultades por las que ha atravesado alguna empresas navarras justifica, seguramente, las diversas leyes calificables, como leyes de medidas económicas, que han concedido ayudas, ya en forma de avales, de aplazamientos en materia tributaria, derramas directas etc. De tal naturaleza participan las Leyes forales 1/1994, 11/1994 y 12/1994 que han avalado a diversas industrias, entre ellas, “Porcelanosa” y “Cárnicas El Sadar”, relativa ésta última al relanzamiento de la actividad de “Pamplonica”, cuyo reflatamiento ha tenido, dada la popularidad del producto elaborado, resonancia social y parlamentaria a través de diversas preguntas de los Grupos parlamentarios y comparecencias del Consejero de Industria

Capítulo especial merece la valoración de la Ley de Presupuestos. Pese al contexto político, más arriba descrito, y a las dificultades con la que el Gobierno ha tropezado para su aprobación en otros ejercicios, el de 1994, ha sido un *continuum*, abreviado, del de 1995. Tres o cuatro temas han concitado problemas reales (subida funcionarial, Fondo de participación de las entidades locales y módulos económicos de los centros concertados para la enseñanza secundaria obligatoria —ESO—) que fueron resueltos en último término por el Acuerdo UPN-SPN, al que puntualmente se unió EA, de conformidad con el Pacto político suscrito en 1993.

Técnicamente merece la pena, parar mientes, en la interpretación que el legislador foral ha hecho de la doctrina del TC sobre el contenido mínimo o ne-

cesario y eventual o posible de la Ley de Presupuestos, tal como la enunciara el Tribunal Constitucional, en su STC 76/1992, de 14 de mayo (que ha encontrado continuidad en las SSTC 178 y 195/1994). Dicha doctrina, como se sabe, fue inopinadamente quebrada por la sorprendente sentencia 116/1994, de 18 de abril (reiterada por la STC 149/1994, de 12 de mayo), que declaró que el artículo 134 de la CE no es aplicable en Navarra. Sin embargo, pese a tal doctrina, el legislador foral ha hecho oídos sordos, al menos en este ejercicio, al canto de sirena de dicha doctrina y ha descargado —haciendo una interpretación extensiva de la misma—, a la Ley de Presupuestos de diversos preceptos que, con arreglo a la primera y mejor doctrina del TC sobre la materia —en especial STC 76/1992— eran de dudosa inclusión. Así, *verbi gratia*, asumiendo el efecto descodificador, —portador de inseguridad jurídica—, de tal modo de legislar, adelgazó el proyecto de ley de las disposiciones relativas a la modificación de la Hacienda Pública de Navarra. ¡Bienvenida sea la interpretación del legislador foral!, lo que no quita para que no deje de sorprendernos o, al menos, constatar las paradojas, en este punto, del legislador.

Del mismo alcance o naturaleza que la Ley de Presupuestos, participan las Leyes forales 15, 16, 23, 29 y 30/1994, al tratarse de créditos extraordinarios o de suplementos de crédito, para gastos de diversos Departamentos.

Diversas son también las leyes que inciden en diferentes sectores materiales de la Administración Foral. Así la Ley 2/1994, modifica muy puntualmente, la Ley de Salud, en lo relativo al nombramiento de los Directores de las Zonas de Salud, la Ley 22/1994, modifica la ley 14/1992, reguladora del sistema y modelos de financiación de actuaciones protegibles en materia de viviendas, completando la ley mediante medidas de financiación para la compra de viviendas usadas de bajo precio en programas o actuaciones de interés social. Finalmente, las leyes 6, 19, 14 y 18 se refieren al sector de la agricultura. Las dos primeras, 6 y 19, tienen por objeto modificaciones puntuales del Texto refundido sobre financiación agraria, ya sea modificando el tipo de interés para financiación agraria, ya modificando la financiación de obras de interés agrícola. La ley presenta la novedad de vincular los objetivos de la reforma con la posibilidad de obtener financiación pública. La Ley 14/1994 establece ayudas, de forma complementaria a las establecidas en el Decreto-Ley 6/1994, para paliar los efectos de la sequía en el sector agrario. Mención aparte merece la Ley 18/1994, de Reforma de las Infraestructuras. Mediante la presente Ley, la más importante de las presentadas por el titular de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Montes, se regula la concentración parcelaria como procedimiento ordinario de reforma de las infraestructuras agrícolas y tres procedimientos especiales de reordenación de parcelas, para supuestos distintos, en los que proceda la concentración parcelaria. La ley contiene un concepto nuevo denominado “superficie básica de explotación” que permite dentro del procedimiento de concentración parcelaria y en la zona a concentrar, la constitución de explotaciones con una superficie suficiente que posibilite su viabilidad.

En último término, conviene llamar la atención sobre la Ley 20/1994, del Consejo social de la Universidad Pública de Navarra, cuya constitución alivie,

quizás, las no siempre fluidas relaciones entre la Consejería de Educación y los órganos de gobierno de la Universidad Pública y la modificación de la legislación sobre funcionarios operada por la Ley 27/1994, que modifica el Estatuto de personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra en lo relativo a los órganos de representación de los funcionarios públicos y al reconocimiento de la negociación colectiva. Contempla, asimismo, en la legislación navarra el acceso de los nacionales-comunitarios europeos a la función pública investigadora, docente y sanitaria, en unos momentos en los que, en lo que respecta al ámbito sanitario, se ha funcionarizado, —tal como señalábamos en el Informe de 1993—, al personal a su servicio.

Antes de concluir, cabe señalar, en el capítulo del debe, que dos iniciativas legislativas importantes no vieron la luz. La primera se refiere a la Proposición de ley sobre de modificación de la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del vascuence, que pretendía extender la regulación de la llamada zona mixta a la zona no vascófona, y, que el Parlamento rechazó, con los votos de UPN y HB, frente a los que la defendían y apoyaban, EA (autor material de la iniciativa), PSN e IU, al requerir la modificación de la ley, quórum de votación de mayoría absoluta de la Cámara, por ser una de las leyes de desarrollo del Amejoramiento (LORAFNA).[Puede consultarse los términos del debate en DSPN núm. 57, de 5 de mayo de 1994, pág. 2-7]

La segunda tenía como objeto regular la Institución del Consejo Consultivo. Dos textos fueron presentados. Uno por el Grupo de EA, que pretendía configurar un Consejo con funciones análogas a las ejercidas por el Consejo Consultivo catalán y la Comisión Jurídica Asesora, si bien con una composición reducida, siete miembros, cinco de los cuales, serían elegidos por el Parlamento. El segundo, presentado por el Gobierno, a remolque del texto de EA, establecía un Consejo de corte más doméstico, tanto en su composición como en sus funciones. Ninguno de los dos textos prosperaron, por razones —se dijeron en el debate plenario, de oportunidad—; fijó la postura mayoritaria la intervención del cualificado portavoz del PSN, Sr. Asiaín Ayala, quien basó la negativa de su grupo en “estrictas razones de oportunidad... Hasta ahora —señaló— la Comunidad ha podido funcionar, sin que se haya puesto de manifiesto ninguno de los graves problemas que se nos ha anunciado. En definitiva nos hemos replanteado la cuestión desde la perspectiva de que si no hay para todo tendremos que optar, y nuestro Grupo opta, por la ayuda al desarrollo y por la gratuidad del transporte antes que por constituir este órgano, porque por muy modestas que sean las pretensiones este órgano...necesitará personal, burocracia, un edificio...” (Vid DSPN núm. 62, de 25 de octubre de 1994, pág.36)

En resumen un año parlamentario fecundo tanto, cuantitativa como cualitativamente.

Hay que remontarse a legislaturas pasadas para encontrar un año tan prolífico en la elaboración de leyes, lo cual puede contrastar con la situación política, creada en el último cuatrimestre del año. Tal situación se debe, a mi juicio, a que tras el Pacto político-legislativo de 1993, los Departamentos han cogido —avanzada ya la legislatura— velocidad de crucero y han respondido a las diversas

propuestas formuladas por los grupos de la oposición. En este sentido cabe señalar, que muchas de las leyes aprobadas no son reconocibles por el autor gubernamental de la iniciativa, puesto que la situación de minoría del Gobierno ha determinado, como en otros ejercicios de la presente legislatura, que las mayorías no hayan sido coincidentes. En algunos casos, las leyes han sido fruto del acuerdo UPN-SPN; en otros, por el contrario, han obedecido, bien a acuerdos de la oposición SPNIU-EA, y en ocasiones HB, bien a acuerdos coyunturales de diversos grupos. En consecuencia, pluralidad legislativa en el marco de la pluralidad política.

### *Actividad reglamentaria*

Menos llamativa que la abultada actividad legislativa, resulta la actividad reglamentaria desplegada por la Administración foral. Análoga, en términos generales, a la del ejercicio anterior.

La administración, organización vicarial del Poder Ejecutivo, es más sensible por su cercanía, a la situación de estabilidad o inestabilidad gubernamental. En cualquier caso, puede decirse que, tampoco, aparentemente, se ha hecho notar en el haber reglamentario, la situación de fondo anteriormente señalada. Cuestión distinta es si se proyectará, de aquí a fin de legislatura, habida cuenta del escaso tiempo que resta hasta la disolución del Parlamento, como algunos indicios apuntan ya a reflejar.

Del conjunto de disposiciones seleccionadas, casi treinta, puede extraerse los rasgos o características siguientes.

En primer lugar, no cabe registrar normas de desarrollo reglamentario de alcance. Tiene, sin duda, que ver con el conjunto de leyes aprobadas en el ejercicio anterior, que pese a su importante número —como señalábamos en el Informe de 1993— no incorporaba leyes, en cuanto a su contenido, que exigiesen tal desarrollo. De todos modos, es preciso registrar en dicho capítulo el Decreto 30/1993, que regula diversos aspectos relacionados con el régimen de aprovechamientos de la Fauna Silvestre y sus hábitats, desarrollo de la Ley Foral 2/1993. Igualmente significativas son las modificaciones puntuales del Reglamento del impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Hasta tres modificaciones cabe destacar, Decretos 110, 223, y 253/1994. Dichas modificaciones obedecen a las sucesivas reformas a las que ha sido objeto el Impuesto. Las notas de fragmentariedad y dispersión que caracterizan a la legislación tributaria, encuentran aquí su concreción. Demasiadas reformas en un sólo año del Reglamento del Impuesto de la Renta, que si las unimos a las llevadas a cabo, en el Reglamento del IVA por los Decretos 138 y 165/1994, evidencia, sin ápice de exageración, lo ahora señalado. En descargo, de dicho modo de reglamentar, cabe señalar que algunas de las modificaciones producidas obedecen a la recepción de la legislación estatal —exigible por el Convenio Económico—, pero aún así, algún esfuerzo mayor podría realizarse para dar cierta seguridad y permanencia a este aspecto de la legislación tributaria.

Diversas modificaciones llevadas a cabo en materias relativas a Montes (Decreto 112/1994), Defensa de los Consumidores y Usuarios (Decreto 172/1994) y Protección de los animales (Decreto 225/1994), tienen como denominador común la regulación o adecuación del procedimiento administrativo sancionador a las prescripciones de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo Común.

En materia de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas, y, en especial de la Administración Local, cabe destacar el Decreto 57/1994, de 7 de marzo, que da nueva redacción al Reglamento de desarrollo de la Ley Foral de Administración Local, en lo relativo a la impugnación de actos y acuerdos de las entidades locales de Navarra. Materia ésta de propia o específica del régimen foral donde la existencia del Tribunal Administrativo de Navarra, ha marcado siempre un punto de diferencia con la legislación estatal. La modificación realizada afecta a la nueva regulación del recurso de alzada, recurso de carácter gratuito y potestativo, que filtra multitud de recursos de escasa monta a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Navarra, introduciendo algunas mejoras técnicas. También cabe registrar la aprobación del Reglamento de organización y funcionamiento de la Comisión de Ordenación del Territorio de Navarra (Decreto 224/1994), que atribuye a la citada Comisión la función de aprobar definitivamente los Planes Municipales, Planes Generales de Ordenación Urbana y Normas subsidiarias de planeamiento. Sustituye a la Comisión de Urbanismo y Medio Ambiente de Navarra.

Para terminar este capítulo cabe citar los Decretos 218 y 143/ 1994, que han regulado, por un lado, los ficheros informatizados con datos de carácter personal, en línea con la exigencia de publicidad de los mismos contenidos en la Ley Orgánica 5/1992 y, de otro, el sistema de registro de expedientes y documentos de la Administración Foral.

Por sectores o ramos de la Administración lo más novedoso se encuentra en el área de la sanidad pública. El Decreto 244/1994, de 28 de noviembre, regula el derecho de libre elección de médico general y de médico pediatra en atención primaria. La citada disposición extiende el derecho a la libre elección de médico, hasta ahora restringido a la zona básica de salud, al ámbito de la zona sanitaria. Asimismo el Decreto 204/1994, de 24 de octubre, establece el procedimiento de reclamación y de propuesta de sugerencias de los ciudadanos respecto del sistema sanitario de la Comunidad Foral.

El Decreto desarrolla el artículo 5º de la Ley Foral de Salud comprendiendo su ámbito tanto a los Centros y servicios de la red sanitaria pública cuanto a los Centros concertados con aquélla.

Finalmente el Decreto 217/1994, de 2 de noviembre, regula el procedimiento de designación de los Directores de las Zonas Básicas de Salud. Con diligencia, se ha desarrollado reglamentariamente, la modificación contenida en la Ley Foral 2/1994, referente al sistema de provisión de cargos de Directores de Zonas básicas, tema éste que pese a su apariencia de tono menor, dió parlamentariamente que hablar, al asumirme por algunos grupos parlamentarios los planteamientos de las fuerzas sanitarias y sociales que reivindicaban la modificación.

En el ramo de vivienda cabe destacar los distintos Decretos (134 y 231/1994), que han modificado la normas relativas a a medidas de financiación y apoyo en actuaciones protegibles en materia de vivienda. Materia ésta objeto de regulaciones continuas, que obedecen al propósito de acomodarse de forma puntual a la realidad, con un objetivo social innegable, pero caracterizada también por las notas de constante motorización reglamentaria.

Los Decretos 185 y 186/1994, han aprobado los Reglamentos Orgánicos de las Escuelas Públicas de Educación infantil y primaria y de los Institutos de Educación Secundaria, respectivamente. La implantación de la reforma educativa de la LOGSE, a la que el Departamento Marcotegui ha dedicado sus esfuerzos, exige según se señala, la aprobación de las citadas disposiciones. Con todo, el próximo curso, en el que se quiere implantar la reforma de la Educación Obligatoria Secundaria (ESO) servirá de test para ulteriores desarrollos, como pusieron de manifiesto los grupos parlamentarios en el debate presupuestario de la educación. Los módulos económicos de los centros concertados constituyeron el punto de desencuentro, finalmente superado, entre UPN y PSN en esta materia.

Turismo y artesanía han sido, finalmente, objeto de atención normativa. El primero a través de la ordenación y regulación de los establecimientos hoteleros en Navarra por el Decreto 48/1994, de 21 de Febrero. Disposición que excluye de su regulación los apartamentos turísticos, campamentos y casas rurales, pero que incluye, de forma novedosa, la figura de los Hoteles-Hostales de Montaña, complementarios de la oferta turística rural, en auge en la Comunidad Foral. El segundo regula y define la artesanía agroalimentaria, creando a tal fin, un Registro de empresas artesanales y agroalimentarias.

Finalmente en materia de política lingüística, tema siempre delicado y de sensibilidad creciente en una Comunidad con zonificación lingüística, se ha dictado dos disposiciones, los Decreto 70 y 135/1994, que regulan el uso del vascuence en las Administraciones Públicas de Navarra, incluyendo a las entidades de derecho público y empresas de carácter público. La norma que fue objeto de vivo debate, en la Ejecutiva de UPN (compuesta por veintisiete miembros), contiene instrumentos de colaboración con la Administración del Estado en esta materia.

En definitiva, puede señalarse, que la actividad reglamentaria desplegada por el Gobierno y Administración foral, puede situarse en términos de creciente normalidad, con desarrollo de las Leyes más relevantes aprobadas en el ejercicio anterior y con incidencia en diversos sectores y actividades.

### *Relaciones de conflicto y de colaboración*

En el marco de las relaciones calificadas, como de conflicto, cabe señalar, de forma destacada, el conflicto trabado sobre la Ley 12/1993, de 15 de noviembre, de apoyo a la inversión y a la actividad económica y otras medidas tributarias,

que establece diversos incentivos fiscales y entre ellos, las llamadas popularmente vacaciones fiscales, objeto del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno y que ha movilizó a la clase política navarra en defensa de las competencias históricas de la Comunidad foral, en materia fiscal y económica. El conflicto ha trascendido del plano jurídico-constitucional para tratarse como un conflicto político, como lo asevera la propia intervención del presidente Alli en el debate autonómico en el Senado, celebrado en septiembre, en el que el Presidente navarro buscó el cuerpo a a cuerpo con el Presidente González, “señalando que un pronunciamiento del Tribunal Constitucional favorable a las tesis de Madrid supondría plantear una gravísima cuestión de Estado, porque atentaría de forma radical y sustancial a la soberanía fiscal navarra, a sus derechos históricos y al modo en que Navarra se ha venido integrando dentro del Estado.” El Presidente Alli señaló que el recurso era una “decisión temeraria en el orden político e infundada en el orden jurídico” añadiendo que el “Gobierno lo había presentado en apoyo a las actitudes victimistas de sus compañeros de partido, los Presidentes de Aragón y de Rioja”. Concluyó, solicitando del Presidente del Gobierno su desistimiento. “Piense en España —añadió el Presidente Alli— y desista del recurso y así demostrará, de verdad, que persigue la unidad de las nacionalidades y regiones a través de la integración no de la imposición”.

Lo atípico del *locus* donde fue expuesta la reivindicación navarra, expuesta con evidentes tintes historicistas —hizo referencia a la Gamazada, en alusión al intento de finales del siglo pasado, del Ministro de Hacienda Valentín Gamazo, de modificar el Convenio Económico a través de la Ley de Presupuestos, lo que supuso una verdadera reacción popular, finalmente desistida— no deja de manifestar la preocupación foral, puesto que no deja de ser un agravio comparativo con las Diputaciones forales vascas, que incluyeron en sus Normas forales, emanadas de las Juntas Generales (dado el particular reparto del poder legislativo en el País Vasco en esta materia) disposiciones de idéntico o análogo contenido y que por razones de oportunidad política no fueron impugnadas —en un primer momento— ante los órganos competentes de la Jurisdicción Contencioso-Administrativo en el País Vasco. El problema, sin duda, plantea una doble perspectiva técnica y política. La primera debe vincularse al fenómeno conocido como de deslocalización fiscal incentivado por ayudas de diverso orden, cuya constitucionalidad, en línea de principio, y referida a Galicia fue declarada, favorablemente a las tesis autonómicas en la STC 64/1990, aunque sea un tema no cerrado. La segunda, de alcance político, pone de manifiesto una cierta instrumentalización de la vía jurisdiccional —posteriormente corregida, como puede leerse en el informe de La Rioja, donde se da cuenta de la impugnación por parte del Estado y de La Rioja de las normas forales más arriba citadas— por razones o, en virtud de motivaciones partidistas o de coyuntura política, lo que no es desde luego una buena norma de conducta por parte del Estado, si pretende introducir en las relaciones con las Comunidades Autónomas la regla no escrita de la lealtad autonómica, a la que con reiteración se ha referido el Tribunal Constitucional, al calificarla como concreción del más amplio deber de fidelidad a la Constitución (entre otras, STC 96/1986), que obviamente obliga a todos, al Estado y a las Comunidades Autónomas.

La segunda cuestión que plantea dificultades en las relaciones bilaterales Estado-Navarra, es la relativa a la modificación del artículo 29 de la LORAFNA. Constituye dicha modificación el punto central del acuerdo UPN-PSN, que desbloqueó la situación de inestabilidad política, que durante el ejercicio de 1992, vivió la Comunidad foral. Pues bien, en este punto cabe señalar, que el acuerdo parece dificultarse por la pretensión del Gobierno del Estado, con el visto bueno de los socialistas navarros, de introducir la facultad de disolución del Parlamento, no en la Ley de Amejoramiento, sino en la Ley de Gobierno de Navarra. Las reticencias de UPN a su aceptación se centran en la posibilidad de que el Presidente de Gobierno impugne la Ley foral, haciendo inviable la Reforma proyectada, favoreciendo las tesis socialistas, que pretendían inicialmente dejar sin efecto el mecanismo de acceso a la Presidencia del Gobierno foral, a través del llamado procedimiento automático. Como se observará, cuestión de confianza, y en suma de lealtad autonómica. Cabe, por ello, albergar dudas acerca de su conclusión final. El tempo parlamentario se acaba, pues se requiere la reforma del Amejoramiento, aunque sea por el procedimiento de lectura única ante las dos Cámaras, y la reforma de la Ley de Gobierno foral, en el Parlamento de Navarra. Nada imposible, pero que de materializarse, debe hacerse, optando por una solución u otra antes del 1º de abril próximo.

Finalmente, aunque no pueda incluirse, *stricto sensu*, en el marco de las relaciones de conflicto, sí es preciso destacar la posición adoptada por el Parlamento de Navarra, en relación con la cuestión de la insumisión a cualquier forma de prestación obligatoria, militar o civil; cuestión que ha adquirido relevancia y resonancia social, por el elevado número de insumisos condenados en Navarra, cumpliendo penas privativas de libertad, ya en la Cárcel de Pamplona, ya en otras, como Alcalá-Meco. En este punto, la mayoría de las fuerzas parlamentarias a través, del acuerdo de la Comisión de Derechos Humanos, ha solicitado del Congreso de los Diputados, la tramitación urgente, desgajada del nuevo Proyecto de Código penal, de los preceptos que regulan esta cuestión, solicitando expresamente su descriminalización.

En el marco de las relaciones de colaboración cabe registrar la autorización del Parlamento para formalizar Convenios con el Ministerio de Justicia e Interior, sobre formación y perfeccionamiento de los funcionarios de la Administración de Justicia. En análogo sentido cabe destacar la aportación simbólica, que en los Presupuestos de Navarra se incluye de diez millones de pesetas para contribuir a gastos de funcionamiento de la Administración de Justicia en Navarra, así como el Convenio marco de cooperación con el Ministerio de Industria y Energía y el Departamento de Industria, Comercio, Turismo y trabajo del Gobierno de Navarra.

Mayor interés, dado su escaso número, reviste el Convenio horizontal con la Comunidad Autónoma del País Vasco, que tiene por objeto la gestión de los residuos industriales. Ya, en la presentación parlamentaria del proyecto de Convenio, se puso de manifiesto por el Sr. Consejero de Presidencia, que el Convenio se inscribía en el marco de los principios de proximidad y de eficacia, a fin de establecer los cauces adecuados en materia de intercambio de información,

tanto jurídica como técnica. (Véase DSPN núm. 59, de 16 de junio, pág. 35). El Convenio fue aprobado por todos los grupos de la Cámara y tramitado ante las Cortes Generales para su posterior aprobación (Ha sido publicado en el BOCG, serie E, de 5 de diciembre de 1994).

También cabe destacar en este marco, el **desistimiento** del recurso de inconstitucionalidad formulado por la Cámara contra determinados preceptos de la Ley 9/1987, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

### *Actividad institucional*

#### *Debates*

Como viene siendo habitual, entre nosotros, los debates de mayor alcance o interés se celebran fuera de su *locus* natural, cual es el Parlamento. En el caso de Navarra esto no es una excepción, si bien la sensibilidad de los diferentes grupos parlamentarios para llevar o trasladar a la Cámara cualquier materia que tenga resonancia informativa, mitiga la orfandad parlamentaria. No hay en ese sentido, déficit alguno de información o de debate público, dada la correlación de fuerzas políticas en el Parlamento, que no está dominado por el Grupo parlamentario que apoya al Gobierno.

En el presente ejercicio como en los anteriores no se ha celebrado el Debate de la Comunidad, pero no puede decirse que la Cámara haya estado ayuna de debates, de carácter sectorial o no, habida cuenta de la pluralidad de leyes aprobadas, de diverso registro; lo que ha posibilitado que, en materias medioambientales, económico-tributarias, de ordenación del territorio etc, se hayan producido debates del más diverso alcance y contenido. De igual modo el elevado número de mociones presentadas sobre temas variados: modificación de la LORAFNA, implantación de enseñanzas educativas, personación en las diligencias previas del asunto Roldán, incompatibilidades de altos cargos, abolición de la pena de muerte en el Código Penal Militar etc, han redundado en debates significativos.

Destacaría, sin embargo, que los debates de más actualidad, al menos en lo que al último trimestre del año respecta, no han tenido lugar en el Pleno de la Cámara, sino en Comisión, y ello debido a que las comparecencias del presidente Alli relacionadas con los temas de denuncia de ciertas irregularidades en la gestión urbanística del Ayuntamiento de Pamplona han tenido lugar en la Comisión de Régimen Foral. De entre ellos, se celebraron dos, reseñaré el que tuvo lugar en la referida Comisión de Régimen Foral a propósito de la actuación del Consejero de Bienestar Social en las adjudicaciones de determinados expedientes y de la comparecencia para informar sobre la presunta existencia de irregularidades en la tramitación de varios expedientes. En ellas el Presidente Alli, expuso su tesis sobre la catarsis de su partido, a propósito de lo que calificó de

situación de sospecha ciudadana sobre UPN, que no debía llevarse a cabo por los órganos judiciales, sino por el propio Partido, aduciendo que en casos como los denunciados —diversos expedientes urbanísticos del Ayuntamiento de Pamplona— no servía aducir la presunción de inocencia, sino que se estaba en presencia de responsabilidades políticas, no de responsabilidades penales. (Diario de Sesiones de la Comisión de Régimen Foral núm. 11, de 20 de octubre, pág. 31 y ss). En dicha sesión, en uno de los turnos de intervención, se le preguntó por el Portavoz del Grupo EA si valía la pena gobernar en las condiciones en las que el Sr. Alli se encontraba, y éste contestó...” a mí lo único que en este momento me resulta gratificante es que estoy trabajando con rectitud de intención..., pero como soy un instrumento del Partido., si un día deciden que no soy la persona digna., yo me voy a mi casa como he venido... Mientras tanto yo estoy ilusionado y soy capaz de aglutinar a la mayoría de la sociedad navarra, incluso a los que tienen un proyecto distinto.” (Diario de Sesiones op.cit, núm. 11, pág. 51)

### *Resoluciones, Comisiones de Investigación y otras informaciones*

Diversas han sido las resoluciones debatidas y aprobadas, algunas de ellas, traducidas posteriormente en medidas de gobierno o en Proyectos de Ley o en actuaciones ante órganos judiciales, como la derivada de la personación como acusación popular en las diligencias previas instruidas por el Juzgado núm. 16 de Madrid. Personación que vino a sustituir, en parte, a la creación de la Comisión de Investigación a la que más arriba hemos hecho referencia.

La creación de la Comisión de Investigación, en la primavera pasada, sobre la adjudicación de obras durante el mandato del Sr. Urralburu, mantuvo la atención de la Cámara durante buena parte de su primer periodo de sesiones. Muchas y variadas fueron las personas que comparecieron ante las misma. Personajes de la vida política navarra, empezando por los Sres. Urralburu y Aragón, el Sr. Esparza, de la empresa Huarte, funcionarios... hasta el Presidente Alli, que pidió expresamente comparecer. Cierta sensación de desvaimiento, parece ser la tónica general tras la expectación creada. Carecen estas Comisiones de Investigación, en el ámbito autonómico, de los medios para hacer efectiva su labor, y no sólo por las cortapisas que la legislación vigente establece, *verbi gratia*, en materia de comparecencias, sino porque, al menos en esta ocasión, el Parlamento no ha dispuesto, —pese a los estimables servicios de la Cámara de Comptos en tal sentido—, de medios, o de instrumentos legales, *verbi gratia*, para conocer datos de Hacienda que hiciesen viable su labor. Sólo el ejercicio de funciones inquisitivas o indagatorias pudieran haber ayudado a esclarecer el objeto de la investigación y no parece, al menos en el ámbito autonómico, bien definidas sus perfiles o configurados sus contornos. En definitiva.... salvo mucha expectación, en los medios de comunicación, en la opinión pública..., sus conclusiones, no unánimes, no lograron más que división de opiniones.

Muchas han sido las comparecencias de los diversos Consejeros (¿por qué no llamarles Ministros regionales o autonómicos?), más de sesenta, ante las dife-

rentes Comisiones, que en el Parlamento se han convertido en instrumento de control y de información, que ha sustituido, en intensidad a cualquier otro instrumento de control. En especial la presencia del Consejero de Bienestar Social, Vivienda y Deporte, cuya actuación ha sido cuestionada por diversos grupos parlamentarios, pero que ha mantenido hasta el momento la honradez de sus actuaciones, reconociendo algún error administrativo en la adjudicación de expedientes de obras.

También, como en el ejercicio anterior, cabe registrar elevadísimo número de sesiones de trabajos, que han adquirido carta de naturaleza en el proyecto de Reglamento de la Cámara, que se aprobará previsiblemente, en el próximo período de sesiones.

### Consideración final

La trascendencia de los hechos narrados en este intenso año de la vida política navarra, algunas de cuyas claves han sido resueltas en los primeros días del mes de enero de 1995, nos llevan a hacer la siguiente consideración final

La primera tiene que ver con la suerte a seguir del Gobierno Foral. La definitiva no reelección del Presidente Alli como candidato de UPN a la Presidencia del Gobierno en las próximas elecciones forales, puede plantear problemas en la continuidad del Gobierno, pese a que el Presidente navarro se ha comprometido a no provocar escisión ni crisis en el actual Gobierno (los acontecimientos de primeros de año, con el cese del Sr. Sanz como Vicepresidente del Gobierno parecen desmentir el compromiso citado). También el Sr. Alli se ha pronunciado, de seguido, sobre la improcedencia de una cuestión de confianza, habida cuenta, de que gobierna ministerio legis, y no por confianza de la mayoría de la Cámara. Habrá que esperar el desenvolvimiento de los acontecimientos para tener una perspectiva completa.

La segunda se refiere a las expectativas del Partido Socialista Navarro-PSOE y de la UPN (sin Alli) en las próximas elecciones forales. De ellas depende que estos dos partidos sigan vertebrando, acaso en coalición, la política navarra, con o sin modificación del mejoramiento del Fuero.

En definitiva, un año extraordinariamente abigarrado en lo político, que deja en la nebulosa de los próximos meses, la solución de los problemas más arriba considerados.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### 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 1994: la misma.

### Estructura del Gobierno:

Presidente: Juan Cruz Alli Aranguren (UPN).

Vicepresidente: Miguel Sanz Sesma (UPN).

Vicepresidente: Juan Ramón Jiménez Pérez. Nombrado por D.F. 10/1994, de 3 de octubre de 1994. (B.O.N. nº 120, de 5 de octubre de 1994).

Número de Consejerías: 10

— *Presidencia:* Miguel Sanz Sesma

— *Administración Local:* Miguel Sanz Sesma

— *Ordenación del Territorio y Medio Ambiente:* Miguel Sanz Sesma

— *Economía y Hacienda:* Juan Ramón Jiménez Pérez

— *Educación y Cultura:* Jesús Javier Marcotegui Ros.

— *Salud:* Calixto Ayesa Dianda.

— *Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones:* José Ignacio López Borderías.

- *Agricultura, Ganadería y Montes*: José Cruz Pérez Lapazarán.
- *Industria, Comercio, Turismo y Trabajo*: Angel Luis Rodríguez San Vicente.
- *Bienestar Social, Deporte y Vivienda*: Ricardo de León Egüés.

**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.

**Cambios en el gobierno:**

No ha habido.

**Investidura, Censura y Confianza:**

Ninguna.

**Mociones de reprobación:**

No ha habido.

**Debates y resoluciones aprobadas más importantes:**

*Interpelaciones tramitadas: 2*

*Preguntas:*

Orales: 4

Escritas: 175

*Mociones presentadas:*

Resoluciones aprobadas: 17

Rechazadas: 15

Total: 32

Entre las resoluciones aprobadas cabe destacar:

— Moción instando al Gobierno de Navarra la implantación de las enseñanzas contempladas en la LOGSE.

— Moción instando a la Diputación Foral la adopción de diversas medidas en relación con las tarifas del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, para adecuarlas al índice de inflación previsto.

— Moción solicitando que el Parlamento se persone como acusación popular en las diligencias instruidas contra el Sr. Roldán Ibáñez, así como que se hagan públicas las inspecciones de Hacienda que se están realizando a los Sres. Urralburu y Aragón.

— Moción instando la remisión de un proyecto de Ley Foral que regule las incompatibilidades de los altos cargos de la Administración Foral.

— Moción instando a las Cortes Generales la abolición de la pena de muerte en el Código Penal Militar.

Comparecencias: 61

#### **Reformas del Reglamento del Parlamento:**

Proposición de Ley de Reforma del Reglamento, en tramitación (B.O.P.N. nº 62, de 25 de octubre de 1994).

#### **Normas interpretativas y supletorias del Reglamento:**

Normas de funcionamiento de las Comisiones de Investigación (B.P.O.N. nº 29, de 9 de mayo de 1994).

#### **Configuración de instituciones similares a Consejo Consultivo y Defensor del Pueblo:**

Ninguna.

### Aspectos político-institucionales

El Gobierno Vasco de coalición PNV-PSE/EE, pasará por diversos avatares a lo largo del año, en el que desde febrero se entra ya en una intensiva precampaña electoral. Las dos citas con las urnas que tienen lugar, las europeas de junio y las autonómicas celebradas el 23 de octubre, condicionan en gran medida la normalidad del proceso político y, en particular, el propio actuar del Gobierno Vasco. Desde octubre hasta finales de diciembre se entra en un "impasse", ante la pretensión de formar nuevo Gobierno con arreglo al resultado electoral, suponiendo ello la práctica paralización de la actuación del Gobierno en funciones. Finalmente el 29 de diciembre era investido como Lehendakari José Antonio Ardanza, por cuarta vez consecutiva, que conformará un Gobierno tripartito PNV-PSE-EA. En su discurso de investidura afirmará que "la responsabilidad política aconseja en las difíciles circunstancias actuales primar la estabilidad por encima de otras consideraciones y erigirla en un bien en sí misma". Tras reafirmar la validez del Acuerdo y la Mesa de Ajuria Enea insistió en la consideración del Estatuto como "instrumento válido para organizar nuestra convivencia".

Sin embargo, el año analizado había comenzado con las naturales secuelas directamente derivadas de la problemática del precedente. La exigencia por parte de los socios de Gobierno de la formación de una Comisión bilateral para asuntos europeos, respondida prontamente en la prensa por portavoces del Gobierno central manifestándose su inconstitucionalidad, alcanza no obstante el éxito en abril; con ocasión del debate sobre el estado de la Nación el Congreso aceptó una propuesta del Grupo Vasco por la que se instaba al Ejecutivo central a crear la citada Comisión bilateral con la Administración autonómica para regular todos los asuntos relacionados con Europa.

La conformación de un Banco Público Vasco es objeto de debate en el Parlamento, en medio de una fuerte confrontación con los partidos que se oponen al mismo por razones de índole técnica y fundamentalmente políticas. Finalmente, en marzo, el propio PNV retirará el proyecto dirigido a crear dicha institución, dada la previsible negativa mayoritaria del Parlamento.

Las cuestiones que de algún modo atañen al bilingüismo y a su aplicación real se configuran en un fuerte foco conflictivo, avivado por las sucesivas con-

tiendas electorales y centrado en tres puntos concretos, siendo el primero de ellos la pretensión del Consejero de Cultura, Sr. Arregi, de cerrar los Euskaltegis públicos del HABE, dedicados a la alfabetización en lengua vasca de adultos, cierre al que paradójicamente se niega el PSE/EE, pretendiendo que dichos centros pasen a la dependencia directa de la Consejería de Educación; finalmente se llegaría a una fórmula de síntesis y de mantenimiento de los citados centros. El segundo foco aparecerá en vísperas de las primeras elecciones, producido por una reivindicación económica de las ikastolas que con arreglo a la Ley de la escuela pública vasca del año anterior habían decidido pasar al régimen privado; tras una primera negativa de la Consejería de Educación y una postura de apoyo del PNV a las pretensiones de las ikastolas referidas, se llegaría a un acuerdo del Gobierno Vasco para subvenir a la financiación pretendida.

El tercer aspecto peliagudo se situó en el proceso de euskaldunización de los funcionarios públicos, que presentaba un apreciable índice de suspensos en el momento de la acreditación de los perfiles lingüísticos. Desde el sindicato nacionalista ELA, hasta los partidos políticos de ámbito estatal, plantearán la revisión de la normativa en la materia, hasta el punto de que el PSE/EE exigirá en las vísperas del nuevo Gobierno una revisión de la política sobre el euskera. Antes y sobre todo después de las sucesivas coyunturas electorales, es preciso reserñar que se asistió a un apaciguamiento en esta temática.

Es de denotar que se percibe a una paralización en el proceso de renovación del Ararteko, una vez finalizado el mandato de Juan San Martín. El desmarque del PP en el momento de la adopción del acuerdo de nuevo nombramiento que requería una mayoría absolutamente reforzada, impidió que el independiente Sr. Marquiegui fuera nombrado, aplazándose la cobertura de tan importante puesto hasta la nueva legislatura.

De todos modos el año va a estar mediatizado por dos fuertes escándalos con resonancias partidistas, envenenando con sus secuelas las sucesivas, y nada tranquilas, contiendas electorales. El primero trataba de una presunta estafa a la Diputación Foral de Bizkaia en la construcción de un edificio oficial por encargo de la sociedad foral Azpiegitura, por valor de 570 millones de pesetas. La juez instructora inculpó a doce personas por su presunta responsabilidad en distintos delitos, entre los cuales se encontraban el Diputado Foral de Urbanismo perteneciente al PSE, el Gobernador Civil de Vizcaya y un constructor tenido por próximo al PNV.

El segundo, de alcance cuantitativo y cualitativo muy superior, es el conjunto de anomalías que rodearon las pruebas selectivas de la oferta de empleo público celebradas a finales de 1990 para el Servicio Vasco de Salud-Osakidetza y en el que participaron más de 50.000 opositores. El cambio del PSE, que en aquel momento dirigía dicho instituto, al PNV mediante el correspondiente cambio en la Consejería de Sanidad, propicia que debido a la intervención del propio Consejero, Sr. Azkuna, salga a la luz pública esta cuestión. Por consenso de los partidos se crea una Comisión de investigación en el Parlamento Vasco que detecta, y así se confirma por el Gobierno de la Comunidad Autónoma,

que en 581 ejercicio existían determinadas anomalías, coincidiendo en 359 casos las identidades de los afectados con personas pertenecientes o cercanas al PSE/EE y UGT; pronunciándose finalmente la Comisión parlamentaria en su informe sobre la implicación de cargos políticos de dicho partido en la operación. Por su parte, el titular del Juzgado de Instrucción número 1 de Vitoria ordenó el ingreso en prisión de determinados cargos de Osakidetza en el momento de la comisión de los hechos, así como de diversos militantes del PSE/EE, inculcando entre ellos al Vicesecretario general del mencionado partido en Euskadi. Decisión que dió lugar a una fuerte nota de protesta del Comité Ejecutivo del Partido Socialista contra la actuación del juez de instrucción competente en el supuesto de las oposiciones de Osakidetza.

Una postrera secuela de la desaparición de Euskadiko Ezkerra es el giro que adopta el partido político Euskal Ezkerra, que de una alianza con EA pasa a pedir el voto para el PNV con ocasión de las elecciones autonómicas, rompiendo por tanto el pacto existente con Eusko Alkartasuna. En este difícil contexto puede situarse la ruptura y posterior expulsión del partido EA de su único diputado en el Congreso, Sr. Albistur.

En cuanto al terrorismo, si bien se asiste a una menor cantidad de acciones violentas, se produce también por parte de los sectores duros del sedicente "movimiento vasco de liberación nacional", un cambio de posición al apreciar que la bandera de la negociación perseguida como objetivo prioritario en las últimas contiendas electorales por HB, debía dejar paso a actitudes más cerradas y menos proclives a salidas flexibles. Endurecimiento ideológico que se demostraría con la gravedad de algunas acciones, de la que las sucesivas tentativas de asesinato del Consejero de Interior, Sr. Atutxa, son una buena demostración. Se detecta, en todo caso, un claro descenso en el apoyo social a las acciones terroristas.

Finalmente, el desbloqueo del proceso de transferencias y la apertura de una serie sucesiva de traspasos competenciales, es un dato de suficiente entidad para ser constatado y valorado singularmente, en mayor medida cuando el atasco de transferencias estaba dando lugar a declaraciones de dirigentes del PNV de replanteamiento del acatamiento constitucional mismo (Sr. Arzalluz en la prensa del 31 de enero).

## Potestad normativa

### *Actividad del Parlamento*

El comienzo del año perfilaba un balance en el que se denotaba que de los 45 proyectos de ley que se había comprometido el Gobierno a presentar al Parlamento en esta legislatura, que afrontaba su último período de sesiones, restaban todavía 25 iniciativas por aprobar. Si la primera legislatura (1980-83) había supuesto la promulgación de 61 leyes, destacando el año 1983 con 32, la segunda (1984-86), indudablemente afectada por la crisis de Gobierno y en el mismo

partido en el poder, había descendido a 24 leyes; la tercera (1987-90), había remontado a 45 leyes, para entrar en la cuarta (1991-94) con un pobre bagaje de 22 normas legales.

Aparentemente y siguiendo con el dato meramente cuantitativo, el año 1994 presenta un balance más que respetable, al aparecer promulgadas un total de 17 leyes. Sin embargo, es preciso notar, para situar tal cifra en su contexto exacto, que las cinco primeras de esas leyes se refieren simplemente a la preceptiva aprobación de la liquidación de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma, una vez emitido por el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas el informe de fiscalización respecto de los ejercicios de 1987, 1988, 1989, 1990 y 1991.

En el aspecto ya cualitativo, hay que aludir a la Ley 6/1994, de ordenación del turismo, que pretende cubrir el vacío existente en la Comunidad Autónoma respecto del sector turístico, tanto en el aspecto orgánico y empresarial como en lo referido a la acción administrativa tocante a la planificación, promoción y fomento de la actividad turística. El auge de nuevas facetas turísticas de inesperado éxito, como el agroturismo, requería una ordenación mínima que se cumplimenta con esta ley.

Igual intención de regular un sector de indudable interés y transcendencia, tiene la Ley 7/1994, ordenadora de la actividad comercial, en tanto que puesta a disposición del mercado de productos adquiridos con esa finalidad. Prácticas como la venta ambulante, que habían adquirido un volumen considerable, exigían un mínimo de regulación y adaptación a las reglas del mercado, de la misma manera que la proliferación de certámenes comerciales oficiales, requería su institucionalización y formalización.

El gran número de centros vascos en el exterior, en mayor medida en el centro y sur de América, había implicado una praxis de apoyo fáctico y de soporte económico del Gobierno Vasco en dirección a esos centros. La Ley 8/1994, pretende regular las actividades de las Administraciones vascas, vía subvenciones, hacia esas colectividades, así como perfilar instrumentos de participación y colaboración de esas asociaciones y entidades en la vida social y cultural del País Vasco. Prudentemente, prevé que se pueda solicitar del Gobierno del Estado la celebración de Tratados o Convenios con el fin de fomentar la cultura vasca en los lugares en los que existan los mencionados centros.

Sendas leyes tienen una repercusión presupuestaria, las números 9 y 14, estableciendo la primera un texto actualizado y único del régimen presupuestario en la Comunidad Autónoma y la segunda, la regulación del control económico interno respecto de la Administración Pública autonómica, con especial atención al control contable y al control interventor.

Una importante ley es la número 11, que establece la ordenación farmacéutica de la Comunidad Autónoma, definiendo los establecimientos y servicios de atención farmacéutica, las oficinas de farmacia y toda cuanta actividad se refiera a las mencionadas oficinas. Una específica regulación, con especial atención, se centra en la determinación de las condiciones específicas de las autorizaciones

relativas a las oficinas de farmacia. Ley muy discutida previamente desde el ámbito de los protagonistas de su atención, pasó sin embargo sin demasiadas objeciones corporativas en el momento de su aprobación.

También una Ley de relieve es la número 12, de fundaciones del País Vasco, dada la entidad de las mismas en el País y la precariedad de su regulación. La exhaustiva ordenación de las fundaciones de competencia de la Comunidad Autónoma, desde su constitución hasta su liquidación y régimen de protectorado, supone un paso adelante de primer orden en este espacio.

De todos modos, la Ley de más importancia política de este año es la número 13, que reguló la Comisión Arbitral prevista en el art. 39 del Estatuto de Autonomía. Comisión que se halla encargada de dirimir los conflictos de competencia que se puedan suscitar entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de los Territorios Históricos. Ley que había registrado una serie sucesiva de proyectos frustrados en anteriores legislaturas, siendo aprobada por todos los grupos parlamentarios. La Comisión arbitral está compuesta por siete miembros, presidida por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, tres de ellos nombrados por el Gobierno y los otros tres por las Diputaciones. Como señalaría el Consejero de Presidencia en el pleno parlamentario, "esta Comisión tendrá una función de equilibrio, de sistema de cierre y control de distribución de poder entre las instituciones vascas". Es menester señalar que al mismo tiempo que se denota la falta virtual de conflictos entre instituciones autonómicas y forales, la Comisión arbitral supone una pieza esencial cara a esas hipotéticas discusiones de futuro, sobre el entramado competencial fijado en el Estatuto y en la Ley de Territorios Históricos, básicamente.

Una vez más es preciso mencionar la transcendencia material de la Ley 16, de conservación de la naturaleza del País Vasco. Ley que determina fundamentalmente los instrumentos necesarios para esa tarea, tales como los planes de ordenación de los recursos naturales, creándose el Consejo asesor de conservación de la naturaleza del País Vasco, estableciendo medidas de protección concreta respecto de la fauna y flora, los espacios amenazados, la fauna silvestre, la caza y la pesca en aguas continentales. Es de destacar la ausencia en el origen del proyecto de la Consejería con competencias específicas sobre el medio ambiente.

Una disposición que se justifica en la perentoriedad derivada de los déficits en la construcción de viviendas, es la Ley 7, que fijó determinadas medidas urgentes en materia de vivienda y de tramitación de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística. Persiguiendo el propiciar la construcción de viviendas de protección oficial, configura una serie de medidas que facilitarán dicho objetivo, tan afectado por una práctica municipal de signo contradictorio, diferenciando en esta política los diversos municipios con arreglo a su población.

Puede deducirse, en síntesis, que el conjunto de leyes revela una entidad cualitativa y un esfuerzo por suplir insuficiencias realmente notable, apreciación que debe valorarse en mayor medida ante el ejemplo de los años precedentes.

Dos menciones, no obstante, a sendos textos ausentes: la inexistencia de una Ley de presupuestos, forzada por la emergencia de un nuevo gobierno en el último trimestre del año, que se formalizará en la primera semana del siguiente, y la postergación de una norma clave en el conjunto institucional, la ley municipal, que no consigue superar las profundas diferencias que sobre su contenido se producen entre los miembros del Gobierno bipartito.

Nota alta también respecto de las resoluciones parlamentarias, no de ley, aprobadas: su número, 63 con los correspondientes debates generales, es suficientemente indicativo, destacando el plan económico a medio plazo y el informe sobre el futuro de la lucha contra la pobreza en Euskadi.

### *Potestad reglamentaria*

El año, virtualmente centrado en un proceso electoral continuado, supondrá, en pura consecuencia mediatizadora, un descenso en las capacidades normativas del Gobierno Vasco. Dato que se puede constatar notoriamente cuando el Gobierno entre propiamente en funciones en los últimos meses del año. La transitoriedad y la propia inestabilidad gubernamental son las causas motores de ese indudable declinar en el ejercicio de esta actividad reglamentaria.

Con intención de sentar unos parámetros orientativos de las líneas esenciales del desarrollo de la potestad reglamentaria, sin voluntad por lo tanto de agotar esta normativa, destacaríamos los siguientes: la reducción de la modificación de la estructura orgánica de un Departamento, a uno solo de ellos, el de Justicia, y en cuanto a dotar de medios a la Dirección de Servicios Penitenciarios; soledad reformadora que es más destacable si se la compara con la desarrollada en años anteriores y, sin lugar a dudas, con el siguiente.

Un paquete revelador es el compuesto por diversas medidas que se dirigen a regular la actividad industrial y comercial. Así, el Decreto 95, que reguló el programa de ayudas financieras a la inversión en el sector industrial; el 96, de regulación de ayudas económicas para la promoción de la implantación y mejora de los sistemas de gestión de la calidad en las empresas industriales de la Comunidad Autónoma; el 97, estableciendo programas de apoyo y el marco de ayuda para la mejora de las capacidades tecnológicas y del sector industrial; el 145, que reguló el marco de ayudas y el programa de apoyo a la inversión en el sector de distribución comercial, y finalmente el 229, que creó la Comisión consultiva del comercio exterior del País Vasco.

El bloque de defensa del medio ambiente se concreta en una serie de Decretos relevantes, tales como el plan de ordenación de los recursos naturales del parque natural de Urkiola (de 12 de febrero), el que declara parque natural el área de Aralar (26 de abril), definiendo su plan de ordenación de recursos naturales (26 de abril), o el Decreto de 21 de junio, que reguló la gestión del aceite usado, con el fin de resolver el problema desde la perspectiva de los residuos.

En desarrollo de la Ley de Policía del País Vasco (1992), se promulgó una serie de normas, tanto más necesarias ante el despliegue casi total por el territorio de la Comunidad Autónoma por parte de la Ertzaintza y la entidad numérica de esta Policía. Así, el Decreto 315 aprobó el Reglamento de selección y formación de la Policía del País Vasco; el 170, aprobaba el Reglamento de régimen disciplinario de los cuerpos de Policía, despertando fuertes críticas en los sindicatos del sector, y el 382, reguló las Comisiones de coordinación de ámbito local entre la Ertzaintza y los cuerpos de Policía local.

Otra cuestión recurrente en el inmediato pasado y de un cierto potencial conflictivo, era la de las empresas y derivados relativos al juego. En este sentido, debe notarse el Decreto 314, por el que se regulaba el juego mediante boletos, el 331, por el que se ordenaban los requisitos de las empresas titulares de autorización de casinos y el procedimiento de adjudicación de las autorizaciones de instalación y funcionamiento de los casinos, y el 380, que aprobó el Reglamento de salones de juego y salones recreativos, con fijación de los requisitos de los titulares de las autorizaciones y a cumplir por los locales.

En materia de urbanismo y vivienda, es una importante disposición el Decreto de 15 de marzo, que aplicó el Real Decreto Legislativo 1/1992, texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana, en la Comunidad Autónoma, distinguiendo al respecto los diversos tipos de municipios; así como el Decreto de 22 de marzo, denominado de medidas urgentes en materia de vivienda, relativo a un descenso en el tipo de interés único de referencia para los préstamos que se concedan con las actuaciones protegibles en materia de vivienda y suelo.

En inmediato cumplimiento de las previsiones existentes en leyes aprobadas este mismo año, pueden mencionarse el Decreto de 29 de noviembre, que regula el procedimiento para la autorización de obras en las oficinas de farmacia, o el Decreto de 18 de octubre, que aprobó el Reglamento de organización y funcionamiento del protectorado y registro de las fundaciones del País Vasco; o el Decreto de 24 de mayo, de organización y funcionamiento del registro de cooperativas de Euskadi, en este caso relativo a una Ley del año anterior; el Decreto de 28 de julio, que regulaba el reconocimiento y registro de los centros vascos ubicados fuera de la Comunidad Autónoma.

Finalmente, en un año de sequía normativa destacaríamos el Decreto de 28 de julio, que creó el Consejo Municipal de Euskadi. La no aprobación de la Ley Municipal requería la existencia de algún organismo reflexivo en el área local. Este Consejo Municipal se configuraba en un foro que sirviera de lugar de encuentro de la Administración municipal con las demás Administraciones públicas vascas, convirtiéndose en un órgano permanente entre ellas, en cuanto órgano plural, consultivo y deliberante.

### **Actividad de gestión**

Una vez más y en mayor medida en las sucesivas vísperas electorales, es notable la fuerte presencia de la actividad meramente subvencionadora, que sa-

liendo de los distintos Departamentos se plasmará en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma. La concentración de esfuerzos en la mencionada actividad requiere un estudio en profundidad que desborda el objetivo del presente informe.

La misma coyuntura de transitoriedad funcional y de tensión electoral, resaltada de continuo, incide también en este apartado, condicionando en consecuencia el propio decurso de esta actividad, ante los manifiestos apremios de la estricta coyuntura política.

Frente al año anterior, en el que habían destacado sobremanera las medidas de política industrial dirigidas a paliar el contexto de aguda crisis económica especialmente vivida en el sector industrial, se percibe un menor esfuerzo en el año 1994, probablemente ante la salida del Gobierno del Vicelendakari con competencias en el ramo, Sr. Azua. En todo caso, fueron motivo de reconocimiento público determinadas deficiencias en el "Plan 3-R"; ni más ni menos que el 46 por ciento de los avales concedidos por el Ejecutivo autónomo a las citadas empresas resultó fallido, y el Gobierno había tenido que desembolsar un total de 15.182 millones de pesetas a las entidades financieras que concedieron créditos a las empresas, ante los impagos de créditos por parte de las empresas beneficiarias. La cifra de fallidas en relación al Plan se situaba en dicho porcentaje, haciendo todo indicar que podía crecer en las fechas siguientes a diciembre de 1994; correspondiendo estos supuestos a empresas que no habían conseguido superar su situación de crisis, o bien que hubieran optado por el cierre simplemente.

### La reanudación del proceso de transferencias al País Vasco

Desde 1987 no habían tenido lugar traspasos materiales de competencias, por lo que también era un tema recurrente a lo largo de los años siguientes, con la carga tensional entre las Administraciones implicadas. La presentación en 1992 de un bloque de cincuenta y cuatro competencias por parte del Ejecutivo vasco cara a su traspaso, no había conseguido materializarse a lo largo de 1993, que finalizaría con disensiones causadas por esta paralización, incluso en el seno del Gobierno Vasco. En enero de 1994, el ministro Saavedra comunicó al Gobierno Vasco el envío de los proyectos de veinte transferencias, que tras una breve discusión interna planteada entre la postura de no admitir una oferta a la baja, y la pragmática de aceptar lo que se ofrecía y seguir pidiendo el restante bloque, finalizó con la aceptación de la oferta propuesta. La declaración a la prensa aparecida el 31 de enero del líder del PNV, Sr. Arzalluz, en el sentido de que si se frustrara el Estatuto, por la no plasmación de competencias, "se iría a la raíz de nuestro acatamiento al orden constitucional", elevó el nivel de confrontación. En marzo el Lehendakari Ardanza planteaba al Rey el peligro y la gravedad del bloqueo producido por el atasco en el proceso de traspasos competenciales. Finalmente, en abril, se asiste al relanzamiento del proceso de negociación, aceptándose la posibilidad de más competencias para el futuro.

La importancia política de la recuperación del estadio de paralización en los citados traspasos, supone la razón para que se analice un apartado propio en esta cuestión. Traspasos que se materializan en los Reales Decretos que se citan a continuación, junto con los subsiguientes Decretos de los acuerdos de la Comisión mixta de Transferencias.

REAL DECRETO 1548/1994, de 8 de julio, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma del País Vasco de las funciones y servicios en materia de *Servicio Público de Estiba y Desestiba de Puertos no clasificados de interés general*.

DECRETO 294/1994, de 12 de julio, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de 1994, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma del País Vasco de las funciones y servicios en materia de Servicio Público de Estiba y Desestiba de Puertos no clasificados de interés general.

REAL DECRETO 1547/1994, de 8 de julio, sobre traspaso a la CAPV de las funciones y servicios en materia de *Colegios Oficiales o Profesionales*.

DECRETO 290/1994, de 12 de julio, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de 31 de mayo de 1994, sobre traspaso a la CAPV de las funciones y servicios en materia de Colegios Oficiales o Profesionales.

REAL DECRETO 1544/1994, de 8 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la CAPV en materia de *Enseñanzas Náutico-Deportivas y Subacuático-Deportivas*.

DECRETO 290/1994, de 12 de julio, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de 31 de mayo de 1994, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la CAPV en materia de Enseñanzas Náutico-Deportivas y Subacuático-Deportivas.

REAL DECRETO 1549/1994, de 8 de julio, sobre traspaso de funciones de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de *Instalaciones Radiactivas de Segunda y Tercera Categoría*.

DECRETO 295/1994, de 12 de julio, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de 31 de mayo de 1994, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma del País Vasco de las funciones y servicios en materia de Instalaciones Radiactivas de Segunda y Tercera Categoría.

REAL DECRETO 1550/1994, de 8 de julio, sobre traspaso de funciones de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de *Radiodifusión*.

DECRETO 296/1994, de 12 de julio, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de 31 de mayo de 1994, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma del País Vasco de las funciones y servicio en materia de Radiodifusión.

REAL DECRETO 1545/1994, de 8 de julio, sobre traspaso de funciones de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de *Calificación y Registro Administrativo de Sociedades Anónimas Laborales*.

DECRETO 291/1994, de 12 de julio, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de 31 de mayo de 1994, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma del País Vasco de las funciones y servicios en materia de Calificación y Registro Administrativo de Sociedades Anónimas Laborales.

REAL DECRETO 1551/1994, de 8 de julio, sobre traspaso de funciones de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de *Recursos y Aprovechamientos Hidráulicos*.

DECRETO 297/1994, de 12 de julio, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de 31 de mayo de 1994, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma del País Vasco de las funciones y servicios en materia de Recursos y Aprovechamientos Hidráulicos.

REAL DECRETO 1546/1994, de 8 de julio, sobre traspaso de funciones de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de *Enseñanzas Superiores de Marina Civil*.

DECRETO 292/1994, de 12 de julio, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de 31 de mayo de 1994, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma del País Vasco de las funciones y servicios de Enseñanzas Superiores de Marina Civil.

REAL DECRETO 2231/1994, de 18 de noviembre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado al País Vasco en materia de *Defensa contra Fraudes y Calidad Agroalimentaria*.

DECRETO 457/1994, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de 2 de noviembre de 1994, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma del País Vasco de las funciones y servicios en materia de Defensa contra Fraudes y Calidad Agroalimentaria.

Es preciso también destacar que conjuntamente a la transferencia en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos se suscribieron dos Convenios entre la Administración del Estado y la de la Comunidad Autónoma. Tales Convenios son:

— Convenio entre el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente y el Departamento de Transportes y Obras Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco por el que se encomienda a éste la *tramitación de autorizaciones* referentes al dominio público hidráulico, así como la *policía* del mismo, en las cuencas hidrográficas intercomunitarias Cantábricas y del Ebro, y por el que se determinan los criterios de colaboración para la elaboración de la *planificación hidrológica* en las cuencas Cantábricas.

— Acuerdo de Colaboración entre el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente y el Departamento de Transportes y Obras Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de *Obras Hidráulicas*.

Debe destacarse, por su significancia, el traspaso en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos, que aunque difiere del Real Decreto de traspaso

a la Generalidad de Cataluña, al menos en la parte dispositiva, se equilibra con los sendos convenios que se aprobaron simultáneamente, perfilando además el programa plurianual (1994-2000) del plan hidrológico nacional, que se concretaría en la realización por el Estado en el País Vasco de una serie de importantes obras (depuración y vertido en la ría de Gernika, depuración y vertido de San Sebastián-Pasajes, presas de Ibiur y de Herrería, etc.). Se solucionaba también el caso de la Escuela náutica de Portugalete, cuya no integración en la Universidad del País Vasco estaba repercutiendo en su claro deterioro. Es también reseñable el traspaso de todas las funciones públicas que en relación a las sociedades anónimas laborales, en cuanto a calificación, registro administrativo, información y control. El traspaso de instalaciones radioactivas de segunda y tercera categoría había de complementarse con un Convenio con el Consejo de Seguridad nuclear en el que se delegaban a la Comunidad Autónoma determinadas funciones consultivas. El traspaso de estiba y desestiba en puertos no declarados de interés general, se refería al que en el puerto de Ondarroa prestaba la actual organización de trabajos portuarios. En cuanto a los Colegios Profesionales se abarcaba la totalidad de Colegios, sin perjuicio de la vinculación con los respectivos Consejos Generales. En cuanto al traspaso de medios de comunicación social se posibilitaba la entrega a la Comunidad Autónoma de todos los expedientes relativos a concesiones de frecuencias en FM a empresas cuyo ámbito de actuación se circunscribía al territorio del País Vasco. En la defensa contra fraudes y calidad agroalimentaria, se traspasaban todas las funciones que en la materia venía desempeñando el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, excepto la recepción y la remisión de información y documentación con destino a la Unión Europea y todo lo relativo a calidad agroalimentaria con países terceros, si bien en este último caso también corresponden a la Comunidad Autónoma las actuaciones a realizar en su territorio, aunque traigan causa de esas relaciones con terceros Estados.

Destacando que por parte de la Administración vasca se ha declarado la satisfacción consiguiente por el cumplimiento adecuado del Informe del Parlamento sobre desarrollo estatutario, en lo que afecta a las materias traspasadas, se finaliza este apartado con las valoraciones económicas relativas a los traspasos realizados, haciendo mención a su incidencia en el cupo previsto en el Concier-to Económico con el Estado:

*Recursos y Aprovechamientos Hidráulicos:*

- Transferencia: 4.500.000.000 pts. (Minoración anual del Cupo).
- Encomienda de gestión: Subsumida en la valoración de la transferencia.
- Convenio de obras: El Estado se compromete a realizar importantes infraestructuras hidráulicas en el País Vasco en el período 1994/2000.

*Enseñanzas Superiores de Marina Civil:*

- Transferencia: 14.745.494 pts.(Minoración anual del Cupo).
- Desinversión histórica (pago único): 400.000.000 pts.

*Sociedades Anónimas Laborales:*

— Transferencia: 1.721.865,6 pts.(Minoración anual del Cupo).

*Enseñanzas Náutico-Deportivas y Subacuático-Deportivas:*

— Transferencia: 1.638.436,8 pts.(Minoración anual del Cupo).

*Instalaciones Radiactivas de 2a y 3a Categoría:*

— Transferencia: 662.251,2 pts. (Minoración anual del Cupo).

*Estiba y Desestiba en Puertos no clasificados de interés general (Ondarroa):*

Transferencia: 7.672.641,6 pts. (Minoración anual del Cupo).

*Colegios Oficiales:*

— Transferencia: 135.345,6 pts. (Minoración anual del Cupo).

*Medios de Comunicación Social:*

— Transferencia: 630.177,6 pts. (Minoración anual del Cupo).

*Defensa contra Fraudes y Calidad Agroalimentaria:*

— Transferencia: 50.539.886,6 pts. (Minoración del Cupo).

*Total del impacto en cupo: 4.577.746.094 pts.*

(a ello hay que añadir 400.000.000 de pesetas para el ejercicio 1994 en concepto de desinversión histórica en la Náutica de Portugalete).

## **Medidas para renovar la estructura orgánica del Gobierno y la Administración del País Vasco**

En junio de 1993 el Parlamento Vasco había establecido una estrategia de reforma administrativa para la que se creó una Comisión interdepartamental de racionalización y mejora de la Administración Pública. De un grupo de trabajo de esta Comisión surgió un Informe cuyo contenido pretendía "identificar las medidas que permitan sentar las bases de una nueva organización del País Vasco". El 28 de junio del presente año el Gabinete Ardanza, a propuesta de sus Vicelehendakaris, aprobaba 47 medidas para modernizar la Administración Pública Vasca. Dicho Informe titulado "Una nueva organización para una nueva etapa del Gobierno Vasco. 47 medidas para renovar la estructura organizativa del Gobierno y la Administración del País Vasco", ha sido recientemente publicado por el IVAP y dada la importancia de sus propuestas las pasamos a describir someramente en sus líneas esenciales.

La oportunidad política de la reforma, ante la emergencia de un nuevo Gobierno autónomo, era indudable. La novedosa coyuntura permitía establecer re-

formas que serían inasumibles en una situación de consolidación política. El Informe, por lo tanto, establecía un calendario de puesta en práctica de dichas medidas en tres fases temporales: aquéllas cuya aplicación podía comenzar de inmediato; en segundo lugar, las medidas a ejecutar necesariamente en el momento de constitución del nuevo Gobierno; y, en tercer lugar, las medidas que suponen el desarrollo de estructuras y procesos administrativos una vez formado el nuevo Gobierno y que dependen, precisamente, de las pautas que se establezcan en su constitución.

El Informe tiene una introducción explicatoria, realizada un tanto superficialmente, sobre las transformaciones del Estado contemporáneo, puesta en relación con las nuevas pautas en el diseño de las estructuras gubernamentales, siguiendo modelos de reformas administrativas en curso en diversos países de nuestra área cultural. Se centra el debate en cuatro grandes retos: el recentrar las misiones del sector público; corresponsabilizar a la sociedad en la consecución del interés general; avanzar en los procesos de integración europea y en el principio de subsidiariedad y asegurar una gestión transparente y responsable de los recursos públicos. El objetivo concreto se virtualizaba en “desburocratizar y sentar las bases para un funcionamiento más responsable de los agentes públicos. Esto supone adecuar la estructura organizativa a la problemática social, evitando su parcelación artificial y buscando mecanismos ágiles y flexibles de coordinación”.

El interés del Informe, su posible carga innovadora, se centraba en las medidas concretas para la pretendida renovación organizativa del Gobierno Vasco. Siguiendo sistemáticamente el propio índice del Informe, las 47 medidas se articulaban del siguiente modo:

## **Reforzar la coordinación estratégica del Gobierno**

### *Fortalecer el papel director y coordinador del Lehendakari*

Medida nº 1: Crear un Gabinete de Presidencia para el apoyo estratégico del Lehendakari

Medida nº 2: Limitar el número de áreas sectoriales adscritas a la Lehendakaritza

Medida nº 3: Unificar las funciones de coordinación y seguimiento de la acción de gobierno

### *Mejorar la programación y preparación de los trabajos del Consejo de Gobierno*

Medida nº 4: Crear una Comisión Técnica preparatoria del Consejo de Gobierno

Medida nº 5: Reforzar la planificación de los trabajos del Consejo de Gobierno

Medida nº 6: Extender las instrucciones y circulares del Lehendakari en el ejercicio de sus funciones de dirección y coordinación del Gobierno

### *Reforzar las funciones de planificación y evaluación*

Medida nº 7: Reformar el proceso de asignación de recursos presupuestarios, asociándolo con la planificación económica

Medida nº 8: Considerar en la asignación de recursos la evaluación de los programas e inversiones

Medida nº 9: Elaborar un Plan de Recursos Humanos coherente con el Plan Económico

### **Simplificar las estructuras organizativas**

Medida nº 10: Reducir el número de departamentos del Gobierno

Medida nº 11: Reagrupar funciones en áreas más homogéneas

Medida nº 12: Desarrollar las estructuras orgánicas creando unidades intermedias

Medida nº 13: Reducir el número de comisiones y racionalizar su funcionamiento

Medida nº 14: Reorganizar las delegaciones territoriales y atribuir la prestación de servicios a Diputaciones y Ayuntamientos

Medida nº 15: Precisar los criterios para la creación de entes institucionales

Medida nº 16: Racionalizar el actual panorama de sociedades públicas

### **Disminuir el número de altos cargos y promover directivos públicos profesionales**

Medida nº 17: Delimitar niveles políticos y de gestión en la estructura directiva

Medida nº 18: Aplanar la estructura política, manteniendo un único nivel de altos cargos

Medida nº 19: Unificar las funciones de asesoramiento y coordinación interna y externa en una Secretaría General del Departamento

Medida nº 20: Configurar un nivel de directivos públicos profesionales sujetos a un régimen especial

## **Adecuar los mecanismos para controlar el gasto y mejorar los resultados**

### *Ampliar las responsabilidades de cada área en la gestión de sus recursos*

Medida nº 21: Delimitar en los Departamentos el centro en el que se sitúa el núcleo de las responsabilidades de planificación, regulación y control de los servicios

Medida nº 22: Establecer acuerdos de gestión con las áreas ejecutivas

Medida nº 23: Ampliar las competencias de los departamentos en la gestión de sus recursos humanos

Medida nº 24: Ensanchar el margen de gestión presupuestaria de los departamentos

Medida nº 25: Convertir a las Direcciones de Servicios en Divisiones de Servicios Comunes orientadas a apoyar la gestión

Medida nº 26: Desarrollar sistemas de control por resultados para los entes institucionales y garantizar su autonomía de gestión

### *Rediseñar los sistemas de control para asegurar una gestión transparente y eficaz*

Medida nº 27: Convertir la contabilidad en un instrumento al servicio de la gestión y el control por resultados

Medida nº 28: Crear intervenciones delegadas en los departamentos y grandes áreas de gestión

Medida nº 29: Fijar normativamente los supuestos de realización del control previo económico-fiscal

Medida nº 30: Reducir el número de controles, adecuándolos al modelo organizativo que se propone

Medida nº 31: Suprimir los efectos suspensivos o devolutivos de los informes previos

Medida nº 32: Remodelar los órganos centrales responsables de las políticas de recursos humanos

Medida nº 33: Reorientar el IVAP a la provisión de servicios de selección, evaluación y formación de recursos humanos, en un entorno de competencia

Medida nº 34: Liberar al Servicio Jurídico Central de la emisión de informes jurídicos sectoriales

Medida nº 35: Descentralizar los procesos de contratación y aprovisionamiento

Medida nº 36: Reforzar la planificación y regulación estratégica de los sistemas de información

Medida nº 37: Revisión del papel de EJIE sobre la base de un proceso de desconcentración de los servicios informáticos en los Departamentos

Medida nº 38: Elaborar un plan de auditorías de eficacia y eficiencia

Medida nº 39: Dotar a los órganos horizontales de los instrumentos necesarios para garantizar el cumplimiento de las normas y criterios básicos de gestión

### *Situar al ciudadano en el centro de la cultura organizativa*

Medida nº 40: Establecer órganos a los que acuda el ciudadano y que asuman la gestión unificada de la tramitación administrativa

Medida nº 41: Establecer con carácter general los principios, valores y normas básicas de comportamiento de los agentes públicos con los ciudadanos

Medida nº 42: Simplificar y facilitar el acceso de los ciudadanos a los órganos de la Administración

Medida nº 43: Condicionar la ampliación de la autonomía de gestión a la realización de un plan de mejora de la cálida

Medida nº 44: Publicar en las unidades de gestión códigos con los derechos de los usuarios de los servicios

### **Asegurar la ejecución de las medidas y profundizar en la reforma**

Medida nº 45: Reorientar las políticas de personal: de las regulaciones de Función Pública a la gestión integrada de recursos humanos

Medida nº 46: Comprometer al personal al servicio del Gobierno en el proceso de reforma administrativa

Medida nº 47: Crear la Oficina para la Modernización Administrativa

Elenco de propuestas que debía pasar el inmediato test de credibilidad con ocasión del nuevo Gobierno y de su política al respecto de las antedichas medidas. Siendo pronto todavía para avizorar cualquier espacio conclusivo, sí que puede mencionarse en cuanto a uno de los aspectos claves del Informe, el referente a la simplificación de las estructuras organizativas, que es un dato puntero y de asimilación del citado Informe que el número de Consejerías se haya reducido a solamente diez, haciendo desaparecer incluso una Vicepresidencia. Un aspecto no tan positivo, desde el plano de la homogeneización de áreas, es que una de las nuevas Consejerías agrupe ni más ni menos que a Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social. Siendo el tema de la reducción de altos cargos públicos la incógnita más peliaguda que no tardará en despejarse.

## Conflictividad

Un año más, la reducción de la conflictividad entre el Estado y la Comunidad Autónoma, a nivel de Tribunales, es por demás evidente. En todo el año 1994 no se ha interpuesto ningún recurso de inconstitucionalidad ni conflicto de competencia entre el Estado y la Comunidad Autónoma Vasca. Es más, el Tribunal Constitucional ha determinado el archivo de un conflicto de competencia por acuerdos extraprocesales, en relación al conflicto positivo de competencia 379/89, interpuesto por el Gobierno Vasco contra la Orden de 21 de octubre de 1988, del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, "por la que se regula el régimen de ayudas destinadas a promover la constitución de las organizaciones de productores de frutas y hortalizas". El alto Tribunal archivó el conflicto por acuerdo de las partes mediante Auto de 24 de mayo de 1994.

En relación a la jurisdicción contencioso-administrativa, tampoco los recursos han sido numerosos. En concreto pueden cuantificarse en cuatro; los tres primeros en materia de cuotas lácteas son auténticos conflictos positivos de competencia encubiertos, sobre traslación y ejecución de normativa comunitaria.

En este sentido, los recursos interpuestos por el Departamento de Agricultura, Pesca y Alimentación ante el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco contra una Orden de 16 de octubre de 1993, sobre normas específicas para la aplicación de la cesión temporal de cantidades de referencia individuales de leche de vaca de entregas a compradores de la Comunidad Autónoma del País Vasco; contra la Orden de 21 de junio de 1994, por la que se instrumenta la concesión de ayudas a los ganaderos que mantengan vacas nodrizas durante el año 1994; y contra la Orden de 6 de junio de 1994, por la que se establece el procedimiento para la reasignación de cantidades de referencia de leche de vaca.

El cuarto recurso es el interpuesto contra el Acuerdo de 24 de febrero de 1994, del Tribunal Económico-Administrativo regional del País Vasco, dimanante de las actuaciones seguidas en virtud de reclamación formulada por la "Ikastola Iturburu Sociedad Cooperativa" (en la actualidad centro docente público de educación infantil y educación primaria "Juan Antonio Moguel"), confirmando la Resolución de la Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social de Guipúzcoa, de 18 de septiembre de 1992, en la cual se ratificaban en todos sus términos una serie de providencias de apremio dictadas por la Magistratura de Trabajo especial de ejecuciones gubernativas de Guipúzcoa.

## Valoración final

Es perceptible un trasfondo de recuperación económica que sitúa las medidas anticrisis o de políticas públicas de apoyo al sector industrial, en un plano no tan prioritario como en años anteriores, aunque siga siendo un objetivo esencial y especialmente preocupante el de la recuperación económica.

La agudeza en la transitoriedad a lo largo del período examinado, ha repercutido y bien directamente en la marcha del Gobierno, tanto en su gestión ordinaria como en su producción normativa. No deja de ser sintomática la preocupación que mostró el Lehendakari Ardanza nada más tomar posesión, al declarar las dificultades que para su nuevo Gobierno suponía la cercanía de las elecciones locales y forales de mayo.

El año ha estado mediatizado por los fuertes escándalos descubiertos, de forma especial el caso Azpiegitura y el derivado de la selección de personal de Osakidetza. Al margen de las consecuencias que han irrogado en los procesos electorales, el nivel tensional ha aumentado y no sólo en enfrentamientos directos con el poder judicial.

La lacra del terrorismo asiste a la paradoja de un cierto desactivamiento de acciones violentas, a lo que no es ajeno la acción combinada de todas las policías, en especial de la Ertzaintza que ha conseguido destruir al activísimo comando Bizkaia, compaginado con un paralelo endurecimiento de la posición ideológica del mundo circular de ETA, bajo la férrea dirección de KAS.

La utilización partidista del tema de la cooficialidad lingüística, además de determinados déficits y defectuosos afrontamientos en su materialización, ha supuesto que el conflicto se haya adueñado de esta temática, llegando a ocasionar choques entre diversos miembros del mismo Gobierno Vasco, incluso pertenecientes al mismo partido político (PNV). La normalización está muy lejos de haberse conseguido.

El desbloqueo del proceso de traspaso de competencias, tras más de siete años de sequía absoluta, es un signo positivo a examinar atentamente. La reanudación del proceso situará el relanzamiento en sus justos términos, aunque de entrada debe destacarse ya la importancia de este nuevo proceso después de la parálisis anterior.

Es necesario poner de relieve, en este apartado conclusivo, la no presencia del Lehendakari Ardanza en el primer debate sobre el estado de las Autonomías celebrado en el mes de septiembre en la nueva Comisión de Autonomías del Senado. Esta ausencia, justificada por el Lehendakari en carta dirigida al Presidente del Cámara, no ha sido óbice para la incorporación de los nacionalistas vascos (PNV) a la Ponencia que estudiará la posible reforma de la Constitución con vistas a la conversión del Senado en una auténtica Cámara de representación territorial.

El año también ha proporcionado determinadas medidas en cuanto a propuestas de salida de la realidad vasca. Desde el senador Mario Onaindía (PSE), que mantenía en vísperas electorales que la actualización de los derechos históricos podía ser una vía adecuada para entrar en la superación de la confrontación existente, al Vicepresidente del Congreso y miembro de la Ejecutiva del Partido Popular, F. Trillo, quien afirmaba (prensa del 16 de abril) que "le agrada la idea del "pacto con la Corona" como medio para que el País Vasco alcance un reconocimiento de sus derechos históricos". Nada nuevo bajo el sol, salvo la línea ideológica de sus proponentes.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

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

Total de parlamentarios: 75

Hasta la disolución de la Cámara el 30-08-94, Composición de los grupos:

*Grupo Nacionalistas Vasco:* 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 (ver Informe 1993)

Composición de los Grupos a 31-12-94:

*Grupo Nacionalistas Vascos:* 22 parlamentarios

*Grupo Socialistas Vascos:* 12 parlamentarios

*Grupo Ezker Abertzalea (HB):* 11 parlamentarios

*Grupo Popular Vasco:* 11 parlamentarios

*Grupo Eusko Alkartasuna:* 8 parlamentarios

*Grupo Izquierda Unida:* 6 parlamentarios

*Grupo Foralista Alavés (UA):* 5 parlamentarios

### Estructura del Gobierno:

Gobierno bipartito PNV-PSE

Presidente: José Antonio Ardanza Garro

Vicepresidente primero: J. Azua

Vicepresidente segundo: F. Buesa

Secretario de la Presidencia del Gobierno: C. Sainz de la Maza.

Número de Consejerías: Trece. Las dos Vicepresidencias existentes coinciden, respectivamente, en los titulares de las Consejerías de Industria y Energía (Vicepresidente primero para Asuntos Económicos) y de Educación, Universidades e Investigación (Vicepresidente segundo para Asuntos Sociales). El responsable de la Secretaría de la Presidencia del Gobierno ostenta, a su vez, el rango de Consejero.

- *Industria y Energía*: J. Azua
- *Educación, Universidades e Investigación*: F. Buesa
- *Presidencia, Régimen Jurídico y Desarrollo Legislativo*: J. Zubía
- *Interior*: J.M. Atutxa
- *Economía y Hacienda*: J.L. Larrea
- *Justicia*: J.R. Recalde
- *Sanidad*: I. Azkuna
- *Trabajo y Seguridad Social*: P. Luesma
- *Cultura*: J. Arregi
- *Transportes y Obras Públicas*: J. Bergara
- *Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente*: J.A. Maturana
- *Agricultura y Pesca*: J.M. Goikoetxea
- *Comercio, Consumo y Turismo*: R. Díez

Tras las elecciones de 23 de octubre, el Lehendakari del Gobierno Vasco resultó elegido por el Parlamento Vasco el día 30 de diciembre de 1994 (Real Decreto de nombramiento en BOPV de 31 de diciembre) y tomó posesión en fecha 2 de enero de 1995. Dos días después juraron o prometieron sus cargos los nuevos Consejeros del Gabinete.

Gobierno tripartito PNV-PSE-EA

Presidente: José Antonio Ardanza Garro (PNV)

Vicepresidente: J.J. Ibarretxe

Número de Consejerías: 10. Existe una Vicepresidencia cuyo titular es el Consejero de Hacienda y Administración Pública.

- *Hacienda y Administración Pública*: J.J. Ibarretxe
- *Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social*: R. Jáuregui
- *Interior*: J.M. Atutxa
- *Industria, Agricultura y Pesca*: J. Retegui
- *Educación, Universidades e Investigación*: I. Oliveri

- *Sanidad*: I. Azkuna
- *Cultura*: M.C. Garmendia
- *Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente*: P. Ormazabal
- *Transportes y Obras Públicas*: J.A. Maturana
- *Comercio, Consumo y Turismo*: R. Díez

### **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 (38 parlamentarios sobre el total de 75).

Composición del Gobierno: bipartito de coalición. Reparto de carteras: PNV, Presidencia, Vicepresidencia 1ª y ocho Consejerías (además de la Secretaría de la Presidencia); PSE-EE, Vicepresidencia 2ª y cinco Consejerías.

*Tras las elecciones de 23 de octubre:*

Tipo de Gobierno por apoyo parlamentario: Mayoritario.

Partidos y número de parlamentarios que lo apoyan: PNV, 22 escaños; PSE-PSOE, 12 escaños; EA, 8 escaños (42 parlamentarios sobre el total de 75).

Composición de Gobierno: tripartito de coalición. Reparto de carteras: PNV, Presidencia, Vicepresidencia y cinco Departamentos; PSE, tres Departamentos; EA, dos Departamentos.

### **Cambios en el Gobierno:**

Durante todo el año 1994 no se produjo ningún cambio en la composición del Gobierno. Los Decretos de cese de los Consejeros del Gobierno aparecieron publicados en el BOPV del día 4 de enero de 1995; en el mismo Boletín se contenían los Decretos de nombramiento de los Consejeros del nuevo Gobierno, tras la elección de Ardanza como Lehendakari por el Parlamento Vasco el día 30 de diciembre de 1994 (véase infra).

### **Investidura, moción de censura y cuestión de confianza:**

Ardanza fue elegido Lehendakari por el Parlamento Vasco, en fecha 30 de diciembre, tras las elecciones de octubre de 1994 que dieron paso a la quinta Legislatura autonómica (véase infra).

**Mociones de reprobación:**

Ninguna.

**Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas:***Datos globales:*

*Número de interpelaciones tramitadas:* 7

*Preguntas:* Orales en Pleno: 3

— Orales en Comisión: 33

— Escritas: 57

*Proposiciones no de ley aprobadas:* 11

Resoluciones sobre debates generales aprobadas: Se aprobaron un total de sesenta y tres resoluciones en los debates a que dieron lugar las siguientes Comunicaciones del Gobierno:

Plan Económico a medio plazo; Política Industrial. Marco general de actuación 1991-1995; Plan Gerontológico de Euskadi; Plan Forestal para el período 1994-2030; Plan estratégico de pesca. Marco General de Actuación; Plan de residuos especiales de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Además se aprobaron cinco resoluciones consecuencia de los siguientes debates: Informe sobre el futuro de la lucha contra la pobreza en Euskadi; Sobre la situación de Altos Hornos de Vizcaya; En relación con la oferta pública de empleo de Osakidetza (Servicio Vasco de Salud) para el ejercicio 1990; Sobre la revisión y posible reforma de la Ley 15/1988 sobre prevención, asistencia y reinserción en materia de drogodependencias; Sobre prevención, asistencia y reinserción de la adicción al juego.

*Debates y resoluciones más importantes:*

Las citadas anteriormente.

**Reformas del Reglamento parlamentario:**

Ninguna.

**Normas interpretativas y supletorias del Reglamento:**

Ninguna.

### **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 la actividad del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas pueden resaltarse los siguientes aspectos (se citan las fechas de aprobación de los Informes por el Pleno del Tribunal):

— Informe de fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma del País Vasco para 1992 (10-02-94).

— Informe-Diagnóstico de los Ayuntamientos de Euskadi para 1991 (10-02-94).

— Informe de fiscalización de la Autovía Irurzun-Andoain (tramo de Gipuzkoa) (24-02-94).

— Informe de fiscalización de la Universidad del País Vasco 1991 (21-04-94).

— Informe de fiscalización de la Cuenta General del Territorio Histórico de Gipuzkoa 1992 (21-05-94).

— Informe de fiscalización de la Promoción Pública de Vivienda (07-07-94).

— Informe de fiscalización de la Cuenta General del Territorio Histórico de Bizkaia para 1992 (10-10-94).

— Informe de fiscalización del Consorcio de Aguas del Gran Bilbao (10-11-94).

— Informe de fiscalización del proceso de construcción del ferrocarril metropolitano de Bilbao y del Consorcio de Transportes de Bizkaia 1993 (14-12-94).

De la actividad del Ararteko (Defensor del Pueblo de la Comunidad Autónoma) se ponen de relieve los siguientes aspectos: Durante el ejercicio de 1994 se han tramitado más de 750 expedientes de queja y se han iniciado 20 actividades de oficio.

El Informe anual de la Institución relativo a 1993 (BO del Parlamento Vasco, n. 131, 13-05-94) se defendió ante el Pleno de la Cámara Vasca el día 27 de mayo de 1994. Por otra parte el Ararteko hizo entrega al Presidente del Parlamento del "Informe de cinco años de la Institución del Ararteko en el País Vasco", publicado en el BO del Parlamento Vasco n. 134, de 3 de junio de 1994.

El día 9 de diciembre de 1994 finalizó la prórroga de seis meses que la Ley 3/1985, del Ararteko, concede al titular de la Institución en situación de interinidad antes de la elección de un nuevo titular; la sustitución del actual Ararteko, de acuerdo con las previsiones de la Ley, resulta imposible al haber cesado el Adjunto a petición propia con fecha 29 de agosto de 1994. Hasta la elección por el Parlamento de un nuevo titular se mantendrá, por lo tanto, una situación atípica y no prevista legalmente.

## **IV. LA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL**



## LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Marc Carrillo*

Una primera nota distintiva de la jurisprudencia constitucional producida durante el año 1994 es que, a diferencia de los anteriores, el número de resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en las que resuelve litigios competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas ha descendido notablemente. Así, si el año pasado afirmábamos que a causa del ritmo de trabajo imprimido por la nueva presidencia que empezó a ejercer a mediados de 1992, el número de sentencias había ascendido a 49 —6 más que el año anterior— este año, la reducción nos conduce a 22 sentencias, es decir, a un nivel casi similar al registrado en 1991 (con 21 sentencias).

Al margen de un progresivo descenso de la conflictividad en los últimos años, no es sencillo determinar otras causas que expliquen este descenso. En cualquier caso es prematuro establecer conclusiones al respecto ya que los asuntos pendientes de resolver por el Tribunal son todavía numerosos como para pensar ya en la existencia de una tendencia consolidada a la reducción de la actividad jurisdiccional para los próximos años. Aunque, por supuesto, ello sea deseable para el futuro en aras de facilitar un mayor proceso de reflexión previo a la sentencia, que esté lo más desvinculado posible de la perentoriedad de resolver, a fin de evitar la acumulación de asuntos.

Entre las consideraciones de orden general conviene de nuevo apuntar este año que, en su gran mayoría, las resoluciones dictadas por el Tribunal acogen en su fundamentación jurídica criterios jurisprudenciales que de forma reiterada aparecen en los últimos años de producción del Alto Tribunal. Se pone de manifiesto, pues, que la construcción del proceso de descentralización política en España empieza a gozar de unos criterios de delimitación competencial que con sus luces e indudables sombras proporcionan elementos apreciables de seguridad jurídica. A este respecto, es imprevisible lo que en el futuro pueda deparar el legislador estatal en relación al alcance material de la legislación básica; en todo caso, la tarea realizada sobre este particular por parte del Tribunal ha llegado a un límite en el que —entendiendo— cualquier modificación de orden substancial depende más de lo que eventualmente pueda arbitrar un futuro legislador estatal, que de lo que pueda decidirse en esta sede jurisdiccional.

Descendiendo a cuestiones más específicas, se constata de nuevo que el Tribunal sigue resolviendo asuntos que proceden de actuaciones datadas hace largo tiempo. Abstracción hecha de las normas impugnadas por órganos judiciales a través de la cuestión de inconstitucionalidad, resulta ser que este año se han dic-

tado sentencias sobre disposiciones que, antes de ser recurridas, habían entrado en vigor hace ya nueve años. Este es el caso, entre otros ejemplos, del *Real Decreto 2140/1985, de 9 de octubre, sobre normas para la homologación de automóviles, remolques y semirremolques, así como partes y piezas de dichos vehículos*. La rémora del retraso en resolver los asuntos pendientes por acumulación, es todavía asunto pendiente, sino de resolver de forma inmediata sí, cuando menos, de atenuar en cuanto a los plazos. Por supuesto, el caso citado no es aislado, ya que de 1986 encontramos dos disposiciones; cinco de 1987; cuatro de 1988, etc. En la medida en que en estos dos últimos años el número de disposiciones es el más numeroso, podría convenirse que en términos aproximativos, la media de retraso oscila en esta ocasión entre los seis y siete años. No obstante, y como excepción, el Tribunal ha resuelto asuntos fechados más recientemente como es el caso de la *Ley 9/1992, de 30 de abril, de Mediación de Seguros Privados*, o la *Resolución del Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado, de 27 de septiembre de 1993, por la que se añade un nuevo capítulo a las normas que regulan la Lotería Primitiva, mediante el que se establece un concurso extraordinario denominado "El Gordo de la Primitiva"*. Aunque ciertamente, esta sentencia —la STC 216/1994— trae causa de la dictada este mismo año —STC 163/1994— sobre tema similar referido a un Real Decreto 904/1985, de 11 de julio.

Asimismo, y dada la indudable trascendencia política del tema, la celeridad máxima se ha conseguido en este año al resolver en diciembre la cuestión de inconstitucionalidad promovida por Providencia de 22 de marzo de 1994 de la Sala 3ª del Tribunal Supremo contra determinados preceptos de la *Ley 7/1983, sobre Normalización Lingüística, del Parlamento de Cataluña* (STC 337/1994, de 23 de diciembre).

En cuanto al tipo de procedimientos constitucionales en los que el Tribunal se ha pronunciado este año, y a diferencia de lo ocurrido en 1993, predomina sin duda el conflicto positivo de competencias; aparece en diecisiete sentencias mientras que el recurso de inconstitucionalidad sólo lo hace en cuatro. Además, en ambos supuestos el recurrente que en más ocasiones se ha prodigado son las Comunidades Autónomas, y entre ellas, Cataluña es, de nuevo, la que más reitera su condición de parte en el proceso. Por otra lado, resulta relevante destacar que estos datos sobre las resoluciones del Tribunal publicadas este año, coinciden básicamente con lo expuesto en este mismo Informe respecto de la valoración de la actividad conflictual del año analizado, lo cual permite apuntar algunas constantes en los últimos años del proceso de construcción del Estado de las Autonomías: un mayor activismo procesal de las Comunidades Autónomas junto a una especial beligerancia de Cataluña, así como una cierta tendencia a que el conflicto competencial empiece a girar en torno a disposiciones normativas de orden infralegal. Este último dato, requerirá, no obstante, el contraste que ofrezcan los próximos años.

En este mismo orden formal merece consideración a parte la cuestión de inconstitucionalidad como procedimiento atípico para la resolución de problemas competenciales. Al igual que el año pasado, en las sentencias de este año tam-

bién cabe subrayar un cierto protagonismo procesal de los tribunales ordinarios activando el procedimiento del artículo 163 de la Constitución, en relación a: a) dos leyes presupuestos de Comunidad Autónoma; b) al cuestionamiento de preceptos de la Ley Orgánica del Poder Judicial en relación con la Ley Jurisdiccional de 1957 y, finalmente, c) la que sin duda ha generado mayor expectación jurídica y política, ha sido la promovida contra determinados preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña sobre Normalización Lingüística. Sin embargo, en ninguno de los cinco supuestos ha habido éxito ya que el Tribunal Constitucional ha dictado sentencias desestimatorias, incluyendo sólo en la última un contenido parcialmente interpretativo.

Ciertamente, la cuestión de inconstitucionalidad es una forma indirecta y no decisoria de participación de los órganos de Poder Judicial, en el juicio de constitucionalidad sobre leyes. No hay obstáculo constitucional a que, si la ley general plantea dudas sobre la titularidad competencial, el órgano judicial las argumente y exponga ante la jurisdicción constitucional. Sin embargo, ello ha de requerir un proceso de reflexión previo a fin de evitar que se trasladen cuestiones al Alto Tribunal que éste ya ha resuelto en casos similares, o bien carecen de relevancia en orden a la determinación del sistema constitucional de distribución de competencias. Conviene recordar que sobre este particular el Tribunal Constitucional tiene establecida una doctrina sobre el significado de este procedimiento indirecto de control de constitucionalidad que los jueces y tribunales ordinarios no deberían obviar (SSTC 14/1981, 17/1981).

Algunas consideraciones adicionales sobre temas de orden formal. Por un lado, y a diferencia de años anteriores, cabe constatar el reducido uso que en su momento hizo el Gobierno en los temas resueltos durante este año, del mecanismo de la suspensión automática prevista en el artículo 161.2 de la CE. Obviamente, ello se justifica por la condición reiterada de recurrente que han ostentado la Comunidades Autónomas en los recursos y conflictos resueltos en 1994. Por otro, destacar que predominan las sentencias con fallo de contenido desestimatorio; de las catorce que se pronuncian este sentido, tres son de naturaleza interpretativa. Mientras que aquéllas que se pronuncian favorablemente a las pretensiones de las partes son ocho, de las cuales, tres lo son íntegramente y cinco lo hacen de forma parcial en relación al *petitum*.

Finalmente, salvo alguna que otra excepción como podría ser la sentencia que aborda la participación de las Comunidades Autónomas en materia de relaciones internacionales, o las que tratan sobre su potestad tributaria, así como la importancia de la interpretación incorporada en materia de lengua en la sentencia sobre la Ley catalana de Normalización Lingüística, las novedades jurisprudenciales que ha aportado el año analizado no suponen cambios substanciales en los criterios interpretativos asentados por el Alto Tribunal en relación a la delimitación de competencias. En este sentido hay que destacar elementos de continuidad respecto de líneas interpretativas ya iniciadas. A modo de índice de los temas suscitados por las 22 sentencias de este año, cabría apuntar los temas siguientes:

- 1) Delimitación material de competencias e instrumentos de colaboración.
- 2) La duplicidad competencial.
- 3) La aplicación de criterios finalistas para la determinación de la titularidad competencial.
- 4) La intervención exterior de las Comunidades Autónomas.
- 5) La potestad tributaria autonómica y la Constitución. Algunas cuestiones sobre financiación de las CCAA.
- 6) La supraterritorialidad como criterio para la determinación de la titularidad competencial.
- 7) La cuestión de la lengua y el régimen de conjunción lingüística.
- 8) Otras cuestiones de interés competencial.

### Delimitación competencial e instrumentos de colaboración

Uno de los primeros elementos de continuidad que se destacan en la labor jurisprudencial del Tribunal, es el esfuerzo por delimitar los contornos materiales de los títulos competenciales a fin de determinar el reparto competencial de acuerdo con criterios objetivos (por ejemplo, la STC 191/1994). La continuidad también se ha manifestado en la determinación del ámbito normativo de lo básico (STC 178/1994). Al igual que en el año anterior, no obstante, el resultado de este esfuerzo de delimitación material no siempre ha estado exento de planteamientos finalistas que, cuando son activados, anulan lo que en el inicio del razonamiento había empezado con mejores perspectivas, pero poco después queda frustrado por la aplicación escasamente motivada de títulos horizontales. Sobre ello volveremos en el siguiente punto.

En este primer apartado, se incluyen algunas resoluciones que subrayan uno de los aspectos que no por obvio, resulta menos importante para la consolidación del proceso de descentralización política. Nos referimos a que la necesaria incentivación de fórmulas diversas de colaboración entre entes descentralizados como el Estado y las CCAA, para hacer viable un Estado de estructura compuesta, no puede conllevar la reducción o incluso la anulación de competencias asumidas de acuerdo con lo dispuesto por el bloque de la constitucionalidad. Es decir, los instrumentos de colaboración han de ser un elemento coadyuvante para procurar un mejor ejercicio de la competencia, y por tanto no pueden ser entendidos como un factor que favorezca la absorción competencial. Este es el caso, por ejemplo de la STC 36/1994 en la que se plantea el alcance de la competencia de la Comunidad Autónoma de Murcia sobre ordenación del territorio (*Ley 3/1987, de 23 de abril, de Protección y Armonización de usos del Mar Menor*), en relación a la competencia del Estado sobre las materias de medio ambiente y aquellas otras que puedan derivarse de la determinación y protección del dominio público estatal. Obviamente, no es ésta una cuestión nueva pa-

ra el Tribunal, que ya previno al respecto en las SSTC 77/1984 y 149/1991. En este caso, el núcleo fundamental de la materia competencial de ordenación del territorio, está constituido por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio; a este respecto, de la diversidad de actuaciones que se desarrollan sobre el territorio se deriva la necesidad de configurar mecanismos de colaboración (la sentencia se refiere a los de coordinación y cooperación). Ahora bien, de ello no se deduce que dichas actuaciones se incorporen a la competencia autonómica sobre ordenación del territorio.

### Duplicidad competencial

La práctica del solapamiento competencial ha aparecido de nuevo en la jurisprudencia constitucional de este año. No es ésta una singularidad en los criterios hermenéuticos del Tribunal, como así lo manifiestan en los últimos años —entre otras— las SSTC 17/1991; 149/1991 y 90/1992. Su objeto consiste en aceptar que desde dos títulos competenciales puedan llevarse a cabo actuaciones objetivamente idénticas si persiguen fines distintos. La consecuencia para las Comunidades Autónomas ha sido una notable relativización cuando no un vaciamiento de las competencias asignadas por el bloque de la constitucionalidad.

Este ha sido el problema central que han planteado los conflictos relacionados con la materia referida a juegos, apuestas, rifas, tómbolas, etc, resueltos en las SSTC 163/1994, 165/1994 y 216/1994. En síntesis, la posición de la Comunidad Autónoma actora —Cataluña— se fundamentó en cuestionar la competencia del Estado para organizar o gestionar estas actividades relacionadas con todo tipo de juegos de azar y las razones fueron las siguientes: de acuerdo con lo establecido por la cláusula residual del artículo 149.3 de la CE, y dado que el artículo 149.1 de la misma no reserva al Estado competencia alguna bajo el enunciado de “casinos, juegos y apuestas”, cabe afirmar que corresponde a la Generalidad de Cataluña, de acuerdo con lo previsto explícitamente en su Estatuto (art. 9.32), la competencia exclusiva sobre dicha materia, excepción hecha de la Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas, porque así lo determina también el citado Estatuto. Para el Tribunal, esta previsión normativa no puede ser el único parámetro para enjuiciar la titularidad competencial objeto del conflicto. El silencio constitucional sobre esta materia no es sinónimo de desapoderamiento competencial para el Estado. Para defender esta posición, se apela a algo tan enormemente genérico como es afirmar que existen ciertas materias y actividades que bajo otros enunciados, y estando relacionadas con el juego, quedan reservadas al Estado. Además, el juego es un fenómeno sociológico e incluso económico —dice el Tribunal— que presenta una diversidad de aspectos que pueden situarle en el ámbito de otro título competencial reservado al Estado como es el previsto en el artículo 149.1.14<sup>a</sup> (competencia exclusiva sobre la Hacienda general y la deuda del Estado), en cuanto que es fuente de ingresos para la hacienda estatal.

De este planteamiento jurisprudencial se deducen dos consecuencias especialmente restrictivas para el ámbito de autogobierno de las CCAA. La primera es que genera una situación de duplicidad competencial, en la medida que la afectación del juego sobre la potestad de ingreso del Estado permite residenciar esta actividad en el título competencial del artículo 149.1.14ª CE. O dicho de otra manera, la actividad material definida por el juego y variantes del mismo, genera una situación de solapamiento de materias competenciales —Hacienda y Juego propiamente dicho— por la que la Comunidad Autónoma puede realizar el mismo tipo de actividad que la llevada a cabo por el Estado dentro de su ámbito territorial. Como con razón expone el voto particular que acompaña a esta sentencia, ello supone —de hecho— convertir en título competencial a la potestad de ingreso, lo que sin duda contrasta con la propia jurisprudencia al respecto. Asimismo, en un orden más práctico, con este planteamiento se impele a la Comunidad Autónoma, si desea mantener una actividad competencial sobre esta materia, a competir con el Estado en su propio territorio, organizando juegos, apuestas o loterías por su propia cuenta y al margen de las que creadas por la Administración central. La consecuencia no puede ser otra que notable inflación en la oferta de juegos de azar, como la realidad social de la Comunidad actora se ha encargado de demostrar y, lógicamente, también una reducción de la capacidad recaudadora de las Comunidades Autónomas.

Un segundo efecto jurídico de trascendencia para el sistema de distribución competencial es que, en la medida que se atribuye interés supra-autonómico a la incidencia que sobre los ingresos del Estado tiene el juego, el factor territorio se convierte, de hecho, en un elemento de atribución competencial. Sobre este aspecto volveremos más adelante.

### **La aplicación de criterios finalistas para la determinación de la titularidad competencial**

La forma en la aplicación de criterios finalistas para la determinación de la titularidad competencial constituye también uno de los aspectos más recurrentes de los métodos que el Tribunal Constitucional ha utilizado. Ciertamente, la posibilidad de su aplicación para ubicar el acto de un poder público en la materia competencial correspondiente siempre está abierta. La cuestión más polémica radica en si su empleo es excepcional o habitual, o si —lo que por otra parte resulta más relevante— la invocación de criterios basados en la finalidad de la actividad objeto de clasificación material, es requisito principal o subsidiario. En muchas ocasiones, de ello depende la adecuada adscripción a una materia competencial de la disposición objeto de conflicto. Y como la experiencia así lo expresa, según sea la aplicación del criterio, la capacidad de autogobierno de las CCAA podrá acrecentarse o reducirse.

Durante el año transcurrido, la jurisprudencia constitucional nos ofrece ejemplos diversos. Por ejemplo, resulta especialmente significativo el caso del conflicto de competencia entre el Estado y la Generalidad de Cataluña plantea-

do en relación a al *Real Decreto 2140/1985, de 9 de octubre, sobre normas para la homologación de automóviles, remolques y semirremolques, así como partes y piezas de dichos vehículos* (STC 14/94). El objeto de la litis se centra en la colisión de los dos títulos competenciales invocados por las partes: el de industria alegado por la Comunidad Autónoma y de el tráfico y circulación de vehículos a motor alegado por el Estado. Inicialmente, el Tribunal considera que una actividad meramente homologadora de cualesquiera productos industriales habría de considerarse ubicada en la materia industria. Sin embargo, en relación a determinados productos industriales, esa actividad administrativa puede incidir en otras competencias que pueden llegar a ser prevalentes; éste es el caso de los automóviles y demás vehículos de motor, productos industriales, cuya seguridad, afecta también a la seguridad en el tráfico, que es un título competencial atribuido al Estado. Apoyándose en parte en la argumentación sostenida en la STC 203/1992, el Tribunal afirma que la homologación de tipo supone algo más que una verificación reglada o actividad ejecutiva de ordenación del tráfico o del transporte, ya que implica determinar las condiciones técnicas del vehículo, sus elementos de seguridad, etc.

Formulada en estos términos, esta posición jurisprudencial adolece de una flagrante generalidad. El criterio finalista que permite esta remisión genérica a la materia de seguridad en el tráfico se articula de la siguiente forma: se reconoce la incidencia de un título competencial general sobre otro de corte más específico y con un planteamiento en exceso genérico, se decide la integración o más bien la absorción de la materia industria por la de seguridad en el tráfico. Pero además, tanto la ambigüedad como una evidente ausencia de elementos objetivos se reiteran también cuando se pretende introducir excepciones a esta absorción del título competencial referido a industria. No otra cosa cabe deducir cuando se justifican estas excepciones “aunque sus efectos —los de la actividad industrial— puedan incidir en el transporte o en la seguridad vial”. La conclusión que cabe extraer es que en base a estos parámetros interpretativos empieza a ser muy ardua la tarea de establecer la frontera, en el seno de la materia “industria”, entre lo que queda afectado y lo que no, por el título competencial contemplado en el artículo 149.1.14<sup>a</sup> CE. Más concretamente, según el criterio utilizado, las competencias ejecutivas de las CCAA sobre esta materia pueden quedar en gran parte anuladas.

Este planteamiento tan reductivo en relación a las perspectivas de futuro de las competencias ejecutivas de las CCAA en materia de industria contrasta, sin embargo, con lo establecido en la STC 313/1994 sobre actuaciones del Ministerio de Industria y Energía en el campo de la normalización y la homologación, así como en la regulación del reglamento de aparatos que utilizan el gas como combustible. En este supuesto, los gobiernos autónomos de Cataluña y el País Vasco reclaman para sí el ejercicio de la competencia ejecutiva. Por su parte, el Abogado del Estado invoca en defensa de su posición, la aplicación de títulos competenciales de ámbito más genérico (comercio exterior, en el caso de Cataluña y, además de éste, el caso del País Vasco, también los referidos a igualdad en el ejercicio de los derechos como consumidores, sanidad y seguridad públi-

ca). La resolución del Tribunal es en este caso mucho más garantista para la presiones de las CCAA actoras puesto que recupera criterios aportados en casos anteriores (por ejemplo, en la STC 100/1991), al objeto de neutralizar el uso indiscriminado de títulos competenciales atribuidos al Estado que vacían de contenido las competencias ejecutivas autonómicas. En este supuesto, el Alto Tribunal no niega que la determinación de los requisitos técnicos de seguridad pueda tener incidencia —por ejemplo— sobre el comercio exterior del Estado. Sin embargo, conviene retener que, tanto por razón del contenido como por la finalidad de la actividad objeto del conflicto —las condiciones de seguridad industrial— la conexión con lo que define al comercio exterior no deja de ser mediata o indirecta. En suma, y como ya ha advertido el Tribunal en resoluciones como la antes citada, es preciso evitar en la delimitación competencial interpretaciones extensivas del título estatal que, como el que ahora nos ocupa, permitan absorber bajo su ámbito, como competencia estatal, cualquier medida que tenga una cierta incidencia en la materia, por remota que sea.

En esta misma línea de rechazo a la *vis expansiva* se encuentra la STC 194/1994, que se opone a la aplicación de la cláusula general del artículo 149.1.1ª CE, a fin de retener en favor de la Comunidad Autónoma del País Vasco, la competencia ejecutiva consistente en la potestad para la proclamación de resultados de las elecciones sindicales desarrolladas en su territorio. Se trata, en efecto, de una competencia de ejecución que, en sí misma, no atribuye ni priva de derechos, ni altera el disfrute de éstos más allá de la representatividad sindical, por lo que la invocación de la competencia exclusiva del Estado para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, resultaría del todo punto improcedente. Ello, claro está, sin perjuicio de la necesidad de arbitrar fórmulas de colaboración en orden a la coordinación de esta actividad en todo el Estado.

Finalmente, en este apartado procede también traer a colación la aplicación de títulos horizontales que revierten la competencia controvertida en favor del Estado. Es bien conocido, en este sentido, que la competencia estatal para la planificación general de la actividad económica (149.1.13ª CE), ha sido objeto de reiterada y abusiva aplicación, causando una flagrante minoración de los ámbitos competenciales de las CCAA. No obstante, en este año encontramos un supuesto —STC 29/1994— en el que el citado título competencial encuentra adecuada aplicación cuando se trata —siguiendo la estela jurisprudencial de las SSTC 13/1993 y 79/1992— de determinar los criterios a los que ha de someterse la distribución de ayudas comunitarias procedentes de la Unión Europea. A este respecto, dado que unas Ordenes de la Consejería de Agricultura y Pesca del País Vasco establecen una reasignación de los derechos de prima vacantes de forma previa a la reasignación de ámbito estatal y, por tanto, al margen de ésta, resulta evidente que con ello inciden de forma directa en la competencia del Estado para la planificación general de la actividad económica. Evidencia que se ratifica por el hecho de que las citadas Ordenes establecen una auténtica reserva propia y preferente a la estatal, mediatizando la que el Ministerio de Economía y Hacienda deba decidir con carácter general para todo el Estado.

## La intervención exterior de las Comunidades Autónomas

La relevante STC 165/1994 rompe con la concepción estática y reductiva de las relaciones exteriores entendidas como una actividad del Estado desvinculada de su actividad interna. En realidad, una cosa son las relaciones exteriores en tanto que actividad regulada por el Derecho Internacional, cuyo sujeto de imputación son los Estados soberanos, y otra es la actividad exterior del Estado. Es evidente que aún estando relacionadas, ambas no pueden ser asimiladas.

La proliferación de organizaciones internacionales regladas por el Derecho Internacional, ha generado un ordenamiento específico, que una vez producida la recepción en los ordenamientos estatales, se aplica como derecho propio en los Estados miembros. La incorporación de España a la CEE en 1986 y, posteriormente a la UE ha supuesto la recepción de un nuevo ordenamiento jurídico que se complementa con el que ya ordenaba las relaciones entre el Estado y las CCAA. El derecho supraestatal incide en un doble sentido sobre el derecho de los Estados; a) especialmente, en aquellos de estructura compuesta, su ejecución se ha de producir de acuerdo con las reglas internas de distribución de competencia, y b) el contenido material de las competencias tanto del Estado como de los entes descentralizados, queda afectado por la existencia de un ordenamiento jurídico supraestatal. Por esta razón, nada excluye que los actos de las CCAA que definen el ejercicio de una competencia puedan tener dimensión exterior, no sólo fuera de sus propios límites territoriales, sino también más allá de los confines estatales. Por esta razón, y desde un punto de vista material, no hay duda que el contenido de la actividad exterior del Estado y, por tanto, de los entes políticos que lo integran (el llamado Estado-comunidad), además de sus manifestaciones más clásicas, tiene amplitud similar a la que pueda presentar la actividad interior.

La sentencia citada resuelve un conflicto de competencias planteado por el Estado en relación al *Decreto 89/1988, de 19 de abril, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Presidencia, Justicia y desarrollo Autónomo*, del Gobierno Vasco. Los dos preceptos impugnados del Decreto establecen lo siguiente: el primero, crea un órgano de la Administración del País Vasco, el "*Gabinete para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas*", que actuará como órgano de relación con las instituciones de dichas Comunidades, y de coordinación de las que se mantengan con ellas por parte de las Instituciones del País Vasco. Y el segundo, prevé la existencia y el encuadramiento en dicho Gabinete, de una Oficina del País Vasco en Bruselas.

Lo que se dilucida en la sentencia es la incidencia que puedan tener sobre un título competencial como el reconocido en el artículo 149.1.3ª CE, cuya titularidad queda atribuida de forma exclusiva al Estado, las actividades de las CCAA que se proyectan fuera del territorio español. En este caso, a través de la creación de una estructura administrativa específica.

El Tribunal parte de la base de que, *latu sensu*, la actividad exterior de los poderes públicos no se diferencia del contenido de la actividad interior. Y,

asimismo, ello no se puede identificar automáticamente como expresión de las relaciones exteriores del Estado. Si toda intervención con alcance o proyección exterior de los poderes públicos, estatales o autonómicos, tuviese que entenderse como expresión de la materia competencial “relaciones internacionales”, quedaría impedida cualquier posibilidad de intervención exterior de las CCAA, por la reserva absoluta que establece el art. 149.1.3ª CE en favor del Estado. En este sentido, y a fin de justificar la constitucionalidad de dicha intervención, el Tribunal se fundamenta en los siguientes presupuestos: 1) las CCAA, en cuanto titulares de autonomía política para la gestión de sus propios intereses (SSTC 4/1981 y 25/1981), se hallan directamente interesadas en la actividad que llevan a cabo las Comunidades Europeas; 2) las normas y actos de las Comunidades Europeas pueden entrañar no sólo límites y restricciones al ejercicio de las competencias que corresponden a las CCAA, sino que también pueden establecer, a la inversa, incentivos y ayudas económicas para las actividades que estos entes llevan a cabo; 3) en cuanto titulares de competencias atribuidas por el bloque de la constitucionalidad, a las CCAA les puede corresponder, por razón de la materia, la ejecución en su territorio de las disposiciones comunitarias (SSTC 258/1988 y 79/1992); y 4) por todo ello, no puede sorprender que las CCAA, como parte integrante de un Estado compuesto, y al objeto de hacer un seguimiento de la actividad de las instituciones comunitarias, se hayan dotado de estructuras u órganos administrativos específicos, como el que es objeto de este conflicto.

Con este planteamiento, no parece que puedan albergarse dudas sobre las posibilidades que en el ámbito del ejercicio de competencias de gestión relacionadas con la actividad exterior se ofrecen a las CCAA. Delimitada la materia de las relaciones internacionales como título competencial atribuido al Estado, en su condición de ente soberano, lo que resta, es decir la diversidad de la acción exterior que pueda requerir el ejercicio de las propias competencias es una vía abierta, en la que la creación de una estructura administrativa como la que ha dado lugar a este conflicto es una variante entre otras posibles. No obstante, las cautelas que establecen la sentencia son claras: prohibición de concertar tratados con Estados soberanos; prohibición de establecer órganos de representación permanente ante instituciones internacionales, dotados de un estatuto internacional, pues ello implica un acuerdo previo con el Estado receptor o la Organización internacional ante la que ejercen sus funciones; o, en fin, la interdicción para ejercer poder político sobre situaciones que se den o sobre sujetos ubicados fuera del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.

### **La potestad tributaria autonómica y la Constitución. Algunas cuestiones sobre financiación de las CCAA**

Una de las frustradas cuestiones de inconstitucionalidad promovidas este año planteó dudas sobre la adecuación a la Constitución del artículo 46.1 de la *Ley Foral de 29 de diciembre de 1984, por la que se aprobaron los presupuestos de esta Comunidad Foral, para el año de 1985* (STC 116/1994, a la que hay que

añadir la 149/1994, que reproduce en su integridad los argumentos de la primera). El objeto de la cuestión de inconstitucionalidad trataba de dilucidar si el segundo inciso del artículo 134.7 de la norma suprema, configura una norma que concierne al sistema general de fuentes del ordenamiento tributario y, por esta razón es aplicable, sin distinción a todo tipo de leyes con independencia del ámbito territorial sobre el que se proyectan, que fue el criterio defendido por dos magistrados discrepantes; o, por el contrario, como sostuvo la mayoría del Tribunal, si en virtud de las previsiones contenidas en el bloque de la constitucionalidad, y específicamente, en la *Ley para la Reintegración y el Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra*, dicho precepto constitucional no es aplicable en esta Comunidad Autónoma.

El artículo 143.7 CE preceptúa que “la Ley de Presupuestos no puede crear tributos”. Asimismo, en un segundo inciso precisa que dicha ley “podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea”. El objeto del caso aquí planteado es que, sin precisar la mediación de una ley de esta naturaleza, el artículo 46.1 de la citada Ley de Presupuestos de Navarra, introduce una modificación de tributos al reducir las bonificaciones temporales a la Contribución Territorial Urbana de las viviendas de protección oficial, del 90% al 50% de la base imponible y de veinte a cinco años.

El interés básico de la posición adoptada por el Tribunal está centrado en la defensa que realiza de la constitucionalidad de la norma de la Comunidad Autónoma, utilizando el bloque de la constitucionalidad como parámetro de análisis. La razón esencial se basa en que el precepto en cuestión no es una norma que en toda su extensión pueda considerarse como parte integrante del sistema general de fuentes. La importancia de su razonamiento estriba en que si hubiese empleado únicamente el texto de la Constitución habría llegado a una solución jurisdiccional distinta y, sin embargo, subraya que la regulación aplicable a las CCAA en lo referente a sus fuentes normativas, es la contenida únicamente en sus respectivos Estatutos de Autonomía, en las leyes estatales que, dentro del marco constitucional, se hubiesen dictado para delimitar las competencias del Estado y las CCAA y, por supuesto, en los principios constitucionales de aplicación común a todos los poderes públicos. Significa ello que si bien el sistema normativo de las CCAA deriva de la CE, ello no implica una identidad absoluta en cuanto a los criterios de validez de las normas. En este caso, si la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral, en tanto que norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, y, por tanto, como expresión de su principio dispositivo, no prevé la exigencia de una ley tributaria sustantiva para modificar un tributo, no puede arbitrarse una solución contraria por aplicación analógica de lo dispuesto en la Constitución. Cuestión distinta hubiese sido que el Estatuto de Autonomía hubiese habilitado a la ley de presupuestos a crear tributos; en este supuesto, el principio de unidad como factor de integración en el Estado autonómico hubiese quedado seriamente alterado. Pero no es éste el caso que nos ocupa.

A mayor abundamiento, de la labor de expurgación que el Tribunal realiza sobre el conjunto del ordenamiento (a parte de lo ya citado, también el Conve-

nio económico entre el Estado y Navarra y la LOFCA), para localizar alguna prohibición a la opción tomada por el Estatuto navarro, nada se deduce que la pueda contradecir. Además de los principios constitucionales lo único que se deriva es que las prestaciones personales o patrimoniales de carácter público y los tributos han de ser establecidos por ley.

Finalmente, tampoco puede servir como línea jurídica de rechazo a la ley navarra, la prohibición derivada de la importante STC 76/1992, según la cual no cabe incluir en la Ley de Presupuestos materias que no tengan relación directa con los gastos o ingresos previstos en los presupuestos o con los criterios de política económica de Gobierno. En primer lugar, porque parece obvio que la modificación de tributos no puede considerarse materia ajena a la previsión de ingresos; y en segundo lugar, porque las peculiaridades de la tramitación parlamentaria de las leyes de presupuestos en relación con los demás proyectos de ley resultan en el ordenamiento navarro prácticamente inexistentes.

En este apartado merece una somera mención también la STC 296/1994 que resuelve, una vez más, con fallo desestimatorio una nueva cuestión de inconstitucionalidad promovida en relación a Ley 2/1987, de 5 de enero, del Parlamento de Cataluña, por la que se establece un recargo sobre la tasa estatal que grava las máquinas tragaperras. En el Auto de planteamiento de la cuestión se argumentaba que el referido recargo tributario podía pugnar con el sistema de financiación de las CCAA establecido en la Constitución y el bloque normativo inferior; más concretamente, el citado recargo sería inconstitucional si la figura tributaria sobre la que se impone mereciera la calificación de "tasa" y no de "impuesto".

Probablemente éste es un caso en el que no resulta difícil afirmar que el planteamiento de la cuestión por el tribunal *a quo* resulta ocioso, porque: en primer lugar, el empleo de la palabra tasa en el título de la ley catalana no deja de ser puro nominalismo; y en segundo lugar, porque las diferencias entre impuesto y tasa son conocidas por cualquier órgano jurisdiccional. En la tasa la delimitación del hecho imponible se vincula a una actividad o servicio de la Administración Pública, mientras que en el impuesto se relaciona con negocios, actos o hechos que ponen de manifiesto la capacidad económica del sujeto pasivo. En el caso de las máquinas tragaperras, la actividad de negocio y la obtención de beneficios subsiguientes como factores principales del hecho imponible parecen fuera de toda duda razonable.

La motivación de la cuestión promovida por el tribunal *a quo* se cifraba en que de haber sido una tasa, la ley catalana hubiese adolecido de inconstitucionalidad ya que el artículo 44.6 del Estatuto solamente autoriza a las CCAA a establecer recargos sobre impuestos estatales. Nada dice el Tribunal sobre cual hubiese sido su decisión en este supuesto. Aunque no es este el momento más oportuno, quizás convendría apuntar que el silencio de Estatuto en cuanto a la posibilidad de introducir recargos sobre tasas no debería ser entendido como una prohibición explícita.

### La supraterritorialidad como criterio para la determinación de la titularidad competencial

En anteriores ocasiones hemos tenido oportunidad de constatar la interrelación existente entre la aplicación de criterios finalistas y el alcance supraautonómico de determinadas actuaciones de los poderes públicos en el ejercicio de sus competencias. El riesgo de aplicación de la supraterritorialidad como único elemento o elemento principal para la inserción competencial de una actuación material, ha estado presente en la jurisprudencia de los últimos años. En el que ahora nos ocupa, destacan dos supuestos en los que de forma opuesta la aplicación del criterio del alcance territorial es tenido en cuenta como factor para determinar la titularidad competencial. En el primer caso se aplica como criterio secundario, mientras que en el segundo como factor principal. Al igual que ocurría en las sentencias en las que se reprochaba la utilización de criterios finalistas de forma indiscriminada, la consecuencia del uso preeminente de la cláusula de la supraterritorialidad cuestiona el ejercicio efectivo de competencias ejecutivas de las CCAA.

En la STC 243/1994, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña promueve conflicto de competencias contra el *Real Decreto 1407/1987, de 13 de noviembre, por el que se regulan las entidades de inspección y control reglamentario en materia de los productos, equipos e instalaciones industriales*. La controversia competencial se centra en la materia de seguridad industrial; a juicio de la Comunidad Autónoma actora, el Decreto estatal le despoja de sus facultades de ejecución, para regular las actividades de inspección y control en dicha materia.

La cuestión más relevante de esta sentencia estriba en determinar si el hecho de que una Entidad de inspección y control realice sus funciones con efectos más allá del territorio de una Comunidad Autónoma, justifica que, por sí sólo, ello sea un elemento por el que el Estado se deba reservar la facultad de autorización, especialmente en una materia en la que todas las CCAA tienen asumidas competencias ejecutivas. La respuesta que para este caso aporta en su decisión el Tribunal es negativa. La cláusula de la extraterritorialidad opera aquí con carácter secundario ya que, a juicio del Alto Tribunal, únicamente podrá aceptarse el traslado de la titularidad de la competencia en favor del Estado cuando, además del ámbito territorial superior al de una Comunidad Autónoma, la actividad objeto de control industrial no sea susceptible de fraccionamiento. Parece lógico que con este planteamiento los elementos de seguridad jurídica a disposición del titular de la competencia ejecutiva se acrecienten.

El razonamiento se invierte, y además de forma considerablemente reductiva para el ámbito competencial autonómico, en la STC 330/1994. En esta resolución la variable territorial se convierte, de hecho, en título competencial. Entre los motivos de recurso por parte de la Comunidad Autónoma de Cataluña contra la *Disposición Adicional 1ª, y determinados preceptos conexos de la Ley 9/1992, de 30 de abril, de Mediación de Seguros Privados*, destaca aquél por el que se delimita la competencia de las CCAA sobre la materia, quedando circunscrita en función del domicilio y del territorio de la Comunidad Autónoma

como ámbito de actuación de los mediadores de seguros para poder ejercer la competencia reconocida en el Estatuto. Este doble punto de conexión supone convertir al territorio de la Comunidad en auténtico y reductivo título competencial, que actúa como límite y condición de validez de las competencias autonómicas. Es reductivo, porque de hecho restringe notablemente las posibilidades de acción de la Comunidad Autónoma sobre una actividad que en la inmensa mayoría de los casos trascenderá al territorio de aquélla. Desde un punto de vista comparativo, la preeminencia del Estado para entender, de hecho, de esta materia competencial resulta del todo punto incontestable. Esta sentencia parece olvidar que cuando la Constitución ha querido atribuir efectos extra-territoriales a determinadas competencias —como con acierto expone el voto particular— lo ha hecho explícitamente (por ejemplo, en materias como ferrocarriles, legislación sobre ordenación de recursos y aprovechamientos hidráulicos, instalaciones eléctricas, etc.).

### La cuestión de la lengua y el régimen de conjunción lingüística

Nos encontramos de nuevo con otra Cuestión de Inconstitucionalidad, en esta ocasión promovida por el Tribunal Supremo contra la Ley 7/1983, sobre *Normalización Lingüística, del Parlamento de Cataluña*. El resultado fue, como en los casos restantes, de contenido desestimatorio respecto de los motivos de duda planteados por el Tribunal *a quo*.

Si bien en la STC 337/1994 no se abordan problemas de orden competencial, excepción hecha de alguna cuestión específica, el régimen jurídico del uso de las lenguas en aquellas CCAA que gozan de la suya propia, se configura como la expresión normativizada de un elemento principal del Estado democrático (artículo 3 de la CE), que impregna el ejercicio de los derechos fundamentales, con especial incidencia en el derecho a la educación. Las dudas de constitucionalidad se refirieron a aspectos relacionados con el ejercicio del derecho fundamental reconocido en el artículo 27 CE, regulados en los siguientes preceptos de la Ley cuestionada: a) el uso de la lengua habitual en la primera enseñanza (art. 14.2); b) el deber de poder utilizar correctamente el catalán y el castellano al final de los estudios básicos (art. 14.4); c) la imposibilidad de expedir certificado del grado de la enseñanza general básica, a quien al término de estos estudios no acredite conocimiento del catalán y del castellano (art. 15 —inciso 1º—); y d) la lengua catalana como vehículo de expresión normal, tanto en las actividades internas como en las de proyección externa en los centros de enseñanza (art. 20).

a) En relación al primer precepto cuestionado, la Ley del Parlamento de Cataluña establece que “los niños tienen derecho a recibir la primera enseñanza en su lengua habitual, ya sea ésta el catalán o el castellano (...)”. Para el Tribunal Supremo este precepto admite una sola interpretación que, como tal, supone una vulneración de la CE, a saber: que los niños carecen del derecho a recibir enseñanza en su lengua habitual en las posteriores etapas educativas.

En su defensa de la constitucionalidad del precepto, el Tribunal Constitucional asume como punto de partida que el modelo que establece la ley catalana para la regulación de los derechos lingüísticos es el de bilingüismo integral o de conjunción lingüística, diferenciado, por tanto, del adoptado en el País Vasco, basado en la libre elección de lengua docente o separatismo lingüístico parcial o electivo. A este respecto, conviene subrayar que no es la primera vez que el Tribunal se pronuncia sobre temas de esta naturaleza (STC 195/1989), lo cual ha de servir de antecedente para interpretar la decisión ahora tomada.

En base a una interpretación sistemática basada en la vinculación del precepto constitucional que reconoce el régimen de cooficialidad de lenguas (art. 3 CE), con el derecho a la educación (art. 27), pero de la que tampoco están ausentes elementos teleológicos basados en la necesidad de mantener el necesario equilibrio entre dos lenguas cooficiales, el Tribunal establece que de ninguno de los múltiples apartados del citado artículo 27 CE se deduce el derecho de los padres a que sus hijos reciban educación en la lengua de preferencia de sus progenitores, en el centro público docente de su elección. La lengua habitual a la que se refiere el precepto legal impugnado puede ser interpretado, de acuerdo con lo sostenido por MILIAN i MASSANA, como la lengua que le resulte comprensible.

(Vid. Antoni MILIAN MASSANA, *Drets lingüístics i dret fonamental a l'educació. Un estudi comparat: Itàlia, Belgica, Suïssa, el Canadà i Espanya*. Institut d'Estudis Autònoms. Generalitat de Catalunya, Barcelona 1992, p. 336.)

Es bien sabido que el deber de conocer una lengua sólo se predica en el artículo 3 CE del castellano. Pero, asimismo, a las otras lenguas se les atribuye la condición de cooficiales en el territorio de la respectiva Comunidad Autónoma, con lo cual, el deber de conocer el castellano y el derecho a usarlo no puede entrañar marginación o exclusión de las demás lenguas que son cooficiales. El Tribunal reitera en numerosas ocasiones la relevancia del régimen de cooficialidad y de convivencia entre dos lenguas que deriva del artículo 3 CE, cuyo objetivo es establecer una plena igualdad entre aquéllas. Por tanto, aparecen aquí criterios de orden teleológico y valorativo para fundamentar una decisión que en, aras del régimen de cooficialidad de lenguas y el modelo de bilingüismo integral, legítimamente escogido por el legislador autonómico, sitúan a la lengua propia de la Comunidad autónoma —el catalán— en un plano de equiparación con la oficial en todo el Estado.

La conclusión a la que llega el Tribunal para desestimar la cuestión planteada sobre el artículo 14.2 de la Ley merece algunas consideraciones adicionales. La constitucionalidad del precepto es viable porque no contradice ni la Constitución (art.3 y 27)) ni la normativa básica estatal en materia de enseñanza, lo cual pone de nuevo de manifiesto la importancia del bloque de la constitucionalidad como parámetro de enjuiciamiento; segundo, porque la opción normativa del legislador autonómico ha ponderado las exigencias derivadas de los mandatos constitucionales y estatutarios en relación al conocimiento del castellano y del catalán, lo que manifiesta una línea interpretativa fundada en criterios esencial-

mente valorativos (igualdad entre ambas lenguas); y, finalmente, porque el precepto autonómico cuestionado no implica exclusión alguna de cualquiera de las lenguas cooficiales en los niveles posteriores a la primera enseñanza. Soterradamente, y aunque el Tribunal no formule explícitamente, este último *obiter dicta* expresa un criterio de relevancia interpretativa respecto de la aplicación futura de la Ley.

b) En relación al artículo 14.4 de la Ley, cuyo texto establece que “todos los niños en Cataluña, cualquiera que sea su lengua habitual al iniciar la enseñanza deben poder utilizar normal y correctamente el catalán y el castellano al final de sus estudios básicos”, el Tribunal Supremo considera que supone una admonición a los poderes públicos que produce violación de derechos constitucionales, ya que para el tribunal *a quo* el único deber que existe sobre el conocimiento de una lengua, es el que se refiere al castellano. Por su parte, el Tribunal Constitucional abunda en criterios finalistas para argumentar la bondad constitucional del precepto, cuyo único objetivo es el de establecer el objetivo a alcanzar consistente en el pleno y equiparado conocimiento de ambas lenguas.

c) En relación al inciso primero del artículo 15 de la Ley, en el que se establece que no se puede extender el certificado de grado de la enseñanza general básica a ningún alumno que no acredite al terminarla que tiene un conocimiento suficiente del catalán y del castellano, el Tribunal Supremo considera que vulnera la Constitución porque: a) impone el deber de conocer la lengua de la Comunidad Autónoma, cosa que no deriva del ordenamiento vigente; b) puede lesionar el principio de igualdad en cuanto al acceso a cargos públicos; y, c) puede suponer una invasión de las competencias reservadas en exclusiva al Estado para la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales.

En cuanto a las dos primeras objeciones, el Tribunal abunda en argumentos de corte axiológico y finalista ya expuestos en relación a los preceptos anteriores. El núcleo de razonamiento parece razonable ya que la opción lingüística tomada por el legislador catalán deriva de una formulación abierta contenida en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía. Y, por tanto, el Tribunal rechaza que precepto constitucional que establece el deber de conocer la lengua castellana devenga un límite para el efectivo conocimiento de la lengua de la Comunidad Autónoma. En consecuencia, tanto la opción del legislador vasco de libre elección de lengua, como la más beligerante adoptada por el Parlamento catalán de bilingüismo integral, encuentran cobertura en el ancho marco del bloque de la constitucionalidad.

Distinta resulta la cuestión competencial suscitada en relación a la expedición de títulos. El punto central de la sentencia interpretativa que de aquí se deriva es que Cataluña —a diferencia de Baleares, cuya Ley sobre normalización del catalán fue declarada inconstitucional respecto a este punto— ya disponía en el momento de promulgarse la ley que nos ocupa, de competencias en materia de enseñanza. En función de ello —dice el Tribunal— la ley catalana no añade una nueva condición ni modifica la establecida en la legislación del Estado, sino

que integra esa legislación al contenido de los estudios; y ello en el marco de las competencias —y éste es el elemento relevante— que de acuerdo con el Estatuto corresponden a Cataluña, tratando por tanto de asegurar el objetivo establecido en el artículo 14 de la Ley en relación a la obligatoriedad de la enseñanza de ambas lenguas. Vemos, por tanto, que el parámetro del bloque de la constitucionalidad en el que se recoge la competencia ya asumida en materia de enseñanza y la finalidad de establecer la enseñanza obligatoria de ambas lenguas, constituyen los puntos de referencia para fundamentar la decisión.

d) Parecidos criterios hermenéuticos aparecen para justificar que cuando la Ley se refiere a la lengua catalana como vehículo de expresión normal en las relaciones internas, incluidas las administrativas, y las externas de los centros de enseñanza, lo hace con la perspectiva de preservar la igualdad entre ambas lenguas. La finalidad de la norma permite afirmar que la lengua catalana entendida como vehículo de expresión normal sólo indica el carácter de lengua habitual usual pero en ningún caso es excluyente de la oficial en todo el Estado.

### Otras cuestiones de interés competencial

Finalmente, de forma sintética se enumeran otras cuestiones de relevancia competencial aparecidas en la jurisprudencia constitucional de este año.

La STC 114/1994, desestima de nuevo una cuestión de inconstitucionalidad promovida contra determinados preceptos de la LOPJ en relación con otros de la LJCA y establece que del artículo 152.1 CE no se deduce una estricta correspondencia entre el ámbito jurisdiccional de un TSJ de Comunidad Autónoma y el ámbito de aplicación de la disposición administrativa impugnada en un recurso contencioso-administrativo. El citado precepto constitucional delimita la demarcación territorial de los TSJ de las CCAA en tanto que órganos integrantes del Poder Judicial, pero esta delimitación, sensible a la estructura de un Estado como el español, políticamente descentralizado, en modo alguno puede comportar una correlativa restricción territorial de la eficacia del fallo, el cual, siempre podrá producir efectos en todo el territorio del Estado.

La STC 27/1994, desestima el recurso de inconstitucionalidad planteado contra la *Ley 10/1988, de 3 de mayo, de Televisión Privada*. En relación a las cuestiones de orden competencial que resuelve la citada sentencia, procede reseñar los singulares argumentos que se exponen para rechazar la pretensión de parte de los recurrentes en lo que concierne a la ausencia de participación de la CCAA en el otorgamiento de concesiones de canales de esta modalidad de gestión televisiva. La razón estriba en que el criterio empleado por el Tribunal para fundamentar la constitucionalidad de la negativa a permitir la participación autonómica, no deja de ser escasamente sólido y, sobre todo, de nula pretensión objetiva, puesto que únicamente responde a variables de orden cuantitativo (ij); a saber: habida cuenta de la escasez del número de concesiones de ámbito nacional que la Ley establece —tres— ello dificulta si no imposibilita un hipotético régimen de compartición entre una pluralidad de CCAA con competencia en la

materia. Ciertamente, el aspecto técnico no es cuestión baladí, pero desde la perspectiva jurídico-constitucional, se hace harto difícil admitir que el único argumento expuesto, ofrezca algún viso de seguridad jurídica. Más concretamente, cabría preguntarse dónde situaría el Tribunal el límite para admitir el ejercicio compartido de esta competencia compartida.

Finalmente, la STC 213/1994, como ya ocurrió con la STC 79/1992, limita sus efectos a la declaración de la titularidad competencial (efectos *ex nunc*), sin anular las disposiciones objeto de la controversia competencial. La razón es de orden social, a fin de evitar los graves perjuicios y perturbaciones que se producirían sobre los intereses generales, dado que el pago de las subvenciones ya fue efectuado y, por tanto, ya se habían consolidado situaciones jurídicas.

## TRAMITACION DE CONFLICTOS DE COMPETENCIA ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Marc Carrillo*

En este apartado se analiza la actividad conflictual entre el Estado y las Comunidades Autónomas desde la perspectiva que ofrecen tres manifestaciones distintas, pero a la vez conexas, de la confrontación jurídica que puede producirse para pleitear ante el Tribunal Constitucional en defensa de los propios ámbitos competenciales.

En primer lugar, sin duda, se encuentran los nuevos conflictos que durante el año se han producido entre ambos entes territoriales, bien a través del cauce más habitual del conflicto positivo de competencias, o bien por medio del recurso de inconstitucionalidad cuando la norma objeto discrepancia tiene rango de ley. El número y el contenido de los conflictos que por una u otra vía son planteados, constituye un primer barómetro para medir el grado de aceptación del que gozan los ámbitos funcionales y materiales de autogobierno diseñados por el bloque de la constitucionalidad e interpretados —cuando es requerido para ello— por el Tribunal Constitucional. El segundo lo configuran los actos de desistimiento o de allanamiento que se producen en relación a la actividad conflictual generada en el pasado, y que como tales modifican el número de conflictos sobre los que el TC puede pronunciarse. El desistimiento y el allanamiento son una acción procesal en la que por razones de índole diversa, las partes deciden no proseguir con la actividad conflictual, iniciada con anterioridad, por la nulas posibilidades de que sus pretensiones competenciales sean atendidas (desistimiento) o porque la parte actora ha aceptado los planteamientos sostenidos por la otra parte (allanamiento). Finalmente, el incidente de suspensión es una medida cautelar unilateral —como es sabido, sólo opera de forma automática cuando lo activa el Presidente del Gobierno— que está concebida como una vía de tutela mediata de la titularidad de la competencia estatal a fin de evitar, en su caso, los efectos nocivos que sobre los intereses del titular de la competencia —el Estado— pueda tener el mantenimiento de la vigencia de una norma cuya titularidad es puesta en tela de juicio; en este sentido, y como se constató el pasado año, la decisión que al respecto tome el Tribunal Constitucional puede ser, en algunos casos, la antesala de lo que una futura sentencia resuelva al respecto.

Si abordamos los datos que proporcionan las cifras estadísticas de este año se observan algunas variaciones de interés en relación a lo que ofrecía el año 1993. De entrada, procede resaltar que el número global de actuaciones referidas al trámite de conflictos (es decir, el planteamiento de nuevos conflictos, más los

autos de desestimiento o allanamiento de las partes, más los autos por los que se mantiene o levanta la suspensión de disposiciones de las CCAA impugnadas) es de 35, cifra notablemente inferior a la registrada tanto en 1993 —71— como en el año anterior —44—. A este respecto, es más que probable que la consolidación de un cuerpo jurisprudencial por parte del Tribunal Constitucional, más un clima de mayor entendimiento político en materia autonómica, puesto de manifiesto en la reforma de los Estatutos de Autonomía llevada a cabo tras los pactos PSOE-PP de 1992, haya favorecido este descenso de la actividad conflictual.

Los datos numéricos parciales lógicamente también manifiestan esta reducción de la actividad conflictual: 18 nuevos conflictos (por 38 en 1993); 12 desestimaciones —allanamiento no hubo ninguno este año— (por 24 en 1993) y 5 incidentes de suspensión (por 9 en 1993).

Asimismo, de la observación interiorizada de estas cifras cabe extraer algunas conclusiones que, por lo general, confirman, salvo alguna que otra excepción menor, lo dicho al respecto el año anterior. Así, con respecto al planteamiento de nuevos conflictos durante este año, el procedimiento del conflicto positivo de competencia (en 7 supuestos) supera al recurso de inconstitucionalidad (sólo en 5 supuestos), invirtiendo la tendencia del año pasado, cuando el recurso contra leyes ocupó un lugar de destacada preeminencia (21 sobre 11). De cara a los próximos años será preciso observar, a este respecto, si el objeto de la conflictividad competencial se traslada de la ley al reglamento, es decir, de lo general a lo particular, o si por el contrario los datos de este año carecen de continuidad y son un caso aislado.

Asimismo, se constata de nuevo que la atípica vía de la cuestión de inconstitucionalidad vuelve a ser utilizada como procedimiento soterrado para plantear cuestiones de orden competencial al Tribunal Constitucional. Nada menos que en 6 ocasiones —recuérdese que este año los conflictos positivos se produjeron en número de 7— el procedimiento del artículo 163 de la Constitución ha sido utilizado por diversos tribunales ordinarios —en 2 ocasiones el Tribunal Supremo y en 4 por los Tribunales Superiores de Justicia de las CCAA— para hacer llegar a la jurisdicción constitucional, como tribunal *ad quem*, temas de orden competencial que no distan demasiado de los que enfrentan al Estado y a las CCAA. Lo cual no es ilógico, dada su condición de tribunales competentes también para solventar discrepancias competenciales surgidas en la aplicación de la ley, como anualmente se comprueba al analizar la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la materia. No obstante, cuestión de relevancia sería observar en qué medida están justificadas las dudas que los diferentes órganos jurisdiccionales ordinarios plantean sobre la posible vulneración de preceptos constitucionales, referidos al sistema de distribución de competencias. No se olvide que la interpretación que de la Constitución hace el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos (art. 5.1 LOPJ), vincula a jueces y tribunales ordinarios. Por esta razón la cuestión de inconstitucionalidad nunca podrá obviar el cuerpo doctrinal creado por el Alto Tribunal y, únicamente en ausencia del mismo, será razonable que plantee la cuestión. Para ello, el requisito ineludible es

una sólida fundamentación que justifique que de la validez de la norma depende el fallo que deba tomar.

Siguiendo con los nuevos conflictos planteados este año, y al igual que el año anterior, es preciso destacar el protagonismo que las CCAA han tenido como promotoras de los mismos. Excepción hecha de las ya citadas 6 cuestiones de inconstitucionalidad, del resto de los 12 nuevos conflictos *strictu sensu*, 10 fueron promovidos por las CCAA y sólo 2 por el Estado. En el caso de este último, los dos conflictos se plantearon por la vía del recurso de inconstitucionalidad contra leyes autonómicas, mientras que en el caso de las CCAA, predominó el conflicto de competencia, promovido en 7 ocasiones por sólo 3 el recurso. Por tanto, el reconocimiento de un notable descenso en la actividad conflictual Estado-CCAA, no impide, sin embargo, confirmar un año más que la beligerancia procesal en la defensa de su ámbito competencial, los entes autonómicos —y en especial sus gobiernos— han sido más activistas. Y, entre aquéllos, Cataluña —con tres nuevos conflictos planteados— sigue siendo la primera de la lista de las que ha acudido al Tribunal Constitucional este año. Le siguen, con 2, Canarias y Castilla y León, y con 1, Asturias, Cantabria y Galicia.

Obsérvese que salvo el caso del Principado de Asturias, el resto son CCAA regidas por fuerzas políticas de signo distinto al partido que da apoyo al Gobierno central; entre aquéllas habría que excluir, al menos durante el año transcurrido, a la coalición nacionalista catalana de CiU, de la cual es conocido su apoyo en este periodo al gobierno GONZALEZ, lo cual no ha sido óbice para que también este año sea la Comunidad Autónoma que en más ocasiones ha acudido al Tribunal Constitucional. Pero hecha la salvedad, tampoco sería ocioso observar en los recursos y conflictos planteados, si el citado activismo conflictual es consecuencia de una sólida construcción lógico-jurídica; o, por, el contrario, si su razón de ser obedece más a criterios de mera oportunidad política que a una discrepancia jurídico-constitucional. Por supuesto, esta observación también podría ser aplicable en sentido inverso a aquellas CCAA que siendo gobernadas por una fuerza política del mismo signo que la que da soporte político al gobierno central, mantienen, en algunos casos, una actitud más contemporizadora a la hora de formalizar su desacuerdo competencial.

En cuanto a los actos de desistimiento cabe resaltar la tendencia hacia su crecimiento (12 sobre 35 actuaciones durante este año, por 25 sobre 71 en 1993), lo cual parece ir en la línea de una concepción del procedimiento constitucional de los conflictos de competencia como una vía de uso menos habitual que lo fue en el pasado, para la resolución de los contenciosos que enfrentan al Estado y a las CCAA. Probablemente, una de las razones de peso que apoyan esta actitud es la consolidación de determinadas líneas interpretativas, especialmente sobre la delimitación de los ámbitos competenciales, que de esta forma operan como elemento disuasorio para proseguir en el conflicto cuando se intuye que la solución más probable es la desestimación.

En relación a los incidentes de suspensión de disposiciones de las CCAA por la vía especial del art. 161.2 CE, predomina (en 4 casos sobre 1) la decisión

de levantar la suspensión a la espera de la futura sentencia del TC. No obstante, a diferencia del año pasado, todavía no hay datos jurisdiccionales que permitan verificar si, como ocurrió entonces, una decisión consistente en levantar la suspensión es el paso previo de una decisión favorable a las pretensiones que en dicho conflicto formula la Comunidad Autónoma.

En cuanto a las materias competenciales objeto de la actividad conflictual, durante este año predominan de forma indubitada las referidas al orden económico y financiero-tributario; en especial la potestad tributaria de la CCAA, las subvenciones estatales, los presupuestos de las CCAA, la banca, etc. O también, otras más específicas como medio ambiente, ganadería o lengua.

Finalmente, hay que subrayar la celeridad que el Tribunal ha imprimido a la resolución de determinados casos en los que planteamiento y resolución se han producido ambos durante el año 1994. Este es el caso de la cuestión de inconstitucionalidad promovida por el Tribunal Supremo respecto de determinados preceptos de la Ley catalana sobre normalización lingüística; o el de la Resolución del Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado. Respecto de los nuevos conflictos planteados, quizás conviene resaltar —entre otros posibles temas— la eventual relevancia que pueda llegar a tener la decisión que tome el Tribunal Constitucional respecto al principio de igualdad como elemento configurador del Estado de las Autonomías, en relación a la participación de las CCAA en la recaudación del impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas —IRPF— (conflicto n° 1953/1994); o sobre las competencias de orden ejecutivo de las CCAA para la convocatoria de becas en la enseñanza universitaria (conflicto n° 3386/1994) y la posible invasión competencial del Estado sobre esta materia.

## LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

*Marc Carrillo*

Durante el período comprendido entre septiembre de 1993 a junio de 1994 han sido estudiadas 62 sentencias del Tribunal Supremo (TS) en las que se abordan cuestiones de orden competencial y también de legalidad que afectan a autogobierno de las Comunidades Autónomas (CCAA). Siguiendo la tónica de años anteriores, las actuaciones de las CCAA son las que, con diferencia, han dado lugar a mayor número de sentencias (36); las Corporaciones locales a 23 y el Estado solamente a tres, lo que pone de nuevo de manifiesto que, *ab initio*, las CCAA siguen residenciando sus conflictos competenciales en el Tribunal Supremo, con casi absoluta preferencia. Asimismo, un 60% de los recursos ante el TS han sido planteados a iniciativa de órganos públicos adscritos a las diferentes administraciones públicas.

### Recursos contra actuaciones del Estado

A diferencia de los últimos años, el número de sentencias censadas en las que aparece el Estado como administración recurrida es muy reducido. Ciertamente, no ha sido éste un ámbito en el que el TS se haya tenido que ocupar más que en relación a los actos y disposiciones de las CCAA, pero aún así, el descenso en este año ha sido notable.

No obstante, las tres sentencias que se reseñan ofrecen un marcado interés en razón al contenido de las cuestiones que resuelven. En la primera se plantean problemas referidos al principio de autonomía local; en la segunda aspectos relacionados con la hacienda de las CCAA y en la tercera, la regulación de la presencia de éstas en los órganos de gestión de competencias compartidas en materia de aguas.

La primera sentencia del TS (R. 6537), analiza si el principio de la autonomía local reconocido por el artículo 140 CE queda vulnerado por una exigencia formulada por la delegación del Gobierno de Canarias al Ayuntamiento de La Oliva para que éste remitiera las Ordenanzas y Reglamentos que la citada Corporación tuviere aprobados o vigentes. De acuerdo con lo dispuesto por la LBRL en cuanto a los instrumentos de colaboración entre los diversos entes administrativos, destacan el deber de comunicar información mutua, así como la potestad para que el Estado pueda solicitar la exhibición de expedientes o la emisión de informes sobre actividades concretas del municipio; pero, lo que no es factible en ningún caso en que se facilite la remisión de todas las ordenanzas y regla-

mentos. Máxime cuando, como en este caso, la administración requirente nada explica ni tampoco justifica sobre el motivo o la razón por la cual precisa la remisión de todas las disposiciones y reglamentos. De ser avalado este supuesto, ello significaría —en fin— una clara acción de tutela ejercida desde un órgano adscrito a la administración periférica del Estado, del todo punto incompatible con el principio del artículo 140 del texto constitucional.

En la segunda (R. 4025), el particular recurrente aduce la incompetencia del Estado sobre la tasa de juegos, ya que considera que se trata de un tributo cedido a las Haciendas autonómicas. El rechazo del TS se fundamenta en que las tasas no poseen el carácter de tributos propios de las CCAA. No obstante, sería necesario precisar si, efectivamente, el tipo de tributo es una tasa sobre el juego, o, como ha ocurrido en otras CCAA, para supuestos similares, se trata de un impuesto. Porque de ser así, la competencia revertiría en favor de la Comunidad Autónoma, como se encarga de razonar la STC 296/1994, comentada en el apartado de este informe dedicado a la jurisprudencia constitucional. Asimismo, tampoco es evidente —el TC no lo ha negado— que, incluso, tratándose de una tasa, la titularidad competencial pertenezca al Estado, cuando la competencia sobre el juego esté atribuida a la Comunidad Autónoma.

La tercera plantea una cuestión de inferior relevancia como es la atinente a la representación de las CCAA en órganos interadministrativos como es el caso del Consejo de Aguas de la “Confederación Hidrográfica del Segura” (R. 6194). Ante el desacuerdo mostrado por la Comunidad Autónoma de Valencia, el TS desestima el recurso planteado en base a la escasa representación atribuida a la parte autonómica en dicho Consejo, porque ni de la Ley de Aguas ni de su Reglamento de 1988 que fija los criterios se deduce proporcionalidad alguna aplicada a la representación, sino únicamente que los criterios adoptados al respecto sean razonables.

## Recursos planteados contra actuaciones de las Corporaciones Locales

En la serie de sentencias del TS que aquí se reseñan, la cuestiones competenciales que aparecen ponen de manifiesto una vez más la naturaleza bifronte que afecta a la administración local. La gran mayoría de casos planteados revelan que tanto la administración central como la autonómica son puntos de referencia normativos ineludibles para la delimitación competencial de los entes locales.

A) En una primera sentencia (R. 6013) se aborda el papel de las lenguas autonómicas como requisito de acceso a la función pública. Más concretamente, el Abogado del Estado impugna un acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de A Estrada (Pontevedra), por el que aprueban las bases de la convocatoria de oposición libre para cubrir una plaza de auxiliar, por considerar discriminatorio la previsión de un ejercicio obligatorio consistente en la traducción del gallego al castellano, sin diccionario alguno, de un texto elegido por el tribunal juzgador. La desestimación del recurso por parte del TS se fundamenta en los dispuesto

por la propia legislación autonómica gallega, según la cual, es obligatoria la redacción en gallego de las convocatorias de las sesiones, órdenes del día, dictámenes de las comisiones informativas y actos de las Corporaciones locales. En el juicio de razonabilidad que lleva a cabo el TS considera lógicamente razonable, de acuerdo con lo previsto por la Ley gallega de Normalización Lingüística, que se establezca la citada exigencia. Asimismo, a partir de un criterio hermético empírico adecuado al caso concreto, la inexistencia de discriminación queda confirmada también dado que el requisito lingüístico es calificado hasta un máximo del 25% de la nota global, por lo que las posibilidades de superar un examen de acceso a la función pública no quedan en absoluto de vedadas.

B) El principio de autonomía local vuelve a ser abordado de nuevo (R. 1069) para enjuiciar un Acuerdo del Ayuntamiento de Ordenes, impugnado por la Junta de Galicia, por el que se crea un fondo especial para el incremento de la masa retributiva de los funcionarios de la citada Corporación. El TS al argumentar la inexistencia de invasión competencial del citado Ayuntamiento sobre la Comunidad Autónoma, afirma —de acuerdo con los arts. 65 y 66 LBRL— la compatibilidad del control de legalidad ejercido por órganos estatales con la autonomía local proclamada por la Constitución.

C) En el orden económico y tributario destacan tres sentencias (R. 329, 8188 y 6963), en las que se dilucidan fricciones competenciales entre entidades locales y autonómicas. Así, con respecto a la aplicación de la bonificación del 99% en la cuota del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos que comportan las operaciones de escisión de sociedades, la primera sentencia establece que la Corporación local (en este caso, el Ayuntamiento de Pamplona) no puede aplicar la bonificación mientras no se hallase reconocida y concedida por la Administración Foral, que es la que ostenta la titularidad de la competencia. En la segunda, se plantean los efectos que se derivan en un supuesto de descentralización de competencias en favor de una Corporación local; el TS estima los argumentos de la parte recurrente y reconoce su derecho a percibir una indemnización de parte de la Diputación Foral de Vizcaya —aunque el accidente que la motiva se hubiese producido con anterioridad— al haberse subrogado aquélla en los derechos y obligaciones de la Comunidad Autónoma. Finalmente, en la tercera se declara nulo un Acuerdo del Tribunal Económico-Administrativo de la Hacienda Foral de Guipúzcoa sobre requerimiento de pago de cantidades en concepto de Impuesto de Sociedades, ya que contraria lo preceptuado por la Ley de 13 de mayo de 1981 sobre el concierto económico con el País Vasco, en la medida en que incide sobre una competencia exclusiva del Estado. Ésta no es otra que la que se refiere, en función del siempre genérico criterio de la supraterritorialidad de los efectos de una competencia, al régimen tributario del beneficio consolidado de los grupos de sociedades cuando éstos superen el ámbito territorial del País Vasco.

D) El TS recuerda también el carácter concurrente de las competencias sobre carreteras de ámbito supraautonómico, como es el caso de Autopista A-6 (R. 8795). El problema se suscita porque un precepto de las Normas Subsidiarias de Planeamiento del municipio de Guadarrama (Madrid) desconoce las competen-

cias que sobre la zona de 40 metros a cada lado del margen de las calzadas de rodadura tiene la Administración central; dicho desconocimiento se traduce en que la norma municipal no reconoce la existencia de otra autorización distinta que la propia, reduciendo la intervención de la Jefatura de Carreteras del Estado a un mero trámite por vía de informe. El TS estima el recurso de la concesionaria de la autopista que reclama la competencia estatal sobre esta materia y subsidiariamente de ella misma, sin que este planteamiento suponga desconocer las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo. En este sentido, la tantas veces reiterada naturaleza bifronte de la Administración local admite que, como en este caso, sobre una materia competencial puedan incidir simultáneamente títulos de ámbito estatal y autonómico, que la entidad local ha de gestionar.

Algo similar ocurre con otra sentencia (R. 8201) en la que el Ayuntamiento de Gavarda adjudica unas viviendas y locales de negocio de forma inadecuada, ya que ignora la competencia autonómica para fijar los criterios de adjudicación determinados por la Consejería de Obras Públicas y Urbanismo de la Comunidad Autónoma. Según la misma, la intervención del Ayuntamiento queda limitada a la formulación de la propuesta.

E) No obstante, el grueso de resoluciones del TS sobre actuaciones de las Corporaciones locales incide, lógicamente, sobre la importante materia competencial del urbanismo. Es bien sabido que sobre ella incide la actividad de la administración autonómica y la local, en una concurrencia que no puede obviar una cierta preeminencia de la primera sobre la segunda. A fin de mantener esta posición preferente se orienta la jurisprudencia del TS de este año. Este es el caso de la sentencia del TS que estima el recurso presentado contra la concesión de una licencia de construcción otorgada por el Ayuntamiento de Alcodia (R. 6368), puesto que la construcción sobre suelo no urbanizable de edificaciones o instalaciones de utilidad pública o social que hayan de emplazarse en el medio rural, está sujeta a la obtención de dos actos autorizatorios: la licencia municipal, y, previamente a ella, la autorización del órgano autonómico competente. Sin embargo, este orden de prelación no puede diluir la distribución competencial entre ambas administraciones. Así —puntualiza el TS— la preceptiva autorización autonómica para la realización de una determinada actividad —por ejemplo, la explotación de una cantera de arenisca— no sustituye ni impone la otorgación de la licencia municipal, que es una atribución derivada de las competencias municipales en materia urbanística, pues el supuesto es el de una concurrencia plena autonómica y municipal (R. 8797).

Conviene, no obstante, precisar que la citada preferencia de la autorización por parte de los órganos administrativos dependientes de la entidad autonómica no es óbice para que en aquellos casos en los que “prima facie” se aprecia de forma terminante la improcedencia de las obras que se pretenden realizar en razón de las exigencias del planeamiento, la licencia municipal pueda ser denegada antes, incluso, de la previa autorización autonómica emitida por la Comisión Provincial de Urbanismo (R. 7058).

En la misma línea de mantener la preferencia de los entes autonómicos, el TS considera que la denuncia de la mora por parte del recurrente, contra el Acuerdo de una Corporación Local que deniega expresamente la licencia de obras para la construcción de una granja avícola, implica el traspaso a la Comisión Provincial de Urbanismo de la competencia para otorgar o denegar la licencia, desapoderando, por tanto, al Ayuntamiento de dichas atribuciones (R. 5815).

El alcance de las competencias autonómicas sobre la formación de los planes urbanísticos constituye, en fin, el centro de atención del TS también el presente año, lo que le permite reiterar que tal cosa consiste tanto en la aprobación definitiva por la Comunidad Autónoma que introduce directamente modificaciones (en casos excepcionales), la aprobación parcial, como también la suspensión de una aprobación hasta que la entidad local correspondiente incorpore las modificaciones necesarias. Incluso, en éste último caso puede incluirse también la figura de la llamada aprobación condicional, en la que la introducción de las modificaciones por parte del órgano local competente lleva consigo la consideración automática del plan aprobado de manera definitiva, sin necesidad de una nueva resolución autonómica en este sentido (R. 6616 y R. 5339).

F) Finalmente, merecen retener la atención dos sentencias en las que se aborda una cuestión de legalidad urbanística pero sin incidencia competencial, como es el trámite de información pública. En la primera se plantea si procede un nuevo trámite a causa de la incorporación de modificaciones en la aprobación definitiva de Plan General de Ordenación Urbana. La solución aportada por el TS hace depender la respuesta del "carácter sustancial" de la modificación incorporada. Se trata, sin duda, de un concepto jurídico indeterminado cuya delimitación ha de girar en torno a la idea definida por una alteración de la estructura fundamental del planeamiento elaborado, cuya apreciación exige una actividad probatoria suficiente (R. 6631).

En la segunda, la Sala de revisión del TS, en base a una loable concepción amplia de principio de publicidad, interpreta que la obligación de publicación íntegra de los planes derivada del art. 70.1 LBRL no puede limitarse a los planes cuya aprobación definitiva es de competencia municipal, sino que debe extenderse a todo el planeamiento municipal, aun cuando sea aprobado por órgano urbanístico no municipal (R. 1434).

## Recursos contra actuaciones de las Comunidades Autónomas

### *Sobre cuestiones referidas a titularidad competencial*

1º. Una primera cuestión aborda la autonomía institucional de las CCAA reproduciendo, sorprendentemente, planteamientos que ha sido desautorizados por la jurisprudencia del TC en los dos últimos años (STC 204/1992), en la que se admite la competencia de los órganos consultivos autonómicos para el control de los reglamentos administrativos, sustituyendo al órgano estatal previsto en el art. 107 CE, salvo que la ley autonómica de creación prevea otra cosa.

El caso viene motivado por la impugnación que un particular hizo de un Decreto del Consejo de Gobierno de la Diputación General de Cantabria por el que se aprobó el Reglamento para la ejecución de la Ley de Tributación sobre juegos de suerte, envite o azar. La razón del recurso estribó en la ausencia del dictamen del Consejo de Estado. El TS rechaza que en este caso el dictamen sea preciso porque se trata de un reglamento meramente ejecutivo y no de desarrollo de ley estatal. Más allá de la cuestión específica de la naturaleza del reglamento, a efectos competenciales, interesa subrayar aquí los razonamientos expuestos por el TS sobre la inexistencia en Cantabria de un órgano consultivo de naturaleza similar al Consejo de Estado. Para ello el TS se remite a los singulares argumentos expuestos en su STS de 21 de febrero de 1992 (R. 742) en la que decía cosas como las siguientes para fundamentar lo innecesario de la existencia de estos órganos consultivos en las CCAA: el derroche económico que ello supondría; la dificultad de que estos órganos alcancen el nivel jurídico del Consejo de Estado; y, finalmente, si la actuación de los órganos de la Comunidad Autónoma merece la censura de los ciudadanos, al no observar en ella las suficientes garantías, estos mismos ciudadanos tienen la oportunidad de repudiarla, cuando sean llamados a su renovación o permanencia...

2º. En un segundo orden de asuntos cabe destacar dos sentencias de contenido y tenor argumental muy similares, que vienen referidas a las competencias autonómicas en materia de sanidad y, específicamente, a la facultad para autorizar la apertura de farmacias (R.8010, R. 8772 y R.10035). Del precepto estatutario no se albergan dudas sobre la competencia autonómica para regular el régimen jurídico del tema; sin embargo, en uno de los casos, los recurrentes particulares niegan la competencia de los órganos de Junta de Andalucía para autorizar el traslado de una oficina de farmacia. La razón que aduce el TS para estimar el recurso contra la decisión de la Junta, reconociendo la competencia de los Colegios Oficiales de Farmacéuticos, estriba en que a la fecha del recurso, todavía no se había publicado el traspaso de servicios de la administración central a la autonómica, y, por tanto, se ignoraba si ello conllevaba un cambio en el régimen jurídico al respecto. No se trata con este argumento de remitirse al Decreto de transferencia de las competencias para resolver la cuestión, ya que esta norma nunca puede ser instrumento de delimitación competencial, sino de verificar si de su contenido se modifica el régimen jurídico de estas autorizaciones de apertura de oficinas de farmacia. Y dado que la Comunidad Autónoma titular de la competencia no había dictado disposición alguna modificando el régimen jurídico anterior, el Colegio Oficial de Farmacéuticos siguió conservando la atribución que en su momento había recibido por delegación de una norma estatal.

Relacionado con el traspaso de servicios, se plantea la cuestión de a quien corresponde cobrar las tasas en concepto de obras de abastecimiento, distribución de aguas y saneamiento de la población de Hellín. El TS (R. 3815) parte de que el hecho imponible de la tasa es la prestación de determinados servicios, por lo que el ente competente para dicha prestación será también quien deba cobrar la tasa. Sin embargo, dado que el Decreto de Transferencia de competencia es posterior al momento del cobro de las tasas, la Comunidad Autónoma no puede

pretender cobrarlas con anterioridad a la fecha en la que el decreto establecía que debía de subrogarse en los derechos y obligaciones de la entidad recaudadora (en el mismo sentido destaca la STS de 20/10/1993, R. 8788). A este respecto, añade el TS que, en cualquier caso, el ente a quien corresponde el cobro de la tasa es la Confederación Hidrográfica, por ser el personal de ésta el encargado de la dirección e inspección de obras. Pero no parece que ello sea en absoluto procedente ya que una vez asumida la competencia por la Comunidad autónoma, deberá corresponder a ésta determinar quien sea el encargado del cobro. Lo otro sería negarle la competencia.

3º. La materia de comercio interior junto a otras conexas con ella son objeto de dos sentencias de resultado contradictorio. En la primera (R. 5471), el TS no tiene dudas en determinar que la competencia controvertida corresponde a la Generalidad de Cataluña. La cuestión se suscita a raíz de la impugnación de un particular sobre un Resolución de la Dirección de Comercio Interior y Consumo de la citada Comunidad Autónoma, por la que se impuso al recurrente sanción por suministro de pan sin envoltorio. Los motivos del recurrente para negar la competencia autonómica se fundamentan en la ya clásica remisión a principios constitucionales de orden general, como la unidad de economía de mercado, solidaridad, igualdad y libre circulación de bienes. Lógicamente, el contraste de argumentos tan genéricos con un título competencial concreto, como el referido a comercio interior, difícilmente podía prosperar, por lo que el TS declara que los requisitos que se refieren a la calidad de los productos alimenticios forman parte de la materia “comercio interior”, adscrita al ámbito de autogobierno de la Comunidad Autónoma de referencia.

Por el contrario, el TS confirma la anulación de un Decreto, también de la Generalidad de Cataluña, sobre distribución, uso y control de calidad de los productos destinados a utilizarse en el campo de la ganadería (R. 3358). Para la Comunidad Autónoma, la legitimidad del Decreto se cifraba en títulos competenciales contemplados en su Estatuto de Autonomía, como ganadería, sanidad y comercio interior. Sin embargo, a criterio del supremo órgano judicial, el Decreto en cuestión se refiere a la ejecución de la legislación estatal sobre distribución y comercialización de productos zoonosanitarios, con un contenido dispositivo que altera y amplía el régimen de distribución previsto, introduce más garantías, posibilita o autoriza una regulación futura y, en fin, introduce nuevas exigencias en la contratación del técnico competente. Excepción hecha de la alteración del régimen jurídico que pueda derivarse del Decreto, si es que realmente introduce elementos de desigualdad, el resto del contenido de la disposición autonómica no parece que sea impropio de una norma de ejecución sobre la que la Comunidad Autónoma dispone de capacidad propia.

4º. El ámbito de la legislación básica en relación a la materia de función pública es objeto de una sentencia del TS (R. 4240, y en el mismo sentido la STS, R. 4236) que estima un recurso de casación en interés de ley, en el que se anula un Orden de la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía, por la que se impedía participar en el concurso de traslado para cubrir puestos de trabajo vacantes en la Administración autonómica, a los funcionarios pertenecientes a

Cuerpos o escalas de otras administraciones que se encuentren en comisión de servicios en esta administración. Para el TS esta excepción a la regla general no es procedente ya que, por el contrario, debe integrarse con el requisito previo establecido por la Ley estatal 30/1984 sobre función pública, que es de carácter básico y por tanto de obligada aplicación a todas las Administraciones, el cual exige la previsión específica en las relaciones de puestos de trabajo, de la posibilidad de concurrencia al concurso de funcionarios de otras administraciones.

Por el contrario, no hay vulneración de la legislación básica en materia de sanidad en el requisito incorporado a un Decreto de la Junta de Andalucía, sobre condiciones para la autorización y registro de los establecimientos de óptica. Dicho requisito consiste en exigir que al frente de los establecimientos de óptica haya un Diplomado en esta especialidad, cuya titulación ha de obtenerse en los términos requeridos por las disposiciones legales. El TS (R. 5486) determina con acierto que el Decreto impugnado debe enmarcarse en la materia sanidad, resultando improcedente apelar a la competencia estatal del art. 149.1.30<sup>a</sup> CE, sobre regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos, ya que la disposición autonómica hace una remisión expresa a ellas.

5°. Seguidamente se incluye la referencia a otras resoluciones del TS de contenido competencial diverso.

Por ejemplo, el TS avala que en el ejercicio de la competencia sobre turismo, una Comunidad Autónoma pueda fijar un plazo más amplio para la prescripción de las sanciones por infracción administrativa (R. 5483).

El régimen retributivo de los funcionarios no puede hacerse depender de su administración de procedencia, si no es con menosprecio del principio de igualdad establecido en los artículos 14 y 149.1.18 de la CE (R. 8848).

El territorio de la Comunidad Autónoma se define, en el caso de Canarias, a partir de la concepción archipelágica, no aplicale en derecho internacional pero sí en el derecho interno, proyectando sobre los límites terrestres así señalados la longitud de 200 millas para determinar el mar de la Comunidad Autónoma, lo cual permite resolver al TS en el sentido que se ha producido la repercusión de cuotas del Impuesto Especial de la Comunidad Autónoma sobre combustibles derivados del Petróleo, a la empresa "Transmediterránea" (R. 1942, y en el mismo sentido las SSTS R. 4717 y 4745).

Las cuestiones de delimitación material de las competencias también han ocupado a la jurisprudencia del TS. Así, por ejemplo, el TS desestima las alegaciones de la Comunidad Autónoma de Canarias respecto de un Decreto de la misma, referente al Arbitrio sobre la producción e importación en las Islas Canarias. Para la entidad autonómica, la materia regulada por el Decreto se adscribe en el ámbito del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18<sup>a</sup> CE), lo que le permitiría compartir su desarrollo y la ejecución; mientras que para el órgano jurisdiccional, lo que aquí se dilucida es la competencia sobre el régimen aduanero y arancelario, comercio exterior y hacienda

pública (art. 149.1.10 y 14ª CE), todo ello atribuido de forma exclusiva al Estado (R. 5314).

El ámbito supramunicipal es criterio válido para atribuir competencias a la Comunidad Autónoma. Este es el caso por el que TS acepta los argumentos del Ayuntamiento de Granadas de San Jaime (Asturias), para que le sean reintegrados por la Comunidad los gastos de mantenimiento ocasionados en un colegio comarcal. Más concretamente, de acuerdo con lo dispuesto por el art. 25.2.n LBRL, corresponde, efectivamente, a los municipios la obligación de sostener los centros públicos docentes a fin de satisfacer el derecho a la educación de los alumnos del municipio en que se encuentra el centro. En la medida en que en este caso, el centro acoge estudiantes de toda una comarca, la competencia corresponde a la Comunidad Autónoma, que asumió las obligaciones que pesaban sobre la extinta Diputación de Oviedo (R. 9522).

Resulta de interés reseñar aquí la negativa que en este oportunidad muestra el TS a la solicitud de los demandantes contra determinadas Resoluciones del Consejero de Economía y Hacienda la Generalidad Valenciana, de plantear una Cuestión de Inconstitucionalidad contra la Ley de esta Comunidad 14/1985, de recargo sobre la tasa fiscal sobre el juego (R. 6247). Lo es por cuanto este mismo año, en la parte del Informe dedicada a la jurisprudencia del TC, ha habido oportunidad de comentar el criterio desestimatorio del Alto tribunal acerca de la cuestión de inconstitucionalidad promovida por el tribunal de instancia contra una ley catalana de finalidad similar (STC 296/1994).

Finalmente, el TS sostiene un criterio enormemente restrictivo y desnaturalizador acerca de la enseñanza de las lenguas autonómicas (R. 1192). Así cabe deducirlo de la sentencia en la que estima el recurso interpuesto por diversos particulares contra la obligación de impartir determinadas clases en valenciano a sus hijos en un centro de EGB y también contra la inactividad de la administración para impedirlo. El TS estima el recurso dado que si bien —reconoce— la Ley de la Generalidad valenciana 4/1983, de 23 de noviembre, de Uso y Enseñanza del valenciano, dispone que al final del ciclo de EGB los alumnos han de estar capacitados para expresarse oralmente y por escrito en valenciano, en igualdad con el castellano, no es este el caso en el que nos encontramos. Y la única razón que se aduce es porque la inclusión de la lengua autonómica en el Plan de estudios del centro tuvo lugar con posterioridad a la matriculación de los alumnos. Es evidente, pues, que TS acoge como parámetro para analizar el acto objeto de impugnación, no la Ley sino un simple acto administrativo; por lo que con esta radical deslegalización el TS conduce a la más absoluta inoperancia a Ley autonómica citada.

### *Sobre cuestiones de legalidad*

1º. De forma similar a años anteriores, se vuelve a plantear la cuestión referida al requisito del dictamen del Consejo de Estado en relación a los reglamentos autonómicos. El TS mantiene el criterio de discernir sobre la naturaleza de la

norma autonómica para establecer la exigibilidad o no del dictamen del órgano consultivo (R. 5594 y en el mismo sentido, R. 9041). En el caso que nos ocupa, el Colegio Oficial de Veterinarios de Huesca impugna un Decreto de la Diputación General de Aragón por el que se reestructuran los servicios Veterinarios Oficiales en la Comunidad Autónoma. La desestimación decidida por el órgano jurisdiccional se basa en la naturaleza organizativa del reglamento. Es decir, si bien el dictamen del Consejo de Estado es preceptivo en los casos de disposiciones de las CCAA que son desarrollo de leyes estatales, en el caso presente, el citado reglamento no pasa de ser un instrumento organizativo dictado en el marco de las competencias autonómicas en materia de sanidad, sin que, además, suponga un desarrollo de la Ley estatal General de Sanidad.

2º. Vulnera el derecho a la educación en lo atinente a la participación efectiva de todos los sectores afectados (art. 27.5 CE), una Orden de la Consejería de Educación y Ordenación Universitaria de la Junta de Galicia sobre concesión de ayudas económicas a Centros Docentes Privados en nivel de Preescolar, por no haber sido sometida a la consideración del Consejo Escolar. La vulneración legal específica se produce en relación a la Ley autonómica de creación del Consejo Escolar, que exige el pronunciamiento de dicho órgano (R. 6594).

3º. La Confederación Sindical Independiente de funcionarios impugna el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Generalidad Valenciana por el que se envían los Presupuestos Generales de la Comunidad de 1990 a las Cortes para su tramitación parlamentaria. El motivo se centra en la ausencia de una reunión previa de la Mesa de la Función pública, tal como preceptúa la Ley estatal 9/1987 sobre *órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas*. El TS, junto con el tribunal de instancia, declara inadmisibile el recurso por entender que lo que aquí se pretende es fiscalizar la iniciativa legislativa del Poder Ejecutivo autonómico, que no está regulada por el derecho Administrativo, sino por la propia Constitución. Parece pues que el TS deja entrever que el vicio formal detectado podría cuestionar la validez de la norma autonómica resultante del trámite presupuestario.

En parecido sentido se pronuncia la STS de 27/9/1993 (R. 10057) que anula una sentencia del tribunal de instancia que inaplicaba una Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, fundándose en que mediante ella se creaba un tributo, lo cual queda excluido por el art. 134.7 CE. Con buen criterio el TS rechaza este planteamiento afirmando la imposibilidad de los órganos de la Jurisdicción para entrar a examinar las normas autonómicas con rango de ley.

4º. La legislación administrativa vigente prevé la posibilidad de la suspensión del plazo legal en caso de falta de documentación esencial para una decisión de órgano público. Este es el caso del dictamen técnico motivado del Ayuntamiento de Sabadell (Barcelona) para que la Comisión de Precios de Cataluña autorizase la fijación de nuevas tarifas sobre el agua. El TS llega a esta conclusión (R. 8848) tras rechazar la decisión del tribunal de instancia denegatoria de la suspensión.

## **V. LA UNION EUROPEA**



## ACTIVIDAD DE LA UNION EUROPEA

*David Tornos*

A finales de 1993, el proceso de integración europea retomó su pulso, tal y como señalábamos en el Informe anterior.

Desde entonces y a lo largo de 1994, la Unión Europea ha sido capaz, en plena crisis económica, de ratificar y aplicar el Tratado de Maastricht; concluir la Ronda Uruguay del GATT, cuya firma se produjo en Marrakech, el 15 de abril, y que comportará la creación en 1995 de la nueva Organización Mundial de Comercio; pactar y ratificar la ampliación a la EFTA, con el establecimiento del Espacio Económico Europeo y la posterior adhesión de Austria, Finlandia y Suecia; y pasar a la segunda fase de la Unión Económica y Monetaria, con la creación del Instituto Monetario Europeo y la adopción de una serie de disposiciones relativas a la independencia de los bancos centrales, financiación ortodoxa de los déficits públicos, y eliminación del acceso privilegiado al crédito por parte de las entidades públicas.

Y, al mismo tiempo, desarrollar un proceso de reflexión interna siguiendo las directrices contenidas en el Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo, e iniciando el proceso que debe culminar con la Conferencia Intergubernamental de 1996, prevista en el Tratado de Maastricht, que deberá suponer una profunda revisión de las actuales bases jurídicas, institucionales y económicas de la Unión Europea. Proceso que está liderado por el grupo de reflexión, creado en el Consejo Europeo de Corfú (24 y 25 de junio), formado por representantes de los Ministerios de Asuntos Exteriores de los Estados miembros, el Presidente de la Comisión y dos representantes del Parlamento Europeo, y presidido por la persona que designe el Gobierno Español y que comenzará sus trabajos en Junio de 1995. Y cuyo debate ya se ha generalizado en el seno de la Unión, sobretudo a raíz de la presentación, el 1 de Septiembre, del documento de la CDU alemana, "Reflexiones sobre la política europea", cuyas propuestas generaron respuestas de distinto signo por parte del resto de formaciones políticas.

### **Espacio económico europeo y ampliación de la Unión Europea**

El 1 de Enero de 1994 entró en vigor, tras cuatro años de negociaciones, el Tratado de Oporto estableciendo el Espacio Económico Europeo (EEE) entre los Países de la Unión Europea y los Países de la EFTA, excepto Suiza y Liechtenstein (que, sin embargo, podría integrarse en el EEE en la primavera de

1995). Acuerdo de una enorme importancia, ya que suponía la creación de la mayor área comercial del mundo, con la extensión de los principios del mercado único europeo a los nuevos socios; es decir, los principios de libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales. Pero que no prevé el establecimiento de políticas comunes, aunque se instaura un sistema de cooperación en el ámbito de algunas políticas (medio ambiente, investigación y desarrollo tecnológico, formación, protección de los consumidores, y política social, entre otras). Si bien la ampliación de la Unión Europea de Doce a Quince miembros ha conllevado que los efectos del EEE no lleguen a tener la profundidad que en un principio se había pretendido.

El proceso de negociaciones para la adhesión a la Unión Europea de Austria, Finlandia, Suecia y Noruega se desarrolló entre febrero de 1993 y abril de 1994. La condición de los cuatro candidatos de miembros de la EFTA y del EEE motivó que la negociación pudiera desarrollarse con mayor rapidez que en anteriores ampliaciones comunitarias y sin padecer grandes tensiones (salvo las surgidas en las últimas semanas, por la oposición británica y española a la modificación de 23 a 27 votos de la minoría de bloqueo en las votaciones del Consejo, que la Comisión había propuesto siguiendo el principio fijado en el Consejo Europeo de Lisboa, de junio de 1992, según el cual esta primera ampliación no debía incorporar modificaciones institucionales; o la amenaza española de no ratificar los Tratados si no se adoptaban las decisiones pertinentes para la adaptación del régimen español en materia de pesca).

El 4 de mayo, el Parlamento Europeo durante la celebración de su último pleno antes de las elecciones, aprobó los dictámenes favorables a la adhesión de los cuatro países. Firmándose el Tratado y las Actas de Adhesión de los mismos durante el Consejo Europeo de Corfú, celebrado los días 24 y 25 de junio. Quedando, así, el procedimiento de ampliación abierto a la opinión pública de los países solicitantes que votaron mayoritariamente a favor, vía referéndum, en Austria, Suecia y Finlandia y no así en Noruega, que al igual que en 1972 quedó a las puertas de la adhesión. Tras el pertinente proceso de ratificación en los diferentes Parlamentos Nacionales quedó expedita la adhesión de Austria, Finlandia y Suecia a la Unión Europea a partir del 1 de enero de 1995.

Por otra parte, en el Consejo Europeo de Essen, que el último día contó con la presencia de los representantes de Austria, Finlandia y Suecia, así como, de los Jefes de Gobierno de Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia y Bulgaria, la Unión Europea mostró su voluntad inequívoca de abrirse todo lo posible hacia los países de la Europa Central y Oriental y hacia los países Mediterráneos, aunque toda futura ampliación no podrá realizarse antes de la conclusión de la Conferencia Intergubernamental de 1996.

### Aspectos institucionales

En el plano institucional, 1994 viene marcado por la celebración de elecciones al Parlamento Europeo, la renovación de la Comisión Europea de cara a

1995, la renovación del Comité Económico y Social y la constitución e inicio de actividades del Comité de Regiones.

*Parlamento Europeo.* En el mes de junio se celebraron las cuartas elecciones europeas por sufragio universal directo, 269 millones de electores acudieron a las urnas con el fin de elegir a los 567 diputados del Parlamento Europeo (64 correspondientes a España) para un período de cinco años. Las elecciones se celebraron el 9 de Junio en Irlanda, Reino Unido, Holanda y Dinamarca, y el 12 de junio en los restantes Estados miembros.

El índice de participación fue el más bajo desde 1979 (56,2%), con descensos importantes en diversos Estados: Irlanda (-25%), Portugal (-15%), Holanda (-11%) y Grecia (-8,5%). En el caso de España la participación fue del 59,1% (frente al 54,8 en 1989).

Como novedad, los ciudadanos europeos disponían por primera vez del derecho de voto en su Estado miembro de residencia, pero fueron muy pocos quienes lo ejercieron, salvo en el caso de Irlanda. Según las instituciones comunitarias, ello obedece principalmente al escaso conocimiento de la normativa que permite ejercer este derecho, tanto por parte de los propios ciudadanos como de las autoridades locales competentes.

El análisis de los resultados de estas elecciones pone de relieve una serie de tendencias contradictorias, ya que estuvieron claramente marcadas por consideraciones de política nacional. En algunos Estados miembros (Reino Unido, España) supusieron un voto de castigo frente al Gobierno de turno, mientras que en otros (especialmente Italia) éste recibió un importante voto de confianza. En países como Francia y Bélgica, el desgaste sufrido por los partidos en el poder no benefició automáticamente al principal partido de oposición, debido a la irrupción de pequeñas listas de distinta naturaleza. Otro hecho destacado en algunos países, sobre todo Francia y Dinamarca, fue el grado de penetración de los partidos "anti-Maastricht", si bien el número de sufragios que obtuvieron estas listas fue menor que el de aquellas cuya orientación general era favorable al Tratado de la Unión Europea.

La primera sesión del nuevo Parlamento europeo se celebró del 19 al 22 de junio. En la misma se eligió nuevo Presidente por un período de dos años y medio a Klaus Hänsch (PSE). Se eligieron 14 Vicepresidentes (entre ellos, J. Verde i Aldea (PSE), J.M. Gil Robles Gil-Delgado (PPE) y A. Gutiérrez Díaz (GUE)), 5 cuestores y se constituyeron 20 comisiones y una comisión temporal.

Se constituyeron 9 grupos políticos, en lugar de los 10 de la anterior legislatura. El grupo del Partido de los Socialistas Europeos (PSE), con 198 miembros; el Grupo del Partido Popular Europeo (PPE), con 157 miembros; el Grupo del Partido Europeo de los Liberales, Demócratas y Reformistas (ELDR), con 43 miembros; el Grupo de la Alianza Democrática Europea (RDE), con 26 miembros; el Grupo de los Verdes (V), con 23 miembros; y los nuevos Grupos: Forza Europa (FE), con 27 miembros; Grupo Confederado de la Izquierda Unitaria Europea (GUE), con 28 miembros; Alianza Radical Europea (ARE), con

19 miembros; y Europa de las Naciones (EdN), con 19 miembros. Los 27 miembros no inscritos forman parte de los partidos de extrema derecha francés, italiano y belga.

Se constituyeron 20 comisiones (en lugar de 19), otorgando rango de comisión de pleno derecho a la antigua subcomisión de pesca. Las competencias de dichas comisiones son, en gran medida, idénticas a las de la legislatura anterior. Se creó, además, una comisión temporal sobre el empleo, cuyo mandato tendrá una duración de un año, y su principal cometido la elaboración de un informe de cara al Consejo Europeo de Essen.

*Comisión Europea.* En el Consejo Europeo de Corfú (24 y 25 junio) debía nombrarse al sustituto de Jacques Delors, como Presidente de la Comisión a partir de enero de 1995. Sin embargo, el Reino Unido se descolgó del resto de sus once socios al vetar el nombramiento del Primer Ministro belga, Jean-Luc Dehaene. Lo que motivó la convocatoria de una Cumbre extraordinaria el 15 de Julio en Bruselas en la que se procedió a designar como “la personalidad que los Gobiernos de los Estados miembros tenían la intención de nombrar Presidente de la Comisión Europea”, para un mandato de cinco años, al Primer Ministro del Gran Ducado de Luxemburgo, Jacques Santer. Decisión adoptada en firme tras el dictamen favorable del Parlamento Europeo por 260 votos a favor, 238 en contra y 23 abstenciones (Decisión 96/503/CECA,CE,EURATOM).

El futuro Presidente de la Comisión, nombró a los miembros de la misma el 29 de octubre. En relación a las dos Comisarios españoles, Manuel Marín continuaba en su puesto y Marcelino Oreja era nombrado Comisario responsable de los Asuntos Institucionales.

*Comité de Regiones.* Celebró su sesión constitutiva los días 9 y 10 de marzo. En el curso de la misma fue elegido Presidente el Sr. J. Blanc, Presidente del Consejo Regional de Languedoc Rosellón, y Vicepresidente, el Sr. P. Maragall, Alcalde de Barcelona, para el primer período de dos años. Como avanzábamos en el Informe anterior, el Comité está compuesto de 189 representantes, de los cuales 21 corresponden a España, integrados por los Presidentes de las 17 Comunidades Autónomas y los Alcaldes de los Ayuntamientos de Barcelona, La Coruña, Córdoba y Madrid (Decisión 94/65/CE por la que se nombran miembros del Comité de las Regiones para el período del 26 de enero de 1994 al 25 de Enero de 1998).

En su tercera sesión plenaria, celebrada los días 17 y 18 de mayo, el Comité aprobó su Reglamento interno, posteriormente aprobado por el Consejo de la Unión Europea en su reunión del 25 de Mayo de 1994.

El Comité procedió, asimismo, a la creación de ocho comisiones temáticas y cuatro subcomisiones, así como a la asignación de las presidencias por país.

Una vez constituido el Comité de las Regiones, la Comisión aprobó una Decisión, el 21 de abril, al objeto de suprimir el Consejo consultivo de entidades regionales y locales (Decisión 94/209/CE).

*Comité Económico y Social.* El Consejo de la Unión Europea, mediante Decisión de 26 de septiembre de 1994, procedió al nombramiento de los miembros del Comité Económico y Social para el período comprendido entre el 21 de septiembre de 1994 y el 20 de Septiembre de 1998. Asimismo, el Comité aprobó un nuevo Reglamento interno en el Pleno celebrado el 2 de junio de 1994. Al inicio del nuevo mandato cuatrienal, el Comité Económico y Social procedió a la elección de su nuevo Presidente, en la persona de D. Carlos Ferrer Salat, perteneciente al Grupo I de Empresarios.

*Tribunal de Justicia.* Destaca la designación como nuevo Presidente, por un período de tres años, de D. Gil Carlos Rodríguez Iglesias, Catedrático de Derecho Internacional Público y Juez del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas desde el 31 de enero de 1986.

## Política regional

1994 ha supuesto el primer año de aplicación de la reforma de los Fondos Estructurales aprobada en julio de 1993.

La Comisión europea aprobó en el mes de enero un conjunto de Decisiones a través de las cuales efectuó una delimitación de las Regiones elegibles para los objetivos 2 y 5 b, en base a las listas propuestas por los Estados miembros. El reparto geográfico para el objetivo 1 ya había sido fijado, suponiendo en el caso de España la incorporación de la Comunidad de Cantabria.

Las zonas elegibles para el objetivo 2 están situadas en las provincias de Alava, Guipúzcoa, Vizcaya, Zaragoza, Barcelona, Gerona, Tarragona y las Comunidades Autónomas de Navarra, La Rioja, Baleares y Madrid (Decisión 94/169/CE).

Para el objetivo 5 b, zonas situadas en las provincias de Guipúzcoa, Vizcaya, Alava y las Comunidades Autónomas de Navarra, La Rioja, Aragón, Madrid, Cataluña y Baleares (Decisión 94/197/CE).

Asimismo, la Comisión procedió a realizar una distribución indicativa por Estado miembro de los montantes disponibles para los Marcos Comunitarios de Apoyo (MCA) de los objetivos 2 a 5 b (Decisiones 94/176/CE, 94/203/CE, 94/279/CE y 94/447/CE). La parte correspondiente a España es la siguiente (valor 1994): 26.300 millones de ecus para el objetivo 1; 1.130 millones para el objetivo 2; 1.843 millones para el objetivo 3 y 4; 431,6 millones para el objetivo 5 a; y 664 millones de ecus para el objetivo 5 b.

En el mes de junio, la Comisión Europea adoptó una Decisión (Decisión 94/624/CE) acerca del marco comunitario de apoyo (MCA) 1994/1999 para las intervenciones estructurales comunitarias en las regiones españolas incluidas en el objetivo nº 1. La dotación financiera de este apoyo es la más importante de todos los marcos de apoyo a favor de los Estados miembros; de forma que si se añade la contribución del fondo de cohesión y la cofinanciación nacional, el vo-

lumen total de gastos públicos alcanza 39 mil millones de ecus. La ayuda total de los Fondos estructurales asciende a 26,3 mil millones de ecus y se repartirá de la siguiente forma: Fondo Europeo de Desarrollo Regional, 15.944 millones de ecus; Fondo Social Europeo, 6.947 millones de ecus; Fondo Europeo de Garantía Agrícola (FEOGA), 3.314 millones de ecus; e IFOP (pesca), 995 millones de ecus.

Las regiones beneficiarias representan un 77% del territorio español y el 59% de la población: Asturias, Andalucía, Canarias, Cantabria, Castilla la Mancha, Castilla León, Ceuta, Extremadura, Galicia, Melilla, Murcia y Valencia. El diagnóstico de las citadas regiones ha reflejado dos características fundamentales: por un lado, un nivel de renta de únicamente el 64% de la media comunitaria; por otro lado, una tasa de paro casi dos veces superior a la media comunitaria.

Los objetivos globales incluidos en el plan de desarrollo y el reparto de la cobertura financiera son los siguientes:

1º mejora del sistema productivo (industria, turismo, agricultura, pesca, I&D y asistencia técnica), 9.075 millones de ecus;

2º recursos humanos y mejora de la calidad de vida (aprovechamiento de los recursos humanos, medio ambiente, educación y salud), 8.780 millones de ecus;

3º comunicaciones (carreteras, vías férreas, puertos, aeropuertos y telecomunicaciones), 6.518 millones de ecus; y

4º equipamientos de base (agua y energía), 1.927 millones de ecus.

El 5 de agosto, la Comisión procedió a la aprobación formal del MCA para la intervención del Fondo Social Europeo en virtud del objetivo nº 3 en España (Regiones que no pertenezcan al objetivo nº 1). La ayuda prevista del Fondo Social Europeo asciende a un importe máximo de 1.474,40 millones de ecus. Los ejes de intervención prioritarios son: facilitar la inserción profesional de las personas expuestas al paro de larga duración y de los jóvenes que buscan un empleo; promocionar la integración de las personas con riesgo de ser excluidas del mercado de trabajo; y fomentar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el mercado de trabajo.

Las iniciativas comunitarias son instrumentos específicos de la política estructural de la Comunidad que la Comisión propone a los Estados miembros, por propia iniciativa, para apoyar actuaciones que contribuyan a resolver problemas que revistan una dimensión europea especial.

Como señalábamos en el Informe del año anterior, en junio de 1993, la Comisión presentó en un Libro Verde sus orientaciones para el futuro de las iniciativas comunitarias, señalando cinco temas prioritarios: cooperación transfronteriza internacional e interregional, desarrollo rural, regiones periféricas, empleo y desarrollo de recursos humanos y gestión del cambio industrial. Tras el proceso de consultas sobre el Libro Verde, la Comisión decidió añadir otros dos temas: el desarrollo de barrios urbanos en crisis y la reestructuración del sector pesquero.

El 16 de febrero, la Comisión presentó su programa global de iniciativas comunitarias para el período 1994-1999. Están previstas trece iniciativas. Algunas de ellas son completamente nuevas (PYME, Youthstart, Adapt, Urban, Pesca, y Textil Confección en Portugal) y otras prolongan o integran medidas anteriores (INTERREG/REGEN, LEADER REGIS, RECHAR, RESIDER, KONVER, RETEX). El 15 de junio, la Comisión aprobó las orientaciones definitivas para las iniciativas, fijándose una dotación presupuestaria total de 13.450 millones de Ecus.

En relación al Fondo de Cohesión, recordamos que desde el 1 de abril de 1993 empezó a funcionar un Instrumento financiero de cohesión, con carácter provisional, en base al Reglamento (CEE/ N° 792/93), con una dotación similar a la prevista para el Fondo (1.500 millones de Ecus en 1993 y 1.750 millones de Ecus en 1994), y siguiendo los mismos criterios establecidos para el mismo.

En 1993 la totalidad de los créditos disponibles fueron comprometidos. De un total de 1.564.644.628 Ecus, correspondieron a España 858.450.703 (54,9%). De los cuales, 606.367.661 (71%) correspondieron a proyectos de infraestructuras de transporte y 252.083.242 (29%) a proyectos medioambientales. A lo largo de 1994, los responsables de la Comisión Europea han insistido en la necesidad de lograr un equilibrio entre los proyectos presentados y financiados por el fondo en ambos sectores.

Finalmente, con un cierto retraso sobre el calendario previsto, se adoptó el Reglamento por el que se creaba con carácter definitivo el Fondo de Cohesión, el 16 de mayo de 1994 (Reglamento (CE) N° 1164/94).

En relación a la adhesión de los nuevos Estados miembros, en el campo de la política regional, el mayor problema a resolver era la definición de las unidades territoriales a considerar para la aplicación de las ayudas comunitarias y las excepciones a las ayudas nacionales y la elegibilidad de las regiones pobres o con problemas específicos derivados de su transformación estructural, su atraso agrario u otros. La mayor innovación en este campo ha sido la definición de un nuevo objetivo para la política regional (objetivo 6), susceptible de ofrecer apoyo a zonas nórdicas escasamente pobladas y con nivel de desarrollo acorde a las definiciones establecidas en el contexto de otros instrumentos comunitarios de apoyo regional.

Al igual que en años anteriores, la Comisión Europea elaboró en el mes de junio su "Quinto Informe periódico sobre la situación y la evaluación socioeconómica de las regiones de la Comunidad", y en el mes de agosto el proyecto de "Quinto Informe Anual sobre la aplicación de la reforma de los Fondos Estructurales", relativo a 1993.

## **Mercado interior**

La Comisión Europea mostró en el mes de diciembre de 1994 su insatisfacción por los resultados del año 1994 en lo referente a la culminación del Merca-

do Interior europeo y a la transposición de sus normas en derecho nacional, solicitando a los Estados miembros un esfuerzo.

Según la Comisión, los avances logrados a lo largo de 1994 resultan insuficientes: el porcentaje medio de transposición pasó del 86 al 89%. Además, doce Directivas identificadas por el Libro Blanco de 1985 aún esperan la adopción por el Consejo, entre ellas la relativa a la sociedad europea, considerada de especial importancia.

Por otra parte, el examen de la calidad de transposición de normas comunitarias en derecho nacional revela algunos graves problemas. Durante 1994, la Comisión Europea comenzó su trabajo de verificación. Se examinaron 4.112 casos de infracciones, de las cuales el 44'2% concernían al Mercado Interior, incluyendo problemas de transposición. Las demoras más graves se producen en los sectores de la propiedad intelectual, contratos públicos y seguros.

Por otra parte, las empresas destacaron serios problemas en el desarrollo de sus actividades en el mercado único. Informaron de sus dificultades durante las "Semanas del Mercado Interior", organizadas por la Comisión Europea en los Estados miembros, así como en las encuestas realizadas por las organizaciones empresariales, particularmente en España, Dinamarca y Bélgica.

En el caso español, el Ministerio de Comercio y Turismo, la CEOE y el ICEX, en colaboración con la Comisión Europea, pusieron en marcha un proyecto denominado "Línea abierta para la identificación de problemas de las empresas españolas en el mercado único europeo". Se entrevistaron 900 empresas, identificándose 491 problemas, de los cuales 152 son considerados obstáculos comerciales de carácter técnico y legal.

El 16 de febrero, la Comisión aprobó una comunicación relativa al desarrollo de la cooperación administrativa para la aplicación y el cumplimiento de la legislación comunitaria en el mercado interior, elaborada en el marco de la aplicación del programa estratégico del mercado interior y en la que se define un marco comunitario de cooperación administrativa entre, por una parte, los Estados miembros y, por otra, entre estos y la Comisión.

Y el 14 de marzo, aprobó el primer informe anual sobre el funcionamiento del mercado interior, anunciado por la Comisión en su comunicación relativa al seguimiento del Informe Sutherland, y en el que realiza un balance de la aplicación del mercado único en 1993.

Desde el punto de vista legislativo, destaca en el ámbito de la normalización y reglas técnicas, la adopción de la Directiva 94/10/CE que supone la segunda modificación de la Directiva 83/197/CE, por la que se amplía la noción de "regla técnica" incluyendo las reglas técnicas "de facto" y por la que se prolonga hasta un máximo de dieciocho meses el período de "statu quo" impuesto a los Estados miembros, durante el cual se les prohíbe la aprobación de reglas nacionales en el que el Consejo realiza esfuerzos para lograr una medida armonizada.

En relación a los productos industriales, se ha dictado un importante número de Directivas destacando las relativas a: el etiquetado energético de frigoríficos, congeladores y aparatos combinados electrodomésticos (Directiva 94/2/CE); los aparatos y sistemas de protección para uso en atmósferas explosivas (Directiva 94/9/CE); el etiquetado del calzado (Directiva 94/11/CE); los dispositivos mecánicos de los vehículos de motor y sus remolques (Directiva 94/20/CE); la decimoséptima Directiva en materia de productos cosméticos (Directiva 94/32/CE); y el acondicionamiento interior de los vehículos a motor (Directiva 94/53/CE).

En el ámbito fitosanitario, en el mes de marzo se aprobó una Directiva relativa a medidas de protección contra la introducción en la Comunidad de organismos nocivos para los vegetales y contra su propagación en el interior de la Comunidad (Directiva 94/13/CE). En julio se adoptaron dos Directivas que completan o modifican la Directiva 91/414/CEE relativa a la comercialización de productos fitosanitarios (Directivas 94/37/CE y 94/43/CE). Y en diciembre se adoptó la Directiva 94/61/CE relativa al reconocimiento de "zonas protegidas" en la Comunidad con respecto a ciertos organismos nocivos.

En relación a los productos alimenticios destaca, asimismo, la adopción de un conjunto de Directivas relativas al uso de aditivos (Directiva 94/34/CE), edulcorantes (Directiva 94/35/CE), colorantes (Directiva 74/36/CE), y disolventes de extracción (Directiva 94/52/CE). Así como, sobre el etiquetado de productos alimenticios de duración prolongada gracias a gases de envase (Directiva 94/54/CE).

En el ámbito de los servicios financieros destaca la adopción de dos Directivas relativas a los sistemas de garantía de depósitos (Directiva 94/19/CE) y a los prospectos de sociedades cotizantes en bolsa (Directiva 94/18/CE).

En el ámbito de la propiedad intelectual destaca la entrada en vigor del Reglamento relativo a la marca comunitaria (Reglamento (CE) N° 40/94) y la adopción del Reglamento (CE) N° 2100/94 que tiene por objeto la protección comunitaria de nuevas obtenciones vegetales y que prevé la creación de una Oficina comunitaria de variedades vegetales, que debería desempeñar sus funciones a partir del 27 de abril de 1995.

En materia fiscal, después de quince años de difíciles negociaciones, el Consejo adoptó la 7ª Directiva relativa al régimen aplicable a los bienes de segunda mano y a las obras de arte (Directiva 94/5/CE) y se adoptó la Directiva 94/4/CE por la que se aumentaba el nivel de las franquicias para viajeros de terceros países así como los límites para las compras libres de impuestos en viajes intracomunitarios.

La Comisión presentó, asimismo, dos nuevas series de medidas de simplificación del régimen del IVA y de los derechos especiales sobre el consumo, relativas al régimen de los almacenes fiscales y a las formas de representación fiscal.

Pero un sector al que las Instituciones Comunitarias han prestado especial

atención, siguiendo las directrices del Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo es el de las pequeñas y medianas empresas. En el mes de Junio, la Comisión presentó un "Programa integrado en favor de las Pyme y del Artesanado". Adoptando, a su vez una Recomendación dirigida a los Estados relativa al régimen fiscal de las pequeñas y medianas empresas (Recomendación 94/390/CE), por la que invita a los Estados a adoptar un conjunto de medidas fiscales y a comunicarlas en el plazo máximo de un año. Y una Comunicación sobre la mejora del entorno fiscal de las Pymes (94/C/187/04) en la que expone el enfoque de la Comisión y las medidas a adoptar para lograr un entorno fiscal más favorable para las Pymes, que potencie su creación y expansión.

En el mismo ámbito, la Comisión adoptó una Comunicación relativa a la transmisión de las pequeñas y medianas empresas, y en relación a los plazos de pago en las transacciones comerciales. Recomendación, ésta última, que se circunscribe a las compras efectuadas por las empresas o los poderes públicos (no los particulares), y que entre las medidas que recomienda figura el establecimiento de un plazo máximo de pago de 60 días en los contratos públicos. En el plazo de tres años, la Comisión realizará un balance de las medidas adoptadas por los Estados y podía convertir en vinculantes, vía Directiva, algunos elementos de la Recomendación.

Por último, el 9 de diciembre se reunió, por primera vez, el Comité para la mejora y simplificación del entorno empresarial, compuesto por representantes de las Administraciones nacionales, de la Comisión y de organismos representativos de las Pymes.

## Competencia

La Comisión europea ha definido un nuevo marco para las ayudas a la reconversión y a la reflotación de empresas, definiendo los criterios que aplicará en el futuro, para autorizar dichas ayudas (Directrices Comunitarias sobre ayudas de Estado de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis", DO-CE C 368 de 23.12.94).

**Ayudas a la reconversión:** se han fijado cinco condiciones. La primera exige que el plan de reconversión permita a la empresa ser rentable en un plazo razonable. Las otras se refieren a la compensación de los efectos nocivos para la competencia; a la existencia de una relación equilibrada entre las ayudas y las necesidades de reconversión; a la obligación de realizar todos los aspectos previstos en el plan de reconversión; y a la presentación de informes detallados durante la realización del plan. Se prevén disposiciones particulares para los costes sociales.

**Ayudas a la reflotación:** dichas ayudas deben permitir a una empresa seguir sobreviviendo mientras prepara una reconversión y a afrontar dificultades sociales graves. Su duración no puede, en principio, exceder de los seis meses y deben consistir en ayudar a la empresa a conseguir liquidez.

Por otra parte, siguiendo la tónica señalada en los Informes relativos a los dos años anteriores en relación al incremento del control sobre las ayudas públicas, la Comisión ha emitido un conjunto de Decisiones relativas a ayudas otorgadas por Administraciones del Estado español: Decisión 94/343/CE relativa a ayudas concedidas a la Sociedad Merco; Decisión 94/258/CECA relativa a la Corporación Siderúrgica Integral (CSI); Decisión 94/261/CECA relativa a Sidenor (Acenor y Foarsa). La Comisión ha emitido, asimismo, Decisiones en relación: al plan de ayudas a la investigación en tecnología aeronáutica, ayudas de carácter social en favor de las Sociedades Aforasa y Pesa; ayudas a la construcción naval, en relación a la Directiva 90/684/CEE; a la participación del Estado español en el capital de la empresa Inespal del sector del aluminio; a la modificación de un régimen de ayudas en favor del reciclado y de la reutilización de los residuos en Cataluña; a una nueva reglamentación sobre la financiación del tratamiento de aceites usados y de residuos de plástico en Andalucía; sobre una ayuda en favor de la empresa vasca Guscor, S.A.; así como sobre una ayuda en favor de la empresa Construcciones Aeronáuticas, S.A. (CASA) y en favor de la empresa FASA-Renault España, S.A.

Por último, en el marco del Reglamento (CEE) N° 4064/89 sobre el control de operaciones de concentración entre empresas, la Comisión europea autorizó, el 13 de Junio, la compra por el Banco de Santander de la participación del Fondo de Garantía de Depósitos en el Banco Español de Crédito (Banesto).

En el ámbito de los acuerdos entre empresas, la Comisión actualizó su Comunicación de 1986 sobre acuerdos de menor importancia (Regla "de minimis"), elevando a 300 millones de Ecus el umbral del volumen de negocios por debajo del cual las empresas pueden beneficiarse de las ventajas de aplicación de dicha Comunicación. Asimismo, presentaba sendos proyectos de Reglamento relativos a las exenciones por categoría aplicables a los acuerdos de licencias de patentes (que combinará las exenciones existentes para acuerdos sobre patentes y "know how"), y sobre la distribución exclusiva de automóviles.

### **Investigación y desarrollo tecnológico**

La Comunidad mediante Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo del 26 de abril (Decisión n° 1110/94/CE) se ha dotado del Cuarto Programa Marco para acciones en materia de investigación y desarrollo tecnológicos y demostración, para el período 1994-1998 y que contará con una dotación de 11.046 millones de Ecus.

El Cuarto Programa se ejecutará por medio de programas específicos desarrollados en cada acción prevista, cada uno de los cuales fija sus objetivos, normas de aplicación, duración y medios necesarios, y que han sido aprobados mayoritariamente durante el mes de diciembre de 1994.

Asimismo, mediante la Decisión 94/268/EURATOM, el Consejo aprobó un

programa marco de acciones comunitarias de investigación y de enseñanza para la Comunidad Europea de la Energía Atómica, para el período 1994-1998 y que estará dotado de 1.254 millones de Ecus.

## Política social

Destaca la elaboración por parte de la Comisión Europea de un "Libro Blanco sobre Política Social Europea", aprobado el 27 de julio, que se inscribe en el marco del "Libro Blanco sobre el Crecimiento, la Competitividad y el Empleo: retos y pistas para entrar en el siglo XXI" (Com (93)700), y que constituye la continuación del "Libro Verde sobre la Política Social" publicado en Noviembre de 1993 y de las reacciones suscitadas por el mismo, y que tiene por objetivo servir de base para el debate de un nuevo programa de acción social, que deberá adoptarse en 1995.

Desde el punto de vista normativo, destaca la adopción de la Directiva del Consejo relativa a la constitución de Comités de empresa europeos o al establecimiento de procedimientos de información y consulta a los trabajadores en las empresas y grupos de empresa de dimensión comunitaria (Directiva 94/45/CE) que supone el primer texto legal adoptado por once Estados miembros (excepto el Reino Unido) en el ámbito de la aplicación del Protocolo Social del Tratado de Maastricht. En tal sentido, es de destacar la disposición final contenida en el artículo 14 de la Directiva que prevé la transposición legal del contenido de la misma por los Estados o su garantía de que en la fecha indicada al respecto, "los interlocutores sociales adopten las disposiciones necesarias por vía de acuerdo".

Así como la Directiva 94/33/CE relativa a la protección de los jóvenes en el trabajo, que fija las prescripciones mínimas relativas a los menores de 18 años en el trabajo, distinguiendo la situación de los niños (menores de 15 años o sujetos a la obligación de estar escolarizados a jornada completa) de la de los adolescentes.

En el ámbito de la Formación Profesional, destaca la creación de un programa de acción para la aplicación de una política de formación profesional de la Comunidad Europea (Decisión 94/819/CE), denominado Leonardo Da Vinci, que se aplicará durante el período comprendido entre el 1 de enero de 1995 y el 31 de diciembre de 1999. Dicho programa continuará la acción comunitaria desarrollada hasta 31 de diciembre de 1994 por los programas COMETT, PE-TRA, FORCE y EUROTECNET, y estará dotado con 620 millones de Ecus.

En el aspecto institucional destaca la creación de la Agencia Europea de Salud y Seguridad en el Trabajo (Reglamento (CE) N° 2062/94), cuya sede se fijó en Bilbao en el Consejo Europeo de Bruselas de octubre de 1993.

## Medio ambiente

Al igual que en años anteriores la política medioambiental comunitaria sigue siendo especialmente prolífica en la elaboración de disposiciones.

Destaca la elaboración, por parte de la Comisión y en el marco del Quinto Programa Comunitario de política y de acción para el medio ambiente y el desarrollo duradero, de unas Directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente (DOCE C 72 de 10.3.94), que constituyen un paso importante hacia la aplicación del principio "quien contamina paga".

A partir de ahora, las inversiones destinadas a la mejora del medio ambiente podrán beneficiarse de ayudas, únicamente para los costes medioambientales, hasta un total de 15% bruto de la inversión en caso de conformidad con las nuevas normas, en el caso de empresas existentes desde hace dos años al menos, y hasta el 30% bruto en caso de superación de las normas (o de inexistencia de éstas). Por otra parte, podrá autorizarse un 10% adicional para las PYME. En cuanto a las ayudas ambientales concedidas en las regiones asistidas en las que las ayudas regionales son de un nivel más elevado, podrán igualmente alcanzar dicho nivel.

Las ayudas al funcionamiento están prohibidas y sólo podrán autorizarse con carácter excepcional si están limitadas en el tiempo, tienen carácter regresivo y son necesarias para la aplicación de nuevas políticas más costosas de protección del medio ambiente o de salvaguardia de la competitividad internacional de las empresas comunitarias.

En relación a Convenios Internacionales, la Comunidad se ha adherido al Convenio sobre protección del medio marino del Mar Báltico (Convenio de Helsinki de 1974 y revisado en 1992) (Decisiones 94/156/CE y 94/157/CE). Y ha aprobado la Convención marco sobre el cambio climático, firmada en Río de Janeiro en junio de 1992 (Decisión 94/69/CE). También ha aprobado la segunda enmienda del Protocolo de Montreal, relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono (Decisión 94/68/CE).

Se ha adoptado un conjunto de Reglamentos relativos a: las sustancias que agotan la capa de ozono (Reglamento (CE) N° 3093/94); la primera lista de sustancias prioritarias previstas en el Reglamento sobre evaluación y control del riesgo de sustancias existentes (Reglamento (CE) N° 1179/94); la protección de bosques contra la contaminación atmosférica (Reglamento (CE) N° 836/94); y la lista de productos químicos peligrosos cuya exportación e importación debe ser controlada (Reglamento (CE) N° 3135/94).

Asimismo, se ha adoptado un conjunto de Directivas relativas a la lista de residuos peligrosos (Directiva 94/31/CE); los valores límite de emisión de dióxido de azufre (Directiva 94/66/CE); los valores límites de emisión de sustancias contaminantes por los vehículos de motor (Directiva 94/12/CE) y la conservación de las aves silvestres (Directiva 94/24/CE).

Por otra parte, el último Consejo de Ministros de Medio Ambiente del año, celebrado el 15 de diciembre, fue especialmente fructífero, al aprobar un conjunto importante de Directivas relativas a los envases y residuos de envases gracias al acuerdo previo del Parlamento Europeo, (Directiva 94/62/CE); a los compuestos orgánicos volátiles (COV) resultantes del almacenamiento de la gasolina y de su distribución en las estaciones de servicio (Directiva 94/63/CE); a la incineración de los residuos peligrosos (Directiva 94/67/CE); y a la eliminación de los PCB/PCT en los transformadores eléctricos.

Por último, destaca la adopción por el Consejo de una Decisión por la que se adopta un programa de cuatro años (1994-1998) para el desarrollo de estadísticas regulares sobre el medio ambiente (Decisión 94/808/CE), que será coordinado por la nueva Agencia Europea del Medio Ambiente.

## ACTIVIDAD NORMATIVA DEL ESTADO

*David Tornos*

Al igual que en el año anterior, la actividad del Estado en el ámbito comunitario, ha venido determinada por la aplicación de la nueva reforma de los Fondos Estructurales y su plasmación hasta la elaboración de los respectivos Marcos de Apoyo Comunitario para los diferentes objetivos. Así como, la puesta en marcha de las nuevas Iniciativas Comunitarias ha conllevado la actividad propia de presentación de proyectos por parte de las diferentes Administraciones del Estado.

La presentación y desarrollo de proyectos en el ámbito de la infraestructuras de transportes y del medio ambiente en el marco del Fondo de Cohesión ha sido otra fuente de actividad de la Administración Central en especial, así como de las Comunidades Autónomas. En este sentido, destaca el conflicto generado a principios de año entre el MOPTMA y el Departamento de Medio Ambiente de la Generalidad de Cataluña, en relación a la presentación de proyectos de las Comunidades y la gestión de los recursos procedentes del Fondo de Cohesión por estas últimas. Conflicto que derivó en un acuerdo en el mes de septiembre sobre el reparto entre las Comunidades Autónomas de una parte del Fondo de Cohesión, en función de los proyectos presentados.

Conviene destacar, asimismo, el papel protagonista del Comité Económico y Social que se plasmó en la emisión de un Dictamen sobre el Plan del objetivo 4 para España fuera de las regiones objetivo 1 correspondiente al período 1994-1999, aprobado en la sesión del Pleno del CES de 23 de marzo de 1994. Y en el amplio debate abierto en el seno del CES en relación a la interpretación y desarrollo en España del principio de cooperación de los interlocutores sociales en la política regional (principio del partenariado) establecido en el artículo 4 del Reglamento 2081/93.

Por otra parte, en el Primer Debate en el Senado sobre la situación del Estado Autonómico tuvo un tratamiento importante la definición de la participación de las CCAA en la conformación de la voluntad del Estado en los temas relacionados con la Unión Europea.

Tema abordado en el seno de la Conferencia de Asuntos Europeos que aprobó un primer documento en su reunión del 20 de Noviembre.

En cumplimiento de una de las resoluciones del debate sobre el Estado las autonomías aprobada en el Senado, el Gobierno acordó con las CCAA iniciar el proceso de presencia de éstas en los foros comunitarios, comprometiéndose a consultar a las Comunidades Autónomas sus posiciones ante la Unión Europea.

El foro serán las conferencias sectoriales. El segundo paso previsto en un plazo de seis meses es acordar una fórmula de participación directa de las CCAA en la delegación española en la UE, en materias que afecten a sus competencias.

Desde el punto de vista legislativo, 1994 sigue las pautas señaladas en años anteriores: destacan el importante número de disposiciones estatales que realizan la incorporación de disposiciones comunitarias al ordenamiento jurídico interno; una parte sustancial de las mismas se inscriben en el proceso legislativo desarrollado como consecuencia del desarrollo del Libro Blanco sobre el Mercado Interior; gran diversidad, desde el punto de vista material de las disposiciones, destacando las relativas a productos industriales, alimenticios, farmacéuticos, sector veterinario y fitosanitario, agricultura y pesca; y en relación a estos dos últimos ámbitos, preeminencia de las disposiciones que comportan un procedimiento de obtención de ayudas.

El número de normas con rango de Ley que incorporan normativa comunitaria es superior al de otros años. Destacando la Ley Orgánica 13/1994 del Régimen Electoral General que adecúa la legislación electoral a las previsiones contenidas en el artículo 8.B.2 del Tratado de la Unión Europea en relación a las elecciones al Parlamento Europeo. La Ley 13/1994 de Autonomía del Banco de España, que se enmarca en el conjunto de disposiciones emanadas a partir del inicio de la segunda fase de la Unión Económica y Monetaria. La Ley 3/1994 que transpone al ordenamiento español la Segunda Directiva de Coordinación Bancaria (Directiva 89/646/CEE). La Ley 25/1994 relativa al ejercicio de actividades de radiodifusión que aglutina en un solo texto normativo distintos aspectos recogidos en la Directiva 89/552/CEE. La Ley 36/1994 que incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 93/7/CEE relativa a la restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilegal del territorio de un Estado miembro de la Unión Europea. Y la Ley 43/1994 que incorpora la Directiva 92/100/CEE sobre derechos de alquiler y préstamo y otros derechos afines a los derechos de autor en el ámbito de la propiedad intelectual.

En el sector farmacéutico se ha adoptado un conjunto de disposiciones relativas a la publicidad de los medicamentos de uso humano (RD 1416/1994), sobre inspección y verificación de buenas prácticas de laboratorio (RD 2043/1994), sobre los medicamentos homeopáticos de uso humano de fabricación industrial (RD 2208/1994) y en relación al etiquetado y prospecto de los medicamentos de uso humano (RD 2236/1994).

Sobre la elaboración y control de productos alimenticios, sector que se enmarca, asimismo, en el ámbito de las disposiciones desarrollados en base al Libro Blanco del Mercado Interior, destacan disposiciones relativas a la elaboración de néctares de frutas sin adición de azúcares o de miel (RD 1412/1994), a la producción y comercialización de leche cruda, leche tratada térmicamente y productos lácteos (RD 1679/1994), normas técnico-sanitarias sobre materiales y objetos de película de celulosa regenerada para uso alimentario (RD 1413/1994) y sobre condiciones sanitarias de producción y comercialización de productos cárnicos (RD 1904/1993).

Desde el punto de vista cuantitativo, destaca de forma importante el gran número de disposiciones relativas al ámbito veterinario por las que se establecen las condiciones sanitarias y de sanidad animal aplicables al sacrificio de animales de caza silvestre (RD 2044/1944), a la producción y comercialización de carnes frescas de aves de corral (RD 2087/1994), de carne de conejo doméstico y de caza de granja (RD 1543/1994), a la lucha contra determinadas enfermedades: vesiculosa porcina (RD 650/1994), peste porcina clásica (RD 2159/1993), fiebre aftosa (RD 2223/1993), a la protección de cerdos (RD 1048/1994) y de terneros (RD 1047/1994), a la protección de animales durante el transporte (RD 66/1994), y normas de política sanitaria que regulan los intercambios intracomunitarios e importaciones de animales de la especie ovina y caprina (RD 2121/1993), de animales, óvulos, esperma y embriones (RD 1881/1994), y de embriones de la especie bovina (RD 920/1994). Así como normas de sanidad animal aplicables a la puesta en el mercado de animales y productos de la acuicultura (RD 1882/1994) y medidas de lucha contra determinadas enfermedades de los peces (RD 1488/1994).

En relación a la protección de consumidores destaca el RD 2160/1993 que regula la indicación de precios de los productos ofrecidos a los consumidores y usuarios.

En el ámbito fitosanitario, el RD 2163/1994 por el que se implanta el sistema armonizado comunitario de autorización para comercializar y utilizar productos fitosanitarios, que transpone la Directiva 91/414/CEE; el RD 280/1994 que establece los límites máximos de residuos de plaguicidas y su control en determinados productos de origen vegetal; y el RD 443/1994 por el que se modifica la reglamentación técnico-sanitaria para la fabricación, comercialización y utilización de los plaguicidas de acuerdo con la Directiva 78/631/CEE.

En relación a productos industriales destaca el RD 124/1994 relativo al etiquetado y la información referente al consumo de energía y otros recursos de los aparatos de uso doméstico, que transpone la Directiva 92/75/CEE. Así como el RD 65/1994 relativo a las exigencias de seguridad de los aparatos eléctricos utilizados en medicina y veterinaria.

En el sector agrícola destacan el Real Decreto-Ley 1/1994 por el que se procede a la inmediata puesta en marcha de las ayudas comunitarias en materia de inversiones forestales en explotaciones agrarias; el RD 62/1994 que amplía y simplifica el sistema de ayudas a las inversiones en planes de mejora de las explotaciones agrarias en el marco del Reglamento (CEE) N° 2328/91; y el RD 539/1994 por el que se establece un régimen comunitario de ayudas destinado a fomentar el cese anticipado en la actividad agraria. En relación a la leche y productos lácteos destacan tres Reales-Decreto (324, 2230 y 2307 de 1994), por los que se establecen normas reguladoras de dicho sector y del régimen de la tasa suplementaria, la asignación de cantidades de referencia suplementarias de leche procedentes de la reserva nacional y normas para la asignación de cantidades de referencia suplementarias.

En el sector vitivinícola únicamente reseñar el RD 323/1994 que establece la normativa sobre los documentos que acompañan el transporte de productos vitivinícolas y los registros del sector.

Y en materia de pesca, el RD 2112/1994 que incorpora la normativa comunitaria relativa a los criterios y condiciones de las intervenciones con finalidad estructural en el sector.

Por último, señalar el RD 442/1994 sobre primas y financiación a la construcción naval, en base a la prórroga del sistema de ayudas realizada por la Directiva 93/115/CEE.

## ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

*David Tornos*

Al igual que en el Informe anterior la primera nota destacable es el importante número de disposiciones adoptadas por las Comunidades Autónomas en aplicación de normativa comunitaria. En cuanto al contenido se advierte una mayor diversificación material con la incorporación de disposiciones relativas al turismo, función pública, construcción naval, productos alimenticios, museos o radiodifusión televisiva. Aun cuando la mayor parte de disposiciones, siguiendo la pauta de años anteriores, se concentran en el ámbito agrícola, la política regional (Fondos Estructurales, Fondo de Cohesión o Poseican en el caso de Canarias), la pesca (sobretudo, en el caso de la Comunidad de Galicia) y el Medio Ambiente, en el que se produce un importante incremento de la producción normativa.

Desde el punto institucional, prosigue la creación de órganos encargados de temas europeos. En Galicia se crea la Comisión para asuntos relacionados con la Unión Europea (Decreto 114/1994), adscrita a la Consejería de Economía y Hacienda, como órgano de coordinación de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma en las materias relacionadas con la Unión Europea y sus organizaciones regionales. En Asturias mediante el Decreto 14/1994 se regula la composición y funcionamiento de la Comisión de coordinación para los Asuntos Europeos, creada el 20 de Febrero de 1986, al objeto de dotarla de máxima efectividad en sus actuaciones en el nuevo contexto comunitario creado con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht. Y en Aragón, el Decreto 1/1994 actualiza asimismo la composición y funciones de la Comisión Aragonesa para Europa, creada en Enero de 1991.

Como en años anteriores, el grueso de disposiciones se concentra en los sectores agrícola, ganadero y en la aplicación de la política regional comunitaria.

En el ámbito de la Agricultura, la mayor parte de las disposiciones se refieren a su financiación y obtención de ayudas: Navarra (Ley 19/1994 que establece la nueva financiación de las obras de interés agrícola); Aragón (Ley 6/1994 de financiación agraria); Baleares (Decreto 28/1994 sobre mejora de las estructuras agrarias); La Rioja (Decreto 20/94 de mejora de la eficacia de las estructuras agrarias, en base al Reglamento (CEE) N° 3669/93); Extremadura (Decreto 110/94: ayudas para fomentar inversiones forestales en explotaciones agrarias, en base al RD 378/1993 y el Reglamento (CEE) N° 208/92 y el Decreto 40/1994: régimen de ayudas a las rentas agrarias de las Comarcas de Plasencia y Coria, en base a la Decisión 93/338/CEE); Andalucía (Decreto 185/1993:

reforma agraria en la Comarca de Condado (Jaén); Cataluña (Decreto 290/1994: sobre ayudas al aceite de oliva, en base a los Reglamentos (CEE) N° 2261/84 y 3061/84) y Canarias (Orden de 24 de enero sobre normas para la gestión de propuestas de pago de ayudas comunitarias para el suministro de las Islas y Orden de 26 de octubre sobre concesión de indemnización compensatoria en determinadas zonas, en base al Reglamento (CEE) N° 2328/91.

En relación a la producción de leche destaca el Decreto 191/1993 de la Comunidad de Andalucía por el que se constituye la reserva autonómica de cantidades de referencia de producción de leche y el Decreto 21/1994 de ayudas de la Unión Europea para el consumo de productos lácteos.

Dos Decretos de la Comunidad Balear (Decreto 99/1994) y Cataluña (Decreto 28/1994) crean, respectivamente, el Consejo Balear de la Producción Agraria Ecológica y el Consejo Catalán de la Producción Agraria Ecológica, en base al Reglamento (CEE) N° 2092/91.

Y, por último, en cuanto a las Organizaciones de productores destacan las siguientes disposiciones: Canarias (Orden de 29 de abril que regula el Registro de Agrupaciones de Productores Agrarios; Decreto 116/1994 sobre procedimiento y requisitos para el reconocimiento de las organizaciones de productores de plátanos, en base a los Reglamentos (CEE) N° 404/93 y 919/94; y el Decreto 6/1994 que crea el Registro de Agrupaciones y Organizaciones de Productores agrarios) y Aragón (Decreto 122/1994 que crea el Registro de Explotaciones Agrarios).

En relación a la ganadería, únicamente destaca la Ley 6/1994 de Sanidad Animal de Castilla y León.

Y en materia forestal, la Ley 5/1994 de fomento de Montes arbolados y la Ley 9/1994 de Defensa de Ecosistemas forestales de Castilla y León.

En relación a la política regional comunitaria destacan un conjunto de Leyes que regulan la tramitación y control de programas relacionados con los Fondos estructurales: Madrid (Ley 8/1994, sobre planes y programas de la Comunidad de Madrid en relación con los Fondos Estructurales de la Unión Europea), Aragón (Ley 9/1994 reguladora de los Planes de Desarrollo Regional de los Fondos Estructurales de la Unión Europea), Cantabria (Ley 2/1994 reguladora de los programas operativos de la Comunidad Autónoma de Cantabria, dentro del marco comunitario de apoyo), Canarias (Decreto 124/1994 por el que se regulan los programas del Gobierno de Canarias para el fomento y el mantenimiento del empleo, en línea con las directrices del Fondo Social Europeo y el Programa Operativo de Canarias) y Comunidad Valenciana (Decreto 99/1994 que regula la concesión de ayudas destinadas al desarrollo local dentro del Programa Operativo de la Comunidad Valenciana (1994-1999).

Un importante número de disposiciones se refieren a la política medioambiental, aun cuando se concentran en tres Comunidades: Aragón, Castilla-León y Comunidad Valenciana.

En Aragón (Decreto 45/1994), al igual que en Castilla y León (Ley 8/1994) se establece el marco legislativo en materia de Evaluación del Impacto Ambiental, regulado por la Directiva 85/377/CEE y el Real Decreto legislativo 1302/1986, si bien en el caso de la Ley de Castilla y León se incorporan, asimismo, normas relativas a la realización de las auditorías ambientales objeto del Reglamento (CEE) N° 1836/93. En la Comunidad Valenciana destaca la adopción de la Ley 11/1994 de Espacios Naturales Protegidos y los Decretos 218/1994 por lo que se crea la figura de protección de especies silvestres denominada microreserva vegetal, 240/1994 por el que se aprueba el Reglamento regulador de la gestión de los residuos sanitarios, en base a la Directiva 91/689/CEE y 254/1994 por el que se designa a la Dirección General de Calidad Ambiental como organismo competente para otorgar la etiqueta ecológica y demás funciones a que se refiere el Reglamento (CEE) N° 880/1992.

En Castilla y León destaca la adopción de cinco Decretos relativos al Reglamento para la aplicación de la Ley de Actividades clasificadas (Decreto 159/1994), el registro de pequeños productores de residuos tóxicos y peligrosos (Decreto 180/1994), el catálogo de zonas húmedas y su régimen de protección (Decreto 194/1994) y el Plan Director de Infraestructuras Hidráulicas Urbanas (Decreto 151/1994).

En el ámbito de la pesca, la Comunidad Valenciana ha adoptado el Decreto 78/1994, que incorpora diversas Directivas relativas a los controles técnicos y sanitarios de los productos pesqueros en su descarga y desembarque en los puertos. La Comunidad de Galicia, como es lógico y al igual que en años anteriores monopoliza la producción normativa en dicho sector. El Decreto 419/1993, al igual que en el caso de Valencia, refunda la normativa sobre descarga, primera venta y comercialización de los recursos marinos en fresco, en base fundamentalmente al Reglamento (CEE) N° 2847/1993. Adopta tres Decretos en materia de ayudas al sector (Decreto 422/1993), la concesión de ayudas para la adquisición de buques (Decreto 287/1994) y ayudas para la renovación y modificación del sector (Decreto 278/1994). El Decreto 425/1993 refunde la normativa sobre el permiso de explotación para ejercer la actividad pesquera y marisquera, en base al Reglamento (CEE) N° 3760/1992. Y el Decreto 427/1993 regula los órganos asesores y consultivos de la Consejería de Pesca, Marisqueo y Acuicultura.

En relación a las ayudas a la construcción naval, la Comunidad de Galicia ha adoptado el Decreto 217/1994 que regula el marco de las ayudas a los astilleros y los armadores, en el marco de la Directiva 90/684/CEE y 93/115/CEE.

En el ámbito del turismo, el Decreto 168/1994 de la Comunidad de Cataluña supone la adecuación de la normativa vigente a la Directiva 90/314/CEE relativa a los viajes, vacaciones y circuitos combinados. Y el Decreto 48/1994 de la Comunidad de Navarra ordena y regula los establecimientos hoteleros, bajo el principio de libertad de mercado y adoptando las Directivas europeas en materia de turismo.

La Comunidad de Cataluña ha elaborado el Decreto 126/1994 que regula la autorización, acreditación y el registro de los laboratorios de salud ambiental y

alimentaria, en base a las Directivas 89/397/CEE, 88/320/CEE, 90/18/CEE y la Decisión del Consejo 89/569/CEE, relativa a la aceptación de una Recomendación de la OCDE sobre el cumplimiento de los principios de buenas prácticas de laboratorio. Y el Decreto 244/1994 que supone la incorporación de la Directiva 89/552/CEE sobre la coordinación de disposiciones relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva, atribuyendo las funciones de control e inspección del cumplimiento de la Ley 24/1994 al Departamento de la Presidencia y regulando la potestad sancionadora.

La Comunidad de Navarra ha elaborado el Decreto 203/1994 por el que se regula el régimen de acceso a los Museos en condiciones de igualdad para los ciudadanos españoles y demás miembros de la Unión Europea.

Y, por último, destacan las Leyes 27/1994 de Navarra y 8/1994 de La Rioja en materia de función pública, por las que se regula el acceso a determinados sectores de la función pública de los nacionales de los demás Estados de la Unión Europea.

## EL COMITE DE LAS REGIONES

*Blanca Vilà*

### Composición y funciones

El Comité de las regiones, nuevo órgano consultivo creado por el Tratado de la Unión Europea (introducido por los artículos 198 A, 198 B y 198 C en el Tratado CE) se compone en la actualidad, tras la adhesión de los nuevos Estados miembros, de 222 miembros, y de igual número de suplentes, elegidos en calidad de representantes de regiones y de colectividades locales, según una clave de reparto nacional idéntica a la utilizada en la participación en el Comité económico y social. Así, las regiones, demarcaciones administrativas o ciudades de los cuatro “grandes” países (F, D, UK y I) cuentan con una representación de 24 miembros; España envía a 21 de sus miembros; a los seis países “medianos” (B, NL, GR, P, S, A) les corresponde 12 miembros a cada uno, y las regiones y ciudades de los pequeños países aportan 9 (IRL, DK, FL) o 6 miembros (Lux). Son nombrados por el Consejo por un período de cuatro años, a propuesta de los gobiernos de los Estados miembros.

En cuanto a sus funciones, es preceptivamente consultado (Dictámenes preceptivos) en materias educativas (art. 126), del ámbito de la cultura (art. 127), de sanidad pública (art. 129), redes transeuropeas (art. 129 D) y de cohesión económica y social (arts. 130 B, 130 D y 130 E del Tratado CE). El Consejo y la Comisión pueden en cualquier momento, por razones de interés u oportunidad, someter un texto a su consulta. Además, y ahí radica el interés de su acción y del examen de sus opiniones y actitudes, el Comité de las Regiones está informado de todas las solicitudes de dictamen del Comité Económico y Social, y puede, en cualquier caso y sin previa solicitud, adoptar dictámenes que denominaremos “de propia iniciativa” (“auto-saisine”).

Su sesión constitutiva tuvo lugar el 9 de marzo de 1994, y en ella se designó su presidente (Jacques Blanc, presidente de la Región Languedoc-Roussillon, F), elegido por un período de dos años, su primer vicepresidente (Pascual Maragall, Alcalde de Barcelona) y los 28 miembros restantes de su Mesa. Tras su constitución, adoptó en su segunda sesión plenaria —del 5 y 6 de abril— su Reglamento interno, aprobado más tarde por el Consejo el 25 de mayo de 1994 (D.O.C.E. núm. L 132 de 27 de mayo de 1994, p. 49).

### Organización y estructuras administrativas

El Comité se ha estructurado en ocho comisiones, de las que cuatro de ellas cuentan con sus subcomisiones especializadas, más una comisión encargada de

asuntos institucionales que deberá preparar la contribución del Comité a la Conferencia Intergubernamental de 1996. Cuenta con una Dirección de Trabajos Consultivos y una Dirección de relaciones interinstitucionales y exteriores, más una Secretaría General. Las comisiones y subcomisiones responden a la distribución de tareas y responsabilidades en las siguientes materias:

— *Comisión núm. 1*

Desarrollo regional, desarrollo económico, finanzas locales y regionales (más una subcomisión de finanzas locales y regionales)

— *Comisión núm. 2*

Gestión del espacio; agricultura, caza, pesca, bosque, mar y montaña (con una subcomisión de turismo y espacio rural)

— *Comisión núm. 3*

Transportes y redes de comunicaciones (con una subcomisión de telecomunicaciones)

— *Comisión núm. 4*

Políticas urbanas

— *Comisión núm. 5*

Gestión territorial, medio ambiente, energía

— *Comisión núm. 6*

Educación y formación

— *Comisión núm. 7*

Europa de los ciudadanos, investigación, cultura, juventud y consumidores (con una subcomisión de juventud y deporte)

— *Comisión núm. 8*

Cohesión económica y social, política social, sanidad pública.

El Comité de las Regiones no se halla estructurado en grupos, ni según criterios de afinidad de intereses, aunque la Mesa ha previsto dar facilidades, para el funcionamiento ordinario, al acceso de grupos políticos o de carácter interregional a las salas de reuniones. Goza también de determinadas disponibilidades de traducción e interpretación simultánea de sus reuniones informales.

En cuanto a las estructuras administrativas y conforme al Protocolo núm. 16 anexo al Tratado de la Unión Europea, el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social disponen de una infraestructura organizativa conjunta, además de sus propios efectivos dirigidos por un Secretario General. La infraestructura comprende en particular los servicios de traducción, imprenta, difusión e informática, y la gestión de las salas de reunión. Sin perjuicio de posibles nue-

vas evoluciones, cabe reseñar que la Comisión ha estado presente en cuatro de las seis sesiones plenarias desarrolladas hasta hoy.

A menos de un año desde su constitución, y antes de pasar revista a algunas de las opiniones expresadas en los dictámenes elaborados hasta la fecha, es ya posible reseñar dos datos interesantes:

1º El Comité de las Regiones viene mostrando un indudable interés acerca de las aplicaciones concretas del *principio de subsidiariedad*, considerándose y afirmándose en calidad de “guardián” del mismo. Cada dictamen corrobora esta preocupación, en la medida en que realiza un examen sistemático acerca de la existencia “in casu” y de la oportunidad del ejercicio de una competencia comunitaria, como se verá a continuación.

2º El Comité presenta una importante tendencia a actuar en “auto-saisine”, ejerciendo sus competencias de iniciativa, de manera más clara que el C.E.S.. A nivel de secretarías interinstitucionales se practican, ya desde hace meses, procedimientos informales que garantizan la puntualidad de la información del Comité de cualquier iniciativa comunitaria en elaboración (control “ex ante” de las iniciativas comunitarias), importante en la programación de los trabajos de este último.

## Desarrollo de las actividades en 1994

### *Control de la aplicación del principio de subsidiariedad: los primeros dictámenes del Comité de las Regiones*

En el seguimiento de los principales trabajos del Comité de las Regiones llevados a cabo a lo largo de su primer año de actividad, en los que ha emitido sus primeros Dictámenes preceptivos, producidos a solicitud de la Comisión o del Consejo, en base a las previsiones del Tratado CE y en función de las competencias explícitas que éste le reconoce (educación, art. 126; cultura, art. 127; sanidad pública, art. 129; protección de consumidores, art. 129 A; redes transeuropeas, art. 129 D; cohesión económica y social, art. 130B, 130 D y 130 E) cabe advertir su gran interés en “filtrar”, en primer lugar, la aplicación específica del principio de subsidiariedad que el texto a examinar contiene.

Las formulaciones a que ha acudido son muchas y variadas, y no se limitan a una apreciación estructural de la manifestación de la competencia comunitaria, que hallaría su base en una interpretación estricta del principio general enunciado en el artículo 3B, segundo párrafo —que sólo actuaría en la “gestión” del principio de subsidiariedad en ámbitos comunitarios en que no se reconocen competencias exclusivas—. Más allá, y puesto que los ámbitos de actuación ordinarios del Comité de las Regiones se corresponden al ejercicio, en todo caso, de competencias compartidas, está decidido a ejercer el control de la aplicación concreta de la subsidiariedad como principio inspirador de toda actuación comunitaria, llegando a proponer los niveles específicos de intervención deseable,

en cada supuesto, de los entes subestatales, regionales y locales, y a abordar el principio de partenariado.

La doctrina del Comité en torno al principio de subsidiariedad ha quedado reflejada en su resolución de 28 de noviembre de 1994, que a continuación reproducimos textualmente por su interés y por su alcance. Y a continuación ofreceremos el tratamiento del principio en dos ámbitos, el social y educativo y el relativo a las grandes redes telemáticas y sistemas de información, en los que, en más de una ocasión, el Comité de las regiones ha manifestado profundas reticencias frente al ejercicio de competencias comunitarias, consideradas excesivas.

Veamos el texto de la Resolución de 28 de noviembre de 1994 sobre el principio de subsidiariedad:

“el Comité de las Regiones,

vistos los arts. A y B del Tratado sobre la Unión Europea y el art. 3 b del Tratado CE introducido por el Tratado de la Unión Europea,

vistas las resoluciones y los informes aprobados por las diferentes instituciones de la Unión Europea, y en particular el acuerdo interinstitucional de octubre de 1993 entre el P.E., el Consejo y la Comisión,

vistas las resoluciones de la Asamblea de las regiones de Europa de 6 de septiembre de 1990 y de 22 de enero de 1993 y del Consejo de las ciudades y regiones de Europa de 3 diciembre de 1992,

Considerando que el principio de subsidiariedad contribuye al refuerzo de la legitimidad democrática de la Unión Europea, garantizando que las decisiones sean adoptadas en el nivel más próximo posible del ciudadano, en la medida en que se aseguren la transparencia y la eficacia de la acción de los poderes públicos,

Considerando que el art. 3 b del Tratado limita la subsidiariedad a un criterio de ejercicio de las competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros,

Considerando que las instituciones de la Unión, y en particular la Comisión, realizan un control previo de la legislación comunitaria a la luz del principio de subsidiariedad, examinando también, conforme a tal principio, las reglas existentes o la pertinencia de emprender nuevas acciones,

Considerando que, en vistas a su control posterior, la subsidiariedad debe poder ser objeto de control judicial, lo que implica la posibilidad de introducir los recursos correspondientes ante el Tribunal de justicia,

Considerando que el Tratado de Maastricht, conforme a su art. N, deberá ser revisado en una conferencia intergubernamental en 1996 y que, a tal efecto, se ha decidido proceder a la constitución de un grupo de reflexión en junio de 1995;

1. Se felicita de que el Tratado de Maastricht haya trazado un modelo de unión en el que las decisiones fueran adoptadas al nivel más próximo al ciuda-

dano, garantizándose así la eficacia y la transparencia de la acción de los poderes públicos.

2. Pide que, en la formulación concreta del artículo 3b, el principio de subsidiariedad quede afirmado, y que sea de aplicación a cualquier nivel institucional, instituciones y órganos europeos, Estados miembros, regiones y entidades locales.

3. Pide que, con ocasión de la aprobación de la reglas comunitarias, los mecanismos de control a priori garanticen la transparencia y permitan al Comité de las Regiones y a sus miembros verificar la ejecución efectiva del principio de subsidiariedad.

4. Pide que, antes de emprender una acción en un ámbito nuevo, la Unión verifique, consultando al Comité de las regiones, su conformidad con el principio de subsidiariedad.

5. Pide que le sea reconocido al Comité de las Regiones el derecho de introducir un recurso ante el Tribunal de justicia, cuando eventuales infracciones al principio de subsidiariedad atenten contra las competencias de las regiones y entidades locales.

6. Recuerda que la próxima revisión del Tratado de Maastricht ofrece una posibilidad de inscribir en el Tratado las modificaciones que permitan complementar la formulación del principio de subsidiariedad, e invita insistentemente al Consejo Europeo a transmitir tales criterios a la Conferencia intergubernamental.

7. Encarga a su presidente el transmitir la presente Resolución al Consejo, a la Comisión y al Parlamento europeo.”

Como se observará, las palabras de la Resolución de 28 de noviembre asumen un concepto amplio de subsidiariedad, y proponen —mediante el establecimiento de un sistema de legitimación activa ante el Tribunal de Justicia— para sí mismo una función de “guardián” comunitario de su ejercicio por el conjunto de las instituciones.

Retomemos, pues, algunas de las formulas que ha venido utilizando en sus propias palabras, sea en el ámbito “social”: protección del consumidor, educación, sanidad (A); sea en el ámbito de las redes transeuropeas, en particular en el ámbito telemático y de servicios, o en el ámbito de la cohesión (B).

#### *Ambito social, educativo, de protección del consumidor y sanitario*

En el Dictamen sobre el libro Verde de la Comisión acerca del “Acceso de los consumidores a la justicia y a la solución de litigios en el mercado único” (doc. COM (93)576 final, Dictamen de 17.5.1994, CdR, 47/94), punto 1, el Comité se expresa del siguiente modo:

“..Teniendo en cuenta que la presentación de un Libro Verde guarda relación directa con la aplicación del principio de subsidiariedad tal y como viene descri-

to en el art. 3B del Tratado sobre la Unión Europea, y teniendo en cuenta las competencias atribuidas al Comité de las Regiones en este Tratado, este Comité entiende seguir una línea política general cara a la adopción de un Libro Verde de la Comisión.

....El Comité emitirá su dictamen en torno a las siguientes cuestiones:

— ¿Cuáles son las implicaciones, para la política referida, de la aplicación del principio de subsidiariedad tal y como descrito en el art. 3B del Tratado?

— El análisis, realizado por el Libro Verde, de los problemas, bloqueos y desafíos que existen en el sector, ¿tiene debidamente en cuenta las diferencias y especificidades propias de las regiones de la Comunidad?

— Las soluciones e iniciativas propuestas, consideran debidamente las diferencias y especificidades propias de las regiones de la Comunidad y, a este respecto, las competencias y los *proprios* de las autoridades regionales y locales son debidamente respetadas?

— Las proposiciones concretas a elaborar ulteriormente en base al Libro Verde, ¿contribuirán a mejorar la vida ordinaria de los ciudadanos europeos y, por ello, a hacer la integración europea más tangible para ellos, en forma de realizaciones específicas?

— Que función está llamado a desempeñar el Comité de las Regiones en la elaboración ulterior del Libro Verde, y más especialmente en el marco de las consultas que la Comisión está dispuesta a organizar con las distintas instancias, organizaciones y autoridades competentes?

El Comité introducirá, a través de sus comisiones competentes, los métodos de trabajo apropiados para seguir de cerca el proceso de examen de un Libro Verde de la Comisión en la Comunidad.” (CdR,47/94, pp.2-3).

En cuanto a los medios de recurso y solución de litigios en materia de consumo, asumiendo plenamente el objetivo de la Comisión en su Libro Verde, que consiste en llegar al resultado de que a lo largo y ancho de la Comunidad el consumidor pueda beneficiarse de un nivel de reparación de los daños equiparable en conjunto, incorpora el dato de la subsidiariedad a la hora de la búsqueda de alternativas. En este sentido,

“estima que las soluciones eficaces deben ser examinadas a la luz del principio de subsidiariedad. Y, más allá de la demostración de su necesidad, tales nuevas medidas (que deben ser adoptadas por la Comunidad) deben también ser proporcionadas a los objetivos a alcanzar. Ello implica que los Estados miembros, las regiones y las colectividades locales deberán disponer de un margen de maniobra máximo para aplicarlas. Tales medidas eventuales de armonización deberán limitarse a los aspectos esenciales y horizontales cuando sean adoptadas a nivel comunitario.

El Comité es de la opinión de que las diferencias que existen entre las legislaciones nacionales en materia de protección de consumidores no deberí-

an ser consideradas como un simple factor negativo, ve más bien en tales diferencias la expresión de la riqueza de las diversidades culturales de Europa. El Comité de las Regiones invita a la Comisión a respetar plenamente esa diversidad de tradiciones en sus futuras proposiciones sobre protección de consumidores. Solo será posible una política comunitaria de protección eficaz de los consumidores teniendo en cuenta debidamente las realidades regionales y locales de cada Estado miembro, en el respeto de los intereses del consumidor.” (CdR, 47/94, p.4)

En su dictamen preceptivo sobre el Programa SOCRATES, en materia de intercambio educativo, llamado a sustituir los programas de intercambio y de movilidad de estudiantes (ERASMUS, etc.) (COM (93) 708 final), en su punto 1.2 el Comité relaciona el principio de subsidiariedad con el dato de la *diversidad*:

“El Comité... desearía que la administración y la responsabilidad financiera del programa fueran descentralizadas.... en cuanto al “respeto de la diversidad de sistemas educativos, la cooperación voluntaria de los diferentes actores y la libre elección de los partenaires..”, la mejor manera de llegar a tal resultado consiste en garantizar a los Comités consultivos una representatividad adecuada. Escocia, por ejemplo, que tiene un sistema de educación particular, debería estar representada por sí misma.”

En su Dictamen (44/94) sobre la Propuesta de Decisión del Consejo y de los Ministros de Sanidad de los Estados miembros reunidos en el Consejo (en tanto que competencia comunitaria de carácter complementario) (COM (93)454 final), el Comité de las Regiones se pronuncia con ocasión de la prórroga de la acción comunitaria contra el SIDA, del siguiente modo:

“Conforme al principio de subsidiariedad, la acción de la Unión Europea debe ser concebida de tal manera que suponga una ayuda para que los Estados miembros consigan sus objetivos de lucha contra el SIDA. La participación europea deberá aportar un valor añadido a los proyectos piloto ejecutados por los Estados miembros. Deberá también tomar en consideración la existencia de una variedad de situaciones y facilitar la aplicación de modalidades de evaluación en cuanto a las acciones a emprender.

Sin embargo, el Comité de regiones estima que corresponde a la Unión Europea promover una estrecha coordinación de las iniciativas en curso en los Estados miembros. Tal coordinación se halla aún más justificada cuanto, con la actual apertura de las fronteras y de la libre circulación, se hace más necesario garantizar una protección por igual al conjunto de ciudadanos europeos” (Dict., CdR, 44/94, p.2)

### *Redes transeuropeas*

El 14 de abril de 1994, el Consejo de la Unión europea ha decidido, en acuerdo con los artículos 129D.1 y 129D.3 del Tratado instituyendo la Comunidad europea, consultar el Comité de las Regiones sobre las siguientes propues-

tas: “— Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo y al Consejo sobre la red telemática transeuropea entre administraciones; — Proposición de decisión del Consejo sobre un conjunto de orientaciones relativo a las redes telemáticas transeuropeas entre administraciones; — Proposición de decisión del Consejo creando una acción plurianual comunitaria sosteniendo la instalación de redes telemáticas transeuropeas destinadas al intercambio de datos entre administraciones (IDA)” (doc. COM(93)69 final).

La comunicación, así como las dos proposiciones de decisión, tiene por objeto proponer un conjunto de medidas que permitan, a las administraciones nacionales y a las instituciones y órganos comunitarios, tratar y hacer intercambios, gracias a la aplicación y utilización de redes telemáticas transeuropeas apropiadas, de las informaciones necesarias para el funcionamiento del mercado interior y la aplicación de las políticas comunes.

La comunicación, así como las dos proposiciones de decisión completan acciones ya existentes e inscritas en la comunicación al Consejo del 10 de diciembre de 1990 relativa a las redes transeuropeas (doc. COM(90)585 final - 10 de diciembre de 1990), complementada por la comunicación del 2 de octubre de 1991, que cubre las necesidades de intercambios de informaciones entre administraciones para asegurar el funcionamiento del mercado interior (doc. SEC(91)1752 final - 2 de octubre de 1991). El proyecto debe igualmente ser visto dentro del contexto del Libro blanco sobre el crecimiento, la competitividad y el empleo, por lo que se refiere a las grandes redes sobre la información (grupo Bangemann). El nuevo texto deberá integrar, dándole la amplitud exigida por las circunstancias, las acciones ya desarrolladas por la Comunidad en el tratamiento y la transmisión de datos entre administraciones públicas, nacionales y/o comunitarias. Se trata de los programas CADDIA et INSIS así como los programas ENS de R&DT et TEDIS.

También hay que recordar que existen otras redes entre administraciones (por ejemplo SIS-SCHENGEN, INTRASTAT, VIES-TVA, COMEDI) que funcionan dentro y fuera de la Unión.

“Si el Comité está, en principio, de acuerdo con el *objetivo básico* seguido por el “nuevo enfoque” en la comunicación, así como en las dos proposiciones de decisión, insiste en que ese acuerdo de principio no podría, por sí sólo, garantizar, desde el principio, y de forma automática, *toda la aplicación futura de la red*, respectivamente de un proyecto telemático transeuropeo entre administraciones. Al contrario, cada red, respectivamente cada proyecto, debería ser individualmente analizado en cuanto a su necesidad y oportunidad. La creación y la aplicación de redes y proyectos deberá hacerse más bien según un sistema “Bottom-up” que “Top-down”; es decir, que hay que evaluar antes que nada las posibles aplicaciones ya existentes o en proyecto entre las administraciones de los Estados miembros, y concebir solamente entonces las posibles técnicas de interconexión y de intercambio a nivel propiamente comunitario. Cada red, cada proyecto deberán también hallarse en conformidad con el principio de subsidiariedad. El Comité piensa que deberá favorecerse, ante todo, la interconexión y la interoperabilidad de las redes.

El Comité cree que la información a intercambiar deberá ser determinada en base a necesidades bien definidas, respectivamente, en los Estados miembros y en las diferentes regiones, en la medida en que estas gocen de competencias, y que las redes se crean en aplicación de textos reglamentarios existentes o en preparación. Cada red, cada futuro proyecto, deberá analizarse en la óptica de la utilidad ofrecida a sus usuarios potenciales, y la Comunidad deberá únicamente participar en las redes cuya amplitud y alcance sobrepase la posible acción por sí mismos de los Estados miembros, y que responda a los objetivos fundamentales de la Unión europea.

El Comité insiste también en la toma en consideración de las entidades regionales y locales en el desarrollo y ejecución de las redes y proyectos telemáticos transeuropeos. Estas entidades podrán así desarrollar sus propias políticas de manera más eficaz mediante el acceso a tales informaciones, crecidas éstas en volumen y en calidad. Las entidades regionales y locales no deben por tanto ser solamente consideradas en su calidad de *proveedores* de tales informaciones, sino también como *potenciales usuarios* de las redes establecidas.

#### *Auto-iniciativa del Comité de las Regiones en 1994*

Como podrá comprobarse en el Anexo, entre los Dictámenes principales adoptados desde su constitución y hasta la sesión plenaria de 1-2 de febrero de 1995, el Comité, sobre un total de 17 dictámenes a título principal y 6 de carácter complementario, ha iniciado por propia voluntad 12 y 5 respectivamente, lo que significa una gran voluntad e interés de seguimiento de la toma de decisiones en el seno de la Comunidad.

Si el volumen de la acción a iniciativa propia es importante, lo es aún más cuando se observa el ámbito, *lato sensu*, de actuación de las instancias regionales en la toma de decisiones. Comprobamos, pues, que los programas relativos a las *estructuras empresariales* y su reforma se hallan presentes (P y M. empresas; deslocalización de empresas transnacionales, derechos de los trabajadores en caso de traslado de empresas), así como los relativos al *pluralismo de los medios de comunicación* y a la *concentración económica* en este sector, así como a la *energía* en su relación con la cohesión económica y social. Lo mismo cabe decir de las *consecuencias estructurales y sociales*, a nivel regional y local, de la reforma de la Política Agrícola. Otros conceptos, como el *turismo*, la *cultura*, la *educación*, las zonas de *montaña*, las políticas *urbanas*, o la *sequía*, siguen y seguirán siendo objeto de la intervención del Comité en esta denominada "Auto-saisine". Así, en la sesión de 1-2 de febrero de 1995, los dictámenes a encargar para 1995 son los siguientes:

a) Dictamen de iniciativa sobre la cuestión de la *integración de la Política urbana* en el futuro Tratado de la Unión (Comisión 4). El objetivo de la Comisión 4 "Políticas urbanas" para el año 1995 será de elaborar un informe sobre la cuestión de saber cómo integrar la política urbana en el futuro Tratado de la Unión, cuestión que será tratada durante la Conferencia intergubernamental para la reforma de los tratados.

b) Dictamen de iniciativa sobre *las consecuencias de la sequía en las regiones del sur de Europa* y las eventuales medidas de la Unión europea (Comisión 2). La sequía persistente en las regiones del Sur de Europa a lo largo de estos últimos años ha producido amplios efectos que no solamente afectan a la agricultura sino también a todo el sistema productivo de numerosas ciudades y regiones, al medio ambiente y a la calidad de vida de sus ciudadanos. Se trata aquí de estudiar las medidas financieras de carácter urgente, y otras que la Unión europea pueda adoptar para hacer frente a este problema.

c) Dictamen de iniciativa sobre la *Carta europea de las regiones montañosas*, en preparación con el Consejo de Europa (Comisión 2). El Comité de las Regiones asume que las zonas de montaña deben beneficiarse de una política específica definida según los principios de desarrollo durable. Esta política debe acoger el conjunto de los problemas económico-socio-culturales y de medio ambiente, y debe tratar de establecer condiciones de vida equivalentes entre las poblaciones montañosas y otras más favorecidas.

d) Dictamen de iniciativa sobre el *quinto informe periódico sobre la situación y la evolución socio-económica de las regiones de la Comunidad* (COM(94)322). El documento establecido por la Dirección general XVI de la Comisión europea ha sido sometido a las demás instituciones, y es claramente un documento de gran importancia para las autoridades locales y regionales; se relaciona de muy cerca al Documento Europa 2000+ y al Quinto informe periódico sobre la situación económica y social y el desarrollo de las regiones de la Comunidad. Ambas han sido incluidas en la lista de los próximos dictámenes.

### **El impacto de los dictámenes del Comité de las Regiones en el contenido de los nuevos actos comunitarios: seguimiento de los dictámenes adoptados por el Comité en el año 1994, primer análisis**

Hasta hoy, el Comité de regiones ha elaborado 27 dictámenes, a saber:

- sesión plenaria del 5-6 abril 1994: 1 dictamen
- sesión plenaria del 17-18 mayo 1994: 11 dictámenes
- sesión plenaria del 27-28 septiembre 1994: 8 dictámenes
- sesión plenaria del 15-16 noviembre 1994: 7 dictámenes

Dentro de esos 27 dictámenes, 18 han sido adoptados a la unanimidad, 2 con abstenciones y 7 a la mayoría.

Por otra parte, 21 dictámenes se refieren a saisines obligatorias, mientras que 6 se refieren a dictámenes de iniciativa del CdR.

De esos 27 dictámenes :

- 12 ya han sido publicados en el DOCE
- 15 han sido enviados a la Comisión y al Consejo.

Por lo que se refiere a los documentos de base sobre los cuales han sido elaborados los primeros 27 dictámenes enviados a la Comisión y al Consejo:

— 4 dictámenes se refieren a documentos adoptados después por la Comisión o el Consejo y publicados en el DOCE

— 3 con relación a los actos de la Comisión (*iniciativas comunitarias, URBAN, modernización de la industria del textil en Portugal*)

— 1 con relación a un acto del Consejo (*Fondos de cohesión*),

— 3 dictámenes se refieren a documentos por los cuales el procedimiento sigue en curso, pero que han sido objeto de una proposición modificada de la Comisión.

— 20 dictámenes se refieren a documentos que todavía están en discusión y por los cuales el procedimiento para su adopción está actualmente en curso.

Sobre los actos comunitarios ya adoptados por Comisión y Consejo y ya publicados en el DOCE, al igual que sobre aquellos que han sido objeto de una proposición modificada de la Comisión (para los que, por tanto, el procedimiento está aún abierto), la Dirección de Trabajos Consultivos del Comité de Regiones ha procedido a un análisis comparativo con los Dictámenes que el Comité ha ido emitiendo a lo largo del primer año de vida, llegando a la conclusión, en buena parte confirmable, de que su impacto puede considerarse, en líneas generales, satisfactorio.

Así, podemos tomar como ejemplo el Reglamento sometido a Dictamen sobre el Fondo de Cohesión. Ahí vemos que asume claramente el punto relativo a la participación de las autoridades regionales y locales en los comités de seguimiento de la aplicación de los proyectos cofinanciados por el Fondo. En efecto, el Consejo ha asumido esta demanda de recoger expresamente en el texto del Reglamento tal previsión, que ya existía —según el reglamento de aplicación— para las autoridades competentes para la ejecución de un proyecto y, en su caso, para aquellas a las que concierne un proyecto específico y que se recoge como sistema. Por otra parte, el reglamento definitivo prevé una cláusula de excepción y flexibiliza —en el sentido del Dictamen— el umbral mínimo de cofinanciación de proyectos, que se prevé en 10 Millones de ecus: “en casos debidamente justificados, puede aprobarse proyectos o grupos de proyectos inferiores a esta cantidad”.

En el texto de la Comunicación a los Estados miembros sobre la “iniciativa comunitaria URBAN” (COM(94)61 final), conteniendo las orientaciones acerca de la política a desarrollar en zonas urbanas, el Comité consigue la priorización de la situación específica de las ciudades de pequeña y mediana dimensión (vid. CdR 40/94). Por su parte, en la “Acción dirigida a la modernización de la industria textil en Portugal, el Comité consigue incluir un párrafo completo frente al texto de la proposición de la Comisión, en el sentido siguiente:

“Las autoridades regionales y locales, al igual que las partes sociales, deberían estar debidamente implicadas en la preparación y en la ejecución de este programa operacional,”

En relación al documento sobre “El futuro de las iniciativas comunitarias en el marco de los Fondos estructurales” (COM(94)46 final), el Comité no ha conseguido, como se proponía, participar en el proceso, propuesto por la Comisión, de información y de evaluación periódica del impacto de tales acciones en las regiones y entes locales. Sin embargo, sí ha conseguido algún impacto en cuanto a su propuesta de flexibilización de las regiones consideradas “elegibles”, haciendo aceptar que puedan ser consideradas elegibles, a propuesta de los Estados miembros, un número limitado de regiones fuertemente dependientes de industrias en recesión, como la siderurgia o el carbón, o de la localización de actividades de defensa; aceptándose también la promoción de la cooperación transfronteriza entre tales regiones (en el marco del programa RESIDER II, o RECHAR). También se ha introducido por la Comisión en el acto final una modificación importante en cuanto a las regiones elegibles en el programa INTERREG, en el sentido defendido por el Comité de las Regiones.

En relación a otras iniciativas que aún no han visto la luz y se hallan en fase final del procedimiento, el Comité de las Regiones ha incidido, a veces notablemente, en las propuestas modificadas de la Comisión. Señalaremos algunas proposiciones modificadas que recogen propuestas del Comité.

En el texto final de la Comunicación de la Comisión sobre el desarrollo de una Red Numérica de Integración de Servicios (RNIS) (COM (93) 347 final) aunque la Comisión no considera, a pesar de la insistencia del dictamen del Comité, la importancia del acceso a la red de las regiones consideradas periféricas y con dificultades de desarrollo, sí retoma las propuestas que el Comité hace en materia de armonización de servicios, de acceso a la red de los ciudadanos y de las pequeñas y medianas empresas, y la asociación de los países de Europa central y oriental al desarrollo y extensión de la Red.

En cuanto a las propuestas más interesantes del Comité en la proposición de programa de acción SOCRATES, que sustituye a los programas de formación ERASMUS, LINGUA, etc. (COM (93) 708 final) insertas por el Consejo en su “posición común”, e incluidas en la proposición modificada de la Comisión de noviembre de 1994, se refieren a los puntos siguientes:

- la insistencia en garantizar la igualdad de oportunidades entre chicos y chicas, entre hombres y mujeres
- la inclusión en el programa de los hijos de personas que ejercen profesiones itinerantes, de viajantes y de personas de raza gitana (inclusión de la categoría general de personas “en viaje permanente” o “itinerantes”)
- la inclusión de la educación de adultos en el programa
- la movilidad posible de los jóvenes desfavorecidos
- la apertura de las medidas propuestas a los países de la Europa central y oriental.

Del mismo modo, el Programa “Juventud para Europa”, tercera fase, de intercambio de jóvenes y de actividades en ámbito de la juventud (COM (93)523

final, COD 474, en procedimiento de codecisión), el Comité de las Regiones ha conseguido que en el documento final se supriman las indicaciones de límite presupuestario y que, si bien no se recoge la condición de que la movilidad debe darse *hacia y desde* países de familia lingüística diferente (CdR, 45/94), sí se recoja la condición de que tales jóvenes pertenezcan “a grupos y regiones diferentes”.

## CUADRO ANEXO

## DICTAMENES PRINCIPALES

Documento de base	Base jurídica	Comisión responsable
Programa integrado en favor de las PME (COM(94)207 final)	Iniciativa	
2. De localización de las empresas internacionales	Iniciativa	
Competitividad industrial COM(94)319 final	“Saisine” - Preceptivo	
4. El principio del partenariado	Iniciativa	
5. Estructuras administrativas y financieras de las autoridades regionales y locales	Iniciativa	Sub-comisión 1 Finanzas locales y regionales
6. Imputaciones financieras	Iniciativa	2.
7. Consecuencias regionales de la reforma de la PAC	Iniciativa	2.
8. Consecuencias regionales de la Política Común de la Pesca	Iniciativa	2.
9. Desarrollo del Turismo Rural	Iniciativa	Sub-comisión 2. Turismo Espacio Rural
Hacia una sociedad de la información COM(94)347 final	“Saisine” - Preceptivo	3.
Pluralismo y concentración de los medios de comunicación COM(94)353 final	Iniciativa	Sub-comisión 3.
Energía y cohesión económica y social COM(93)645 final	Iniciativa	5.
Programa Kaleidoscope 2000 COM(94)356 final	“Saisine” - Preceptivo	7.
Programa Ariane COM(94)356 final	“Saisine” - Preceptivo	7.

(continúa en la pág. siguiente)

(viene de la pág. anterior)

Mantenimiento de los derechos de los trabajadores en caso de traslado de empresas COM(94)300 final - 94/0203 (CNS)	Iniciativa	8.
Plano de acción de l'UE en materia de lucha contra la droga COM(94)234 final	Iniciativa	8.
Programa de acción de prevención del SIDA y otras enfermedades transmisibles COM(94)413 final - 94/0222 (COD)	"Saisine" - Preceptivo	8.

---



---

**DICTAMENES COMPLEMENTARIOS**  
(de un Dictamen elaborado en el seno de una Comisión a título principal)

---

Documento de base	Base jurídica	Comisión responsable
1. El principio de subsidiariedad	Iniciativa	
Energía y cohesión económica y social COM(93)645 final	Iniciativa	6.
Pluralismo y concentración de los medios de comunicación COM(94)347 final	Iniciativa	7.
Hacia una sociedad de información COM(94)347 final	"Saisine" - Preceptivo	7.
Energía y cohesión económica y social COM(93)645 final	Iniciativa	8.

---

## **VI. ALGUNOS ASPECTOS ESPECIFICOS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS**



## ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

*Tomàs Font i Llovet*

### Tendencias organizativas generales

#### *Consecuencias de cambios de gobierno*

La constante reorganización y reajuste de las estructuras administrativas que tiene lugar habitualmente en todas las Comunidades Autónomas ha tenido este año especial proyección en aquellas donde se han celebrado elecciones autonómicas y se han constituido nuevos gobiernos. En concreto, en *Andalucía*, donde se ha elevado el número de consejerías a once, y en el *País Vasco*, donde dicho número se ha reducido a diez, además de haberse suprimido una vicepresidencia. En este último caso, no es ajena la dinámica de reforma administrativa iniciada que se comenta más adelante.

También en el último año ha ido desplegando sus efectos organizativos la formación de un nuevo gobierno en *Galicia* en diciembre de 1993, a consecuencia de las elecciones autonómicas celebradas en septiembre de aquel año. Debe destacarse el dato de la creación de cuatro Comisiones delegadas de la Junta: medio ambiente, asuntos económicos, empleo juvenil, asuntos europeos.

#### *Fortalecimiento de la presidencia*

En otras ocasiones hemos constatado ya el progresivo incremento del papel de la **presidencia** de las Comunidades Autónomas en su organización administrativa. El Informe sobre la nueva organización del País Vasco, al que se alude luego, coincide con esta línea, y la práctica de otras Comunidades Autónomas acaba de confirmar su consistencia.

Así, por ejemplo, en *Cataluña*, en 1994 se ha reestructurado el Departamento de la Presidencia incrementando su volumen y, ya a caballo de 1995, en la abortada remodelación general del gobierno, se ha barajado el nombramiento de un consejero titular del Departamento de Presidencia —hasta ahora reúne esa condición el propio Presidente— opción finalmente descartada, pero que no ha impedido que el amplio sector de función pública y la Escuela de Administración pública pasaran a depender del macrodepartamento de Presidencia.

En *Murcia* se ha “suprimido” la Vicepresidencia, por la vía del cese de su titular debido a motivos internos del partido gobernante, actuación jurídicamente

imprecisa, pero que permite al Presidente reasumir aquellas funciones que habían sido encomendadas al vicepresidente.

### *La administración sectorial: medio ambiente, sanidad, servicios sociales*

Entre otras características del año, señalamos la progresiva estructuración organizativa de algunos sectores de intervención. Ello se ve, en primer lugar, en la implantación de la Administración ambiental, cada vez más reforzada. En Aragón se pone de manifiesto la consolidación del Departamento de Medio Ambiente, creado en 1993, a través de una amplia actividad organizativa y reglamentaria. Y también en la Región de Murcia tiene lugar la estructuración de la Consejería de Medio Ambiente creada en 1993 a partir de la Agencia preexistente. Vale la pena señalar aquí que, más allá de lo estrictamente organizativo, la intervención de las Comunidades Autónomas en el amplio sector medioambiental ha adquirido ya el sello de ser una materia especialmente apropiada para su dirección autonómica. Baste citar, en este año, entre otros ejemplos, el caso de la amplia actividad normativa en las materias medioambientales de Castilla y León, de la Comunidad Valenciana y de Aragón. Pues bien, esta circunstancia generalizada redundará, sin duda, en una mayor consistencia organizativa de la Administración sectorial correspondiente.

En otros sectores también se observa este afianzamiento estructural. Así, por poner algún ejemplo de intervención amplia, la regulación del sistema sanitario de Canarias, la ordenación territorial de la sanidad en Castilla-La Mancha, o la de los servicios sociales en Cataluña, con fuerte incidencia en el ámbito local, o de los museos en Castilla y León.

### *Las transferencias*

Buena parte de los reajustes organizativos que caracterizan a las Administraciones autonómicas derivan del goteo de transferencias que se van recibiendo del Estado. Durante el último año este efecto no ha sido muy vistoso, a pesar de haberse iniciado el proceso de traspasos posterior a la Ley Orgánica 9/1992 y subsiguientes reformas de los Estatutos, en 1993. Los traspasos son, por regla general, de escasa entidad, y en muchas ocasiones no incluyen medios materiales y personales, lo cual disminuye notablemente las implicaciones reorganizativas. Únicamente ha alcanzado un volumen relevante el caso del País Vasco, una vez desbloqueadas las transferencias pendientes.

### *La adecuación de procedimientos*

El último año ha sido pródigo en la producción normativa derivada del proceso de desarrollo de la Ley 30/1992 y de adecuación de los procedimientos administrativos. La gran mayoría de Comunidades Autónomas —Andalucía lo

había hecho ya en 1993— han dictado los correspondientes decretos de adecuación de los procedimientos, señalando especialmente los plazos de resolución y los efectos del acto presunto. También se ha procedido en algún caso a la regulación de los recursos administrativos, en la medida que afecta a su régimen la determinación de los órganos cuyas resoluciones ponen fin a la vía administrativa. Por otro lado, también han sido aprobados en varias Comunidades Autónomas el correspondiente reglamento de procedimiento sancionador.

Sin entrar en el contenido de las regulaciones adoptadas en cada caso, sí debe señalarse la enorme diversidad de técnicas o procedimientos normativos empleados para llevar a cabo la operación adecuadora en las distintas Comunidades Autónomas: por ley, por un decreto general, por múltiples decretos sectoriales, por vía de deslegalización, por medio de decretos legislativos sectoriales, etc. La impresión generalizada que se obtiene del resultado, visto en el conjunto de las Comunidades Autónomas —sin apreciar ahora las correspondientes normas estatales, que también tienen su incidencia— es la de que se ha conseguido contener el caos que muchos temían que iba a producirse con ocasión de dicho proceso de desarrollo normativo. Pero ello no obsta a que persista la convicción de que la enorme complejidad surgida, la gran diversidad de soluciones empleadas, la notable inseguridad e incertidumbre que queda establecida en el campo de las relaciones de los ciudadanos con la Administración, son todo frutos de un proceso de reforma general del régimen administrativo que pudo, y debió, estar mejor planificado en cuanto a su implantación y efectiva concreción.

### *Entes y sociedades*

Como viene siendo habitual desde su propio nacimiento, las Comunidades Autónomas siguen en la dinámica de rodearse de una red de entidades públicas instrumentales y sociedades mercantiles públicas para hacer frente a necesidades puntuales de prestación de determinados servicios o de mejora de la agilidad en la gestión sectorial. Durante el año 1994 han aparecido varios nuevos organismos o se ha modificado el régimen de alguno de los ya existentes, y considerado el fenómeno en su conjunto, persiste la imagen de enorme sectorialización de la Administración autonómica, de fragmentación en parcelas autónomas que se rigen por sus propios criterios, de alejamiento cada vez mayor de la dirección y coordinación política general que corresponde al gobierno.

En este período podemos destacar la creación en *Galicia* del ente público Puertos de Galicia, del Instituto Lácteo y Ganadero y del Instituto Gallego del Consumo; en *Castilla y León*, la creación de la Agencia de Desarrollo Económico como ente público sometido al derecho privado así como la creación de la “Sociedad de Gestión de Infraestructuras de Castilla y León”, según el modelo de la homónima catalana, que asume la gestión administrativa de la realización, directa e indirecta, de las obras públicas a desarrollar por la Administración au-

tonómica. En *Extremadura* encontramos las modificaciones de la Sociedad de Fomento Industrial y del Instituto del Corcho, de la Madera y del Carbón Vegetal, instrumentos esenciales para la política económica de la Comunidad.

En *Andalucía* se constituye la Empresa de emergencias sanitarias, así como la sociedad anónima "Teatro de la Maestranza y Salas del Arenal", para la gestión y explotación de servicios culturales y artísticos. En esta sociedad participan la Junta de Andalucía, la Diputación de Sevilla y el Ayuntamiento, de manera que nos encontramos con un ejemplo claro de coordinación administrativa a través de fórmulas privadas que resulta de cierto interés. Parecida finalidad de cooperación y coordinación encontramos, en fin, en *Cataluña*, donde se ha modificado el Consorcio del Gran Teatro del Liceo para hacer frente a las necesidades de su reconstrucción, y en el que están presentes los cuatro niveles territoriales: el Ministerio de Cultura, la Generalidad de Cataluña, la Diputación de Barcelona y el Ayuntamiento de la capital catalana.

### **Instituciones y órganos superiores de control y participación**

Una mención aparte requieren aquellas intervenciones normativas que se refieren no exactamente a la organización administrativa de la Comunidad Autónoma sino, más bien, a organismos e instituciones de relevancia superior, que en algún caso incluso debiera ser estatutaria, cuya actuación, no obstante, afecta a la Administración por tratarse de alguna manera de órganos de control o de participación. Aludiremos a ellos brevísimamente.

#### *Comisionados parlamentarios equivalentes al Defensor del Pueblo*

Debe señalarse la creación del Procurador del Común de *Castilla y León*, como alto comisionado de las Cortes para la protección y defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos y para la tutela del ordenamiento jurídico castellano leonés y del Estatuto de Autonomía, lo que indica un ámbito de actuación de defensa objetiva de la legalidad. Por otro lado, en *Galicia* se reforma la Ley del Valedor del Pueblo, con el fin de mejorar su estructuración orgánica y funcional.

#### *Organos de fiscalización contable*

En 1994 se publica la Ley de la Sindicatura de Cuentas de *Castilla-La Mancha* del año anterior, así como su reglamento de organización y funcionamiento, aprobado este año por las Cortes regionales. Con ello se introduce un control contable sobre la Administración regional, no previsto en el Estatuto, que resulta compatible con el ejercido por el Tribunal de Cuentas y que permite extremar las exigencias de transparencia y eficacia en la gestión del gasto público por la

Comunidad Autónoma. No obstante, la puesta en funcionamiento de este organismo ha sido problemática, empezando por el nombramiento mismo del primer Síndico y de su sucesor.

### *Organos consultivos superiores*

La *Comunidad Valenciana* ha procedido a crear el Consejo Jurídico Consultivo, como órgano consultivo supremo del gobierno valenciano y de su administración y, en su caso, de las administraciones locales radicadas en la Comunidad valenciana, viniéndose a sumar a los ya existentes Comisión Jurídica Asesora de la Generalidad de Cataluña y Consejos Consultivos de Canarias, Andalucía y Baleares, ya analizados en el "Informe" de 1993.

Se trata de un órgano no previsto en el Estatuto pero de la máxima relevancia, compuesto por un presidente y cuatro miembros, todos ellos electivos, nombrados por el gobierno, y de alta cualificación técnico-jurídica o experiencia en asuntos de estado o autonómicos. Sus funciones consultivas alcanzan preceptivamente a las cuestiones de naturaleza jurídico-estatutaria y a las de naturaleza administrativa.

Puede decirse que se aproxima, por su composición reducida y la ausencia de miembros natos, al "modelo" del Consejo Balear, y por sus funciones es también próximo al Consejo andaluz. No teniendo vinculación alguna con las Cortes ni por el nombramiento de sus miembros ni por sus competencias, se aleja totalmente del modelo del Consejo Consultivo de Cataluña y del de Canarias.

Debe destacarse la ambigua situación según la cual, en los procedimientos de alteración de términos municipales, la consulta preceptiva al Consejo puede ser excepcionada y sustituida por la consulta al Consejo de Estado, a criterio del órgano "competente", que se entiende es el consultante (Consejero, Gobierno o Presidente).

También en 1994 ha entrado en funcionamiento el Consejo Consultivo de *Andalucía*, creado el año anterior, gracias a la entrada en vigor de su Reglamento orgánico a la cual estaba diferido aquel funcionamiento. El Reglamento es relevante por el amplio margen de regulación que la Ley le había dejado.

### *Consejo Económico y Social*

El fenómeno de la participación de las fuerzas económicas y sociales en las principales decisiones que afectan a la política económica de las Comunidades Autónomas ofrece resultados algo desconcertantes, como en general lo es hoy el fenómeno de la participación de los intereses externos en las decisiones públicas.

En 1994 se ha creado el Consejo Económico y Social de *Castilla-La Mancha*, siguiendo la tónica de otras muchas Comunidades Autónomas. Se le atri-

buye personalidad propia, con lo que se "entifica" la participación, y con ello se quiere subrayar su independencia respecto a los restantes órganos e instituciones de la región. Por su composición y por sus funciones no ofrece singularidades notables respecto a los organismos similares existentes en otras Comunidades Autónomas. Sin embargo, todavía no ha empezado a funcionar, y su posición institucional no es del todo pacífica.

En la Comunidad de *La Rioja* se ha debido modificar la composición y las funciones de su Consejo Económico y Social por el rechazo de las organizaciones empresariales y sindicales a la anterior regulación.

Y en *Murcia* se ha aprobado el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo Económico y Social, pero la posición institucional de dicho organismo de participación ha podido quedar en entredicho debido a que el gobierno lo ha ignorado casi por completo, no habiéndole sometido a informe mas que un único proyecto de decreto en todo el año. Como decía antes, la situación de estos organismos produce cierta perplejidad.

### *La Comisión Arbitral del País Vasco*

Naturaleza estatutaria cabe atribuir a la Comisión Arbitral del *País Vasco* (art. 39 Estatuto) que finalmente ha sido creada este año, después de varios años de intentos frustrados. Está compuesta por siete miembros: tres designados por el gobierno, uno designado por cada una de las tres diputaciones forales, y está presidido por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia. Y sus funciones consisten en la resolución arbitral de los conflictos entre los órganos de los territorios históricos y los de las instituciones comunes. La importancia de este órgano es de primer orden, por su posición y el papel de equilibrio que puede llegar a jugar en la estructuración interna del País Vasco.

En definitiva, la alusión a los anteriores organismos de una cierta significación estatutaria pone de manifiesto que poco a poco se van dando todos los pasos necesarios para completar el marco orgánico del sistema institucional de las diferentes Comunidades Autónomas. La consolidación organizativa y estructural de la Administración autonómica y de sus instituciones superiores de dirección, control o participación sigue siendo uno de los factores imprescindibles para la estabilización definitiva y para el funcionamiento eficaz del sistema autonómico.

### **Las Comunidades Autónomas mejoran su Administración**

Un aspecto que este año merece una mención específica es la concreción en varios casos de una difusa dinámica hacia la **reforma administrativa**, dinámica que paulatinamente se ha ido instalando en cierta cultura organizativa y que, en definitiva, parte de la convicción de que en las Comunidades Autónomas todavía es posible mejorar radicalmente el funcionamiento de la Administración, un objetivo que posiblemente nadie cree ya efectivamente realizable a nivel estatal.

Señalamos, a título de ejemplos significativos, por un lado, el caso de *Galicia*, donde se está llevando a cabo una tarea de amplia refundición normativa y de simplificación y racionalización en determinados sectores. Especialmente, durante este año, se ha plasmado en el ámbito del sector pesquero, de la acuicultura y del marisqueo.

Por otro lado, debe mencionarse el caso del *País Vasco*, donde la Comisión interdepartamental para la racionalización y mejora de la Administración pública ha impulsado un destacado Informe sobre las bases de una nueva organización del País Vasco.

Es de interés señalar los ejes entorno a los que se agrupan las medidas concretas que propone el Informe citado: a) Reforzar la coordinación estratégica del Gobierno, mediante el fortalecimiento, entre otras medidas, del papel director y coordinador del lehendakari; b) Simplificar las estructuras organizativas, lo que se extiende también a la revisión de toda la dinámica desarrollada hacia los entes parapúblicos, previendo asimismo la prestación de servicios por las diputaciones y los ayuntamientos; c) Disminuir el número de altos cargos y promover directivos públicos profesionales, configurando un régimen especial para éstos; d) Adecuar los mecanismos para controlar el gasto, mejorar la gestión, y aumentar la transparencia; e) En fin, asegurar la ejecución de las medidas, mediante la incidencia en la política de recursos humanos.

Acerca del destino de este Informe, tal vez sea significativo el dato de que en la formación del Gobierno surgido de las elecciones de octubre se ha aplicado ya la reducción del número de consejerías, además de haber suprimido una vicepresidencia, como ya se ha indicado. Pero también es más que probable que las exigencias políticas en la formación del gobierno de coalición hayan pesado más que las razones técnicas a la hora de efectuar estas opciones organizativas.

En otro orden de cosas, con carácter de actuaciones muy concretas de simplificación y racionalización, debe destacarse la tímida pero significativa supresión en *Cataluña* de una amplia nómina de comisiones y órganos colegiados inoperantes —tendencia que se invierte, por ejemplo, en *Aragón* o en *Asturias*, donde siguen proliferando las comisiones sin vida efectiva—, así como la modificación de la legislación de órganos consultivos de la Administración regional de *Murcia* por la que se ponen límites al número de miembros y al porcentaje de los que son portadores de intereses externos a la Administración. En la *Comunidad Valenciana* se adoptan ciertas medidas de racionalización a través de las normas presupuestarias. También debe señalarse la creación en *Extremadura* de sendos registros administrativos de convenios y de contratos que pueden contribuir a racionalizar la gestión administrativa, así como cabe destacar, en fin, la regulación del Gabinete Jurídico de la Junta de *Andalucía*.

## LA ADMINISTRACION LOCAL EN LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

*Tomàs Font i Llovet*

### La larga —y sinuosa— marcha hacia el Pacto Local

A medida que se consolida y estabiliza la organización y el reparto competencial en el sistema autonómico, aparece cada vez con mayor claridad el protagonismo de la Administración local como actor emergente que exige la definición de su papel en el conjunto del sistema.

Sin duda alguna, el hilo conductor que ha presidido la atención en la evolución del gobierno local durante el último año han sido las vicisitudes sufridas por el Pacto Local. Los “estados generales” de la Administración local española, si es que así puede hablarse, que tuvieron lugar en la Asamblea de la FEMP celebrada en la Coruña en noviembre de 1993, y que en su día fueron calificados como expresión de la “rebelión de la cenicienta”, generaron una dinámica diversificada en sus distintos frentes. Por una parte, las reclamaciones en materia financiera fueron conducidas hacia el ámbito del Ministerio de Economía y Hacienda, con el que se llegó al acuerdo de 1 de agosto de 1994 relativo a la participación en los ingresos del Estado para el quinquenio 1994-1998, y en el que además y sobre todo, se dejó cerrado el tema de la liquidación de 1993 y se obtuvo un importante anticipo de tesorería para el primer semestre de 1994.

Pero el frente más general es el que atañe a la nueva definición de las competencias municipales, nueva definición en la que se cifra la exigencia descentralizadora que debe implicar tanto a la Administración del Estado, a través del MAP, como a todas las Comunidades Autónomas, puesto que ellas son quienes detentan la mayor parte de las competencias reclamadas desde la organización municipalista.

Presentado por la FEMP, en el marco de las resoluciones de la Asamblea, un documento relativo a las competencias que podían ser objeto de traslado hacia las entidades locales, el Ministerio para las Administraciones públicas elaboró un “documento marco” o “documento base”, con fecha de marzo de 1994, con un detenido análisis de los sectores competenciales, las respectivas responsabilidades y los procedimientos a seguir para su descentralización. En síntesis, un primer paso bien construido en la línea de estructurar un grueso competencial significativo, que se centraba en las materias de deportes, educación, empleo, servicios sociales, urbanismo, cultura y consumo.

No obstante, el empuje municipalista que había estimulado la dinámica hacia el pacto local no ha dado una respuesta clara y decidida a la posición de la

Administración. Antes bien, han aflorado los contrastes de intereses entre ámbitos municipales de diversas dimensiones y, por supuesto, entre —y dentro de— los partidos con responsabilidades de gobierno a nivel estatal, autonómico y local. Así, se constituye la Federación de municipios rurales; se articula más sólidamente el movimiento de las grandes ciudades —que lleva incluso a la preparación de un anteproyecto—; el partido del gobierno elabora una nueva propuesta para el pacto local que incluye en primer lugar el reconocimiento a los municipios de competencias en las materias de justicia y seguridad; la Comisión Nacional de Administración local acuerda en octubre potenciar el pacto local con el objetivo de hacer frente a la problemática peculiar de las grandes aglomeraciones, etc. etc..

Tampoco ha habido, por su parte, una actitud claramente identificable por parte del conjunto de las Comunidades Autónomas, que son sin duda la más directamente concernidas por las reivindicaciones competenciales de la Administración local. Únicamente la dispersa legislación sectorial producida en cada Comunidad autónoma ha ido confirmando repetidamente que por regla general persiste el desconocimiento de las demandas municipalistas. Entre las varias excepciones que se pueden encontrar, tal vez quepa señalar la Ley de Cantabria que regula los usos del suelo en el medio rural, que incrementa el ámbito competencial de los municipios en materia urbanística,

En definitiva, se disgregan los impulsos —resuelta ya la demanda financiera— y se va llegando al convencimiento de que el gran acuerdo sobre el pacto local ya no es alcanzable antes de las elecciones locales de mayo de 1995.

No obstante, es de gran relieve recordar aquí que, paralelamente a la evolución señalada del debate sobre el pacto local que se desarrolla con toda su inmediatez en los foros municipalistas, también tiene lugar un reconocimiento político mucho más general de la necesidad de mantener el impulso por la conclusión del Pacto Local. Se trata del importante Debate sobre la situación del Estado de las Autonomías, que tuvo lugar en el Senado los días 26, 27 y 28 de septiembre de 1994, al que asistieron e intervinieron los Presidentes de las Comunidades Autónomas. Si la intervención inicial del Presidente del Gobierno se centró en las cuestiones autonómicas y no hizo alusión alguna a la problemática específica de la Administración local, fueron los presidentes autonómicos, precisamente, quienes pusieron sobre el tapete los puntos clave que, desde diversas perspectivas, habían de vincular el debate autonómico con el estado del gobierno local: la descentralización autonómica, la Administración única, el principio de subsidiariedad, la financiación, el pacto local, etc.

Y, efectivamente, estas ideas fueron recogidas en la respuesta del presidente del Gobierno, quien propuso incluso que el propio Senado podía contribuir a impulsar una reflexión sobre las diversas realidades autonómicas y municipales que ofreciera soluciones flexibles y eficaces para hacer efectivo el principio de subsidiariedad, entendido también como válido en las relaciones entre las instituciones estatales y autonómicas y los entes locales, y para evitar un nuevo centralismo.

De resultas de todo ello, el Senado aprobó una moción por la que se insta al Gobierno a “promover la consecución de un pacto local por el que se establezca un programa de delegación de competencias a las entidades locales, de reforma de la Ley de Haciendas Locales, así como el establecimiento de mecanismos que potencien en dichas corporaciones la capacidad de decisión sobre la gestión de sus propios intereses”. Esta moción fue aprobada por 224 votos a favor, 15 en contra y seis abstenciones.

Por otra parte, no debe olvidarse que en el proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía desarrollado a continuación de la Ley Orgánica 9/1992, a la hora de determinar las nuevas competencias de las Comunidades Autónomas se ha incluido en varios Estatutos la cláusula según la cual dicha ampliación competencial lo es “sin perjuicio del art. 140 de la Constitución”. Con ello, no sólo se pretende establecer un límite al ejercicio competencial por parte de las Comunidades Autónomas en base al respeto a la autonomía municipal, sino también resaltar la estrecha implicación existente entre el ordenamiento estatutario y el sistema local.

A pesar de todo ello, la línea de ubicación del tema local en los órganos centrales del Estado no ha encontrado la necesaria continuidad efectiva. Una vez más cabe aventurar que la Comisión Nacional de Administración local, tal vez a causa del rango de las representaciones que acoge, no está en condiciones de ejercer con plenitud el papel de lugar de encuentro político entre los tres niveles de la organización territorial del Estado.

### **Las necesarias relaciones entre las Comunidades Autónomas y la Administración local**

A pesar de la ausencia directa de las Comunidades Autónomas en el debate más inmediato acerca del pacto local, la realidad pone de relieve que es de todo punto imprescindible profundizar cuando menos en los mecanismos de **cooperación** entre las Administraciones autonómicas y los entes locales. En este sentido, es de destacar que durante el último año se ha mantenido la tendencia hacia una mayor responsabilización de las Comunidades Autónomas en la **financiación** local y en la cooperación económica con los entes locales, dando salida así a una larga reivindicación de las organizaciones municipalistas.

Concretamente, cabe señalar los siguientes ejemplos: Andalucía, Decreto 461/1994 de 7 de diciembre, de medidas extraordinarias para el saneamiento financiero de los ayuntamientos de Andalucía; Aragón, Ley 2/1994, de 23 de junio, reguladora del Fondo aragonés de participación municipal; Canarias, Ley 3/1994, de 3 de febrero, de Cooperación al saneamiento y mejora de las Haciendas municipales canarias; Cataluña, en la Ley de presupuestos para 1995, procede por fin a la dotación del Fondo de cooperación local, largamente reclamada por la oposición, aunque disminuye en conjunto el volumen de las transferencias de los presupuestos de la Comunidad Autónoma a las entidades locales; La Rioja tiende, aún sin formalizar, a la creación de un Fondo Municipal de Obras

y Servicios mediante una mayor objetivación y programación de las asignaciones económicas a los municipios; etc.

Otras expresiones de las relaciones de cooperación se encuentran en la creación del Consejo de Cooperación Municipal de la Región de Murcia y la similar creación del Consejo Municipal de Euskadi, o bien en la regulación, en Madrid, de la función de cooperación autonómica a la asistencia jurídica a los municipios.

Con todo, se trata de intervenciones que están lejos de una ordenación general y sistemática de esas relaciones, que sigue siendo necesaria en aquellas Comunidades Autónomas donde todavía no existe una legislación local propia, como es el caso de la falta de aprobación de la Ley Municipal de Euskadi, o en aquellos casos tan abundantes de canalización de la cooperación local a través de múltiples convenios singulares. Y lo mismo cabe decir respecto de las relaciones de **coordinación**, que aparecen en la legislación sectorial de forma desarticulada y asistemática. Entre las técnicas que rodean la función de coordinación puede destacarse, por todos, el ejemplo de la regulación en Asturias de las directrices de ordenación del territorio de la franja costera, que suponen un paso interesante en la línea de articular adecuadamente el ejercicio de las competencias urbanísticas municipales con las exigencias de la coordinación. Normas sectoriales de coordinación autonómica las encontramos, respecto de las policías locales, en Cantabria, Asturias, País Vasco, etc.

También en relación con estas cuestiones, hay que reseñar aquí la *STC 36/1994, de 10 de febrero*, relativa a la Ley de Murcia de protección y armonización de usos del Mar Menor, que es interesante por varios conceptos —deslinde entre diversos títulos: ordenación del territorio, dominio público, medio ambiente— pero que, en lo que atañe más directamente al régimen local, confirma la anterior doctrina del Tribunal según la cual la atribución a las Comunidades Autónomas de la facultad de suspender la eficacia de licencias municipales no vulnera la autonomía local en tanto aquella suspensión se conciba como medida cautelar para la protección de las competencias propias de la Comunidad Autónoma y no como instrumento administrativo de control de legalidad.

En un contexto más general, debe señalarse que la nueva regulación de la peculiar actividad de control de legalidad sobre los entes locales que desarrolla el Tribunal Administrativo de Navarra, conceptualizado como órgano de la Comunidad Foral, en la línea de diseñar una alzada potestativa previa al recurso contencioso-administrativo. Por último, no pasa desapercibida la configuración del recién creado Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana como órgano consultivo supremo no sólo del Gobierno valenciano y de su administración, sino también “en su caso, de las administraciones locales radicadas en su territorio”.

### **La incidencia en la estructura de la Administración local**

Las Comunidades Autónomas continúan siendo responsables en buena medida de la situación de la estructura organizativa del sistema local. Se mantiene

en este sentido la tónica de tímida contención a una mayor fragmentación del mapa municipal, aunque lo cierto es que con posterioridad a la aprobación de la LBRL en 1985 se han creado en España 44 nuevos municipios, siempre por segregación, mientras que se han registrado únicamente 2 supresiones por fusión. En el último año, a parte de la creación de un nuevo municipio en Andalucía, incluso ha sido preciso acudir a una ley autonómica para la creación de un nuevo municipio ante la imposibilidad de cumplir los requisitos para su aprobación en vía administrativa (Ley Cataluña 1/1994, de 22 de febrero, de creación del municipio de Badía por segregación de parte de los términos municipales de Barberá del Vallés y Cerdanyola del Vallés). Por su parte, las Cortes Valencianas han debido ejercer la iniciativa legislativa para que las Cortes Generales aprueben por Ley orgánica el cambio de un municipio de una circunscripción provincial a otra.

Alguna legislación autonómica ha empezado a señalar límites más precisos a las segregaciones municipales, y también a dotar de una mejor regulación la estructura jurídico-política interna de los municipios con varios núcleos de población —por ejemplo, la Ley de entidades locales menores de Cantabria de 1994—, lo que es un paso imprescindible para revitalizar y consolidar la identidad de las diversas colectividades que se mantienen dentro del municipio y para disminuir los efectos negativos de un eventual movimiento de agregación. Lo que sí ha alcanzado a ser una tendencia clara es la iniciada hace ya algunos años en orden a estimular con mayor decisión la creación de mancomunidades para la prestación de los servicios municipales. Debe indicarse que se han creado cerca de cincuenta nuevas mancomunidades en 1994, con lo que se llega a un total de casi 800, y se confirma su proyección en servicios públicos esenciales claves para el ciudadano y para la economía local, tales como la recogida y tratamiento de residuos, el abastecimiento de agua, los servicios sociales, etc.

Junto a ello, también conviene recordar aquellas iniciativas tendentes al desarrollo de las instancias intermedias del sistema local de acuerdo con las nuevas exigencias derivadas de los marcos estatutarios y de las respectivas legislaciones autonómicas. En este sentido, ha continuado durante el último año el reconocimiento de nuevas competencias a las comarcas catalanas, pero ciertamente siguen siendo muy escasas, poco significativas y atribuidas en su mayor parte en régimen de delegación; al mismo tiempo, va teniendo lugar la consiguiente redistribución de algunas competencias de las Diputaciones provinciales, como servicios sociales, carreteras, algunos museos, etc., competencias que en ocasiones no revierten en favor de la nueva instancia local sino que se centralizan hacia la Administración autonómica.

Mayor realce hay que reconocer, en cambio, a la legislación de las Islas Baleares, que sigue el proceso de descentralización en favor de los Consells Insulars, aunque con el grave problema de su financiación, que no encaja fácilmente en el régimen general estatal, al igual que sucede con las comarcas catalanas; y sobre todo, debe considerarse la situación de las Islas Canarias, donde los Cabildos siguen recibiendo consistentes trasposos de servicios y medios en sus ámbitos competenciales propios, pero en medio de graves polémicas por la competencias

de mayor entidad —urbanismo, obras públicas— y por la financiación. El proceso de reforma del Estatuto de Autonomía que se ha iniciado en Canarias incluye precisamente como uno de los temas centrales la redefinición de la configuración institucional de los Cabildos.

En fin, también es de señalar que sigue apareciendo sin resolver la vasta problemática ligada al carácter uniprovincial de varias Comunidades Autónomas, tanto desde el punto de vista de su financiación como desde el punto de vista de la continuidad de diversos servicios de origen provincial, que por incapacidad autonómica pueden retrocederse incluso al Estado (p. ej., carreteras y hospitales provinciales en Asturias). La desaparición fáctica del ente provincial sustantivado como tal no ha contado todavía con las soluciones adecuadas.

# LOS PRESUPUESTOS Y LA NORMATIVA PRESUPUESTARIA Y FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

*Xavier Padrós i Castillon  
Montserrat Bassols i Santamaria*

## Introducción

En el Informe correspondiente al año 1993 se introdujeron determinados cambios en la estructura y contenidos de este apartado con el doble objetivo de facilitar una mayor información y una mejor comprensión de la actividad presupuestaria y financiera de las Comunidades Autónomas.

En la misma línea, este año se incorpora a este apartado el comentario de las leyes de presupuestos de las Comunidades Autónomas para 1995 aprobadas en 1994. A diferencia del comentario de las leyes de presupuestos que han estado vigentes y han regido, por tanto, la vida económica de las Comunidades a lo largo de 1994, el referente a las leyes presupuestarias para el año 1995 se limita al texto articulado, dado que el examen pormenorizado de los estados de ingresos y gastos requiere trabajar sobre un volumen de información del que no se dispone todavía en el momento de redactar estas páginas. Además, y como suele ser habitual, no todas las Comunidades han aprobado sus leyes de presupuestos para 1995, por lo que el análisis resultaría en este sentido incompleto.

En cualquier caso, y desde el punto de vista metodológico, la introducción de este planteamiento significa para a futuros Informes la voluntad de que los mismos se ciñan al comentario de las leyes *aprobadas* en el ejercicio objeto del Informe, sin perjuicio de seguir comentando los estados de ingresos y gastos correspondientes a las leyes de presupuestos de aquel ejercicio.

Desde el punto de vista de su estructura, y para este año, el estudio se divide en cuatro partes:

En la primera, y después de efectuar algunos comentarios sobre aspectos generales y sobre la parte dispositiva de las leyes de presupuestos de las Comunidades Autónomas para 1994, se analizan las magnitudes presupuestarias incluidas en dichas leyes: estado de ingresos, estado de gastos y cuenta financiera.

En la segunda parte, se hace mención de 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 1994, para concluir con una síntesis de los principales ámbitos en los

que se han aprobado normas reglamentarias de índole presupuestaria o financiera.

En la tercera parte, se comentan los aspectos generales y la parte dispositiva de las leyes de presupuestos para 1995, aprobadas en 1994.

Por último, en la cuarta parte se incluye la referencia a la liquidación de los presupuestos autonómicos (en este caso a la liquidación de los presupuestos de 1992) con la finalidad de proporcionar algunos datos relevantes para el contraste de las previsiones presupuestarias con los resultados de un ejercicio concreto.

## Los Presupuestos de las Comunidades Autónomas para 1994

### *Aspectos generales y parte dispositiva de las leyes de presupuestos*

Las leyes de presupuestos de las Comunidades Autónomas para el ejercicio de 1994 fueron aprobadas en su mayoría con anterioridad al 1 de enero de 1994.

Concretamente, a lo largo del mes de diciembre de 1993 se aprobaron las leyes correspondientes a trece Comunidades Autónomas. En el primer trimestre de 1994 se aprobaron las de las Comunidades de La Rioja y Galicia y en el segundo trimestre, la de Aragón. Un año más, la Comunidad de Cantabria ha constituido una excepción en este ámbito, dado que, como sucedió en el ejercicio de 1992, no ha dispuesto de Ley de presupuestos y se ha mantenido prorrogada la Ley correspondiente al ejercicio de 1993 (Ley 5/1993, de 6 de mayo), con las importantes modificaciones introducidas por la Ley 9/1993, de 28 de diciembre, a las que ya se aludió en el Informe Comunidades Autónomas de 1993.

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. En sentido positivo, debe destacarse, en cambio, la aprobación del texto refundido de la Ley de Finanzas Públicas de Cataluña, mediante Decreto-Legislativo 9/1994, de 13 de julio, así como la autorización contenida en la Ley 9/1994, de 17 de junio, de modificación de la Ley del Régimen Presupuestario de Euskadi, para que también el Gobierno vasco pueda aprobar un texto refundido de las disposiciones legales en materia presupuestaria.

En lo referente a la parte dispositiva, el examen de las leyes de presupuestos de las Comunidades Autónomas para 1994 permite corroborar el cambio de tendencia que señalábamos en el Informe correspondiente a 1993 en el sentido de una mayor correspondencia de las disposiciones de los textos articulados con lo que, según reiterada doctrina constitucional, ha de constituir el núcleo esencial de estas leyes.

No obstante, se mantienen todavía algunas normas de carácter meramente procedimental (en particular, en materia de contratación administrativa), así como determinadas normas substantivas sobre función pública y una serie de dis-

posiciones que modifican materialmente el ordenamiento jurídico (especialmente, en relación con las leyes de hacienda respectivas).

Por lo demás, y en lo referente a los contenidos típicos de las leyes de presupuestos, cabe destacar, de nuevo, la incidencia en ellas del Programa de convergencia para la Unión Económica y Monetaria Europea y de los Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 20 de enero de 1992 y de 7 de octubre de 1993, sobre financiación de las Comunidades Autónomas y corresponsabilidad fiscal. 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 1993, 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 la mayoría de Comunidades han suspendido para el año 1994 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 (Comunidad Valenciana) suprimiendo un buen número de organismos y entidades, si bien es cierto también que a través de la ley de presupuestos se ha autorizado la creación de dos nuevas empresas públicas y la convalidación de una tercera creada por el Gobierno en la Comunidad de las Islas Baleares, en cuyo presupuesto se habilita también al Gobierno para la creación de los entes previstos en la Ley del Servicio Balear de la Salud de 1992.

Por otra parte, y también en relación con los contenidos de las leyes, cabe destacar que las Comunidades de Castilla y León, Extremadura y La Rioja han presupuestado y regulado por primera vez los fondos procedentes del FEOGA-sección garantía.

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 las tasas de cuantía fija y algunas Comunidades han procedido a la fijación de nuevos tipos impositivos (del canon de saneamiento en la Comunidad Valenciana, Navarra y Cataluña; del canon de infraestructuras hidráulicas, también en Cataluña, y del impuesto especial sobre combustibles derivados del petróleo en Canarias), o a la modificación de normas anteriores sobre impuestos (Navarra) o sobre tasas. Por último, cabe destacar los casos particulares de La Rioja, que ha establecido un recargo de las cuotas de mínimas del Impuesto sobre Actividades Económicas, y de Galicia, que ha vuelto a prorrogar nuevamente la entrada en vigor del recargo sobre la tasa que grava el juego en los casinos.

### *Comentario general de las magnitudes presupuestarias*

Para el año 1994 las Comunidades Autónomas prevén unos presupuestos de

7,1 billones de pesetas, un 8,8% más que la previsión del año 1993<sup>1</sup>. 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 4,8 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 5,7 billones (un 80% del total). El resto de Comunidades, uniprovinciales y pluriprovinciales, tienen una previsión de 1,4 billones de pesetas, (es decir, el 20% restante).

En lo referente al porcentaje de incremento de los presupuestos respecto al año anterior, se observan también muchas diferencias entre Comunidades. Así, la Comunidad Autónoma de Aragón presenta un presupuesto superior en un 77,7% al del año anterior<sup>2</sup>. En Castilla-La Mancha el incremento es de un 57,2%. La causa de estos aumentos tan elevados no debe buscarse en la asunción de nuevas competencias, como ha ocurrido en otras ocasiones, sino que deriva, básicamente, de la inclusión de fondos procedentes de la Unión Europea. En el extremo opuesto se encuentran algunas Comunidades Autónomas que prevén aumentos muy reducidos o incluso disminuciones en sus presupuestos: así, las Comunidades del País Vasco, Extremadura y La Rioja presentan aumentos que no llegan al 3% y las Comunidades de Baleares, Navarra y Murcia presentan en 1994 un presupuesto inferior al del año 1993.

Si se establecen comparaciones en términos de pesetas por habitante, se observa, en general, 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 que, en términos homogéneos (es decir, excluyendo la aportación al Estado y la financiación foral de los municipios) se sitúa en 373.877 pesetas por habitante, mientras que en el País Vasco la previsión se sitúa en 302.170; en cambio, Comunidades con un nivel competencial similar tienen unos presupuestos que oscilan entre 244.897 y 203.696 pesetas por habitante.

En las Comunidades del artículo 143 se observan diferencias entre las uniprovinciales y las pluriprovinciales, constatándose que en general las primeras tienen unos presupuestos por habitante inferiores a las pluriprovinciales. Así, se

---

1. En este trabajo no se incluyen las cifras presupuestarias de la Comunidad de Cantabria dado que, como se ha dicho, no dispone de presupuesto para el ejercicio de 1994.

2. Cabe recordar que en el año 1993 se produjo una disminución del presupuesto en esta Comunidad.

puede destacar la Comunidad de Aragón con un presupuesto de 143.849 pesetas por habitante que contrasta con el de Murcia que es de 73.909 pesetas.

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 1994.

### *Estado de ingresos*

Antes de entrar en el análisis de los presupuestos de ingresos hay que recordar que a partir del año 1994 las Comunidades Autónomas podían participar en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) pagado por los residentes en su Comunidad. El Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 7 de octubre de 1993 aprobó el sistema por el cual se otorga a las Comunidades Autónomas el 15% de las cuotas líquidas del IRPF devengadas en su territorio.

A pesar de ello, la mayoría de Comunidades no han incluido este tipo de recurso en sus presupuestos para 1994, debido quizás al retraso en la aprobación del acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera o a la no aprobación del mismo en el seno de las diferentes comisiones mixtas Estado-Comunidades. Por ello, en la mayoría de las Comunidades la estructura de su presupuesto de ingresos no presenta variaciones respecto a la de años anteriores.

Entrando ya en el análisis de las cifras del presupuesto de ingresos para el año 1994, las transferencias son la fuente de financiación relativamente más importante para las Comunidades de régimen común, especialmente para las de mayor nivel competencial, es decir, las del artículo 151.

Según las previsiones para el año 1994, el peso de las transferencias para estas Comunidades es del 77% del total del presupuesto, mientras que en las Comunidades del artículo 143 los porcentajes se sitúan en el 63% para las pluriprovinciales y en el 44% para las uniprovinciales. Dentro de estas transferencias se incluyen las de la Administración del Estado en concepto de participación en los ingresos del Estado, las del Fondo de Compensación Interterritorial y otras transferencias de carácter más específico. También se incluyen aquí las transferencias procedentes de la Unión Europea que, para algunas Comunidades, tienen una importancia elevada. Cabe señalar aquí que en años anteriores estos porcentajes diferían más, pero debido al aumento de los fondos de la Unión Europea, que en términos relativos benefician más a las Comunidades pluriprovinciales del artículo 143, el peso de las transferencias ha aumentado considerablemente en dichas Comunidades.

Por otra parte, y debido al actual régimen común de financiación, los ingresos tributarios tienen 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 1994, en las Comunidades del artículo 151 de mayor nivel competencial los ingresos tributarios van a financiar el 13% de los gastos. En cambio, en las Comunidades del artículo 143 estos ingresos representan el 18% para las pluriprovinciales y el 35% para las uniprovinciales.

Los ingresos procedentes de operaciones de endeudamiento tienen para el año 1994 un volumen superior en las Comunidades del artículo 143 en comparación con las Comunidades del artículo 151. En las Comunidades uniprovinciales el peso de estos recursos de carácter extraordinario es del 10%, en las pluriprovinciales del artículo 143 del 12% y en las Comunidades del artículo 151 con mayor nivel competencial del 8%.

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 1994 se prevé que financien el 71% del gasto. Cabe recordar que la Comunidad Foral de Navarra recauda la mayoría de los impuestos de sus ciudadanos y después paga una aportación al Estado. Por otra parte, las operaciones de endeudamiento que prevé esta Comunidad tienen para el 1994 una previsión relativamente elevada, que se sitúa en el 16% 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 1994 es del 85% del total, mientras que las operaciones de endeudamiento van a financiar el 12% del presupuesto, porcentaje superior al de las Comunidades de régimen común con el mismo nivel de competencias.

### *Estado de gastos*

Como consecuencia de las diferencias competenciales, la estructura de los presupuestos de las Comunidades Autónomas 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 1994 estos gastos suponen el 50,6% 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 44,5% del presupuesto. Para las del artículo 143 el porcentaje es del 34% en las uniprovinciales y del 23,3% en las pluriprovinciales. Ello es así debido a que tanto la educación como la sanidad exigen dotaciones importantes de personal y de compra de bienes y servicios.

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 pluriprovinciales, donde en la previsión de 1994 representan en conjunto el 45,2%, es decir, casi la mitad de sus presupuestos. Concretamente, en la Comunidad Autónoma de Extremadura estos gastos representan el 55,2% de su presupuesto, y en Aragón, Comunidad del mismo grupo, el 36,1% del presupuesto. Para las uniprovinciales, el porcentaje de los gastos de capital se sitúa en conjunto en el 38,3%. En cambio, en las Comunidades del artículo 151 de mayor nivel competencial estos gastos representan el 20,2% del total del presupuesto, siendo en el presupuesto de la Comunidad de Galicia donde tienen un peso más elevado (del 26,2%) y en el de Cataluña donde presentan una importancia relativa menor (del 16,2% de su presupuesto).

Las transferencias son significativas, sobre todo en Navarra, donde en el presupuesto de 1994 representan el 31,6% del gasto. Cabe decir que en este capítulo presupuestario se incluye la aportación al Estado. En el País Vasco las transferencias corrientes representan el 23,3% del gasto total previsto para 1994.

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 llega a representar el 11,3% del presupuesto. Ello es debido en parte, a que estas Comunidades han absorbido la Diputación Provincial y con ella su carga financiera.

Para las Comunidades de régimen común con competencias en educación y en sanidad, la carga financiera representa en conjunto el 6,6% del total de gastos (oscilando entre el 7,6% de Andalucía y el 3,6% de la Comunidad Valenciana). En las Comunidades de régimen foral, el porcentaje es del 2,6% en Navarra y del 8,6% en el País Vasco.

Como es sabido, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, 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 relación a este límite, y según las previsiones presupuestarias de 1994, cabe destacar las Comunidades uniprovinciales, donde la carga financiera tiene un peso relativamente superior a las demás Comunidades. En concreto, la Comunidad de Murcia presenta una carga financiera del 25,1% de sus ingresos corrientes y la de La Rioja tiene una carga del 22,16%.

### *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 *ahorro corriente* se define como la diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos de la misma naturaleza. Este ahorro representa la parte de ingresos

corrientes que son utilizados para financiar gastos de capital. El *déficit no financiero* representa la cantidad de gastos de capital que no pueden financiarse con el ahorro corriente y los ingresos de capital y se calcula a partir de la diferencia entre estos recursos (ahorro e ingresos de capital) y los gastos de capital previstos. Por último, este déficit no financiero más la necesidad de recursos para operaciones de activos financieros, representa el importe del recurso al endeudamiento. Así, la suma del déficit no financiero y la variación neta de activos financieros equivale, en términos presupuestarios, al endeudamiento neto (endeudamiento menos amortizaciones) o necesidad de financiación.

Si se analiza la cuenta financiera que resulta de los presupuestos de las Comunidades Autónomas para el año 1994, se puede constatar que el total del déficit no financiero previsto es de 486.409 millones de pesetas; cifra que representa un 9,7% de disminución con respecto a la previsión de 1993.

Sin embargo este déficit no financiero tiene un peso y un crecimiento respecto al año anterior muy diferente entre las Comunidades.

Dentro del grupo de Comunidades en las que el déficit previsto representa más del 10% del presupuesto se encuentran las Comunidades de Aragón (26,5%), Asturias (16%), Navarra (15,6%), Madrid (15%) y Castilla y León (10,1%). De ellas, solamente Navarra y Castilla y León presentan disminuciones de sus déficits con respecto al año 1993.

Para las demás Comunidades Autónomas el déficit tiene un peso relativo en el total del presupuesto inferior al 7,5%. La Comunidad con un peso del déficit inferior es Cataluña con un 4,2% y la que, dentro de este grupo, tiene un peso superior es Extremadura con el 7,5%. Por otra parte, y desde el punto de vista evolutivo en relación al año 1993, deben destacarse las Comunidades de Cataluña con un crecimiento del déficit previsto del 19,9% y la de La Rioja con una disminución del 60% en sus cifras previstas.

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 1994 es de 479.609 millones de pesetas; cifra que representa una disminución del 11,4% respecto a la previsión de 1993.

Las Comunidades con mayores niveles competenciales son las que realizan una previsión en términos absolutos más elevada. Las Comunidades con mayor nivel competencial (de régimen común y de régimen foral) tienen una previsión de endeudamiento neto de 344.217 millones de pesetas; cifra que representa el 70,8% del conjunto de Comunidades.

Si se analizan estas cifras de endeudamiento neto en relación con los ingresos no financieros previstos se pueden constatar diversos grupos de Comunidades. En primer lugar, las que realizan una previsión relativa muy elevada: Ara-

gón, Navarra y Castilla y León, en las que el endeudamiento neto respecto de los ingresos no financieros es del 28,5%, 19,3% y 10%, respectivamente. En segundo lugar, las Comunidades donde este endeudamiento representa entre un 7% y un 10% de los ingresos corrientes: son las de Asturias, Madrid, La Rioja, Extremadura y el País Vasco. En tercer lugar, las Comunidades con un peso inferior al 7%: Murcia, Andalucía, Cataluña, Galicia, Comunidad Valenciana, Canarias, Baleares y Castilla-La Mancha.

La comparación de estas cifras con la carga financiera que ya tiene la Comunidad Autónoma, indica 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 de prever 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.

En general, las Comunidades uniprovinciales tienen una carga financiera respecto a los ingresos corrientes superior a las demás Comunidades, aunque también se constata una carga financiera elevada en la Comunidad de Extremadura, donde representa el 20,5% de los ingresos corrientes. También en la Comunidad de Aragón la carga financiera es elevada y la previsión de endeudamiento para el año es también elevada, con lo cual es de esperar un futuro aumento de esta carga en los próximos años.

## Normativa presupuestaria y financiera

### *Leyes de crédito extraordinario y de suplemento de crédito*

Durante 1994 se han aprobado 10 leyes de concesión de crédito extraordinario (3 en Cantabria, 2 en Navarra y 2 en Castilla y León, y 1 en cada una de las Comunidades de Aragón, Comunidad Valenciana y Murcia) y 7 leyes de suplemento de crédito (3 en Navarra, 2 en Aragón y 2 en Castilla y León).

### *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, durante el ejercicio de 1994 se ha incrementado la producción normativa autonómica en el área de la imposición vinculada al medio ambiente, mediante la aprobación del canon por autorización de vertidos en Andalucía (Ley 7/1994, de 18 de mayo) y la creación del canon de saneamiento en las Comunidades de Asturias (Ley

1/1994, de 21 de febrero) y de La Rioja (Ley 7/1994, de 19 de julio). Por su parte, las Comunidades de Cataluña y Madrid han establecido también nuevas figuras. En Cataluña, mediante la Ley 5/1994, de 4 de mayo, se ha creado una contribución especial vinculada al establecimiento, mejora, ampliación y mantenimiento de los servicios de prevención y extinción de incendios, así como dos nuevas tasas referentes a servicios docentes y habilitaciones de bomberos. En Madrid, la Ley 12/1994, de 27 de diciembre, ha establecido los impuestos sobre los premios del bingo y sobre las modalidades especiales del dicho juego y un recargo sobre la tasa que grava los juegos de suerte, envite y azar en casinos y mediante máquinas o aparatos automáticos. Por último, también en Madrid, y a través de la Ley 14/1994, de 28 de diciembre, de regulación de los servicios de prevención de incendios y salvamentos, se ha creado igualmente una contribución especial vinculada a los beneficios derivados del establecimiento, mejora o ampliación de dichos servicios.

En un escalón intermedio entre las leyes de creación y las de modificación de figuras tributarias puede situarse la Ley de la Comunidad de Canarias 2/1994, de 3 de febrero, en virtud de la cual se procede a la creación de la tasa de inspección y control sanitario de carnes frescas y de otras tasas en materia de turismo, a la vez que se modifican toda una serie de tasas preexistentes. En ejercicio de la autorización contenida en esta misma Ley, mediante el Decreto Legislativo 1/1994, de 29 de julio, se ha aprobado el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de tasas y precios públicos de Canarias.

Por último, en el apartado de modificación de la legislación tributaria vigente "strictu sensu" hay que incluir: las leyes catalanas 7/1994, de 18 de mayo y 13/1994, de 28 de diciembre, de modificación del incremento de tarifa y del canon de saneamiento en el primer caso, y de modificación de la base imponible y del tipo de gravamen del canon de infraestructura hidráulica, en el segundo. La modificación del tipo del recargo provincial sobre las cuotas mínimas del Impuesto sobre Actividades Económicas en Cantabria (Ley 1/1994, 21 de enero) y cinco leyes de modificación de diversas tasas (Ley 4/1994, de 24 de noviembre, en Castilla-La Mancha; Ley 12/1994, de 28 de diciembre, en la Comunidad Valenciana; Ley 4/1994, de 29 de noviembre, en las Islas Baleares; Ley 6/1994, de 19 de julio, en La Rioja; Ley 11/1994, de 27 de diciembre, en Madrid) se suman al apartado de las modificaciones de índole tributaria; apartado que se cierra con las leyes de la Comunidad Foral de Navarra 3/1994, de 19 de abril y 25/1994, de 29 de diciembre, de modificación de diversas figuras tributarias (la primera, en relación con el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, con el Impuesto sobre Sociedades y con el Impuesto sobre el Valor Añadido; la segunda, en relación con el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, con el Impuesto sobre el Patrimonio, con el Impuesto sobre Sociedades, con el Impuesto sobre el Valor Añadido y con determinados impuestos especiales y tributos locales), y con la Ley Foral 9/1994, de 21 de junio, sobre régimen fiscal de las cooperativas.

*Otras leyes de carácter presupuestario o financiero*

El ejercicio de 1994 se ha caracterizado, sin duda, por la profusión de leyes de carácter presupuestario o financiero, en general.

Puede identificarse un primer grupo de leyes que afectan al marco normativo general de regulación de las haciendas autonómicas o de aplicación específica de las previsiones incluidas en dicho marco general. En el primer sentido, hay que citar el Decreto-legislativo 9/1994, de 13 de julio, de aprobación del texto refundido de la Ley de Finanzas Públicas de Cataluña y las Leyes vascas 9/1994, de 17 de junio, de modificación de la Ley de Régimen Presupuestario de Euskadi y 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi. En el segundo sentido, y en base a las previsiones normativas generales en materia de hacienda, cabe incluir la aprobación de la Ley Foral 4/1994, de 31 de mayo, de aprobación de las Cuentas Generales de Navarra de 1992 y las cinco leyes vascas 1/1994, 2/1994, 3/1994, 4/1994 y 5/1994, todas de 18 de febrero, de aprobación de la liquidación de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi de los ejercicios 1987, 1988, 1989, 1990 y 1991.

En un segundo grupo figuran las leyes que constituyen aplicación directa de las leyes de presupuestos del ejercicio o, en su caso, complemento de las mismas. En este apartado, y como bloque más numeroso, cabe aludir el conjunto de leyes singulares de concesión de determinados avales a empresas (una Ley en Canarias, cuatro Leyes en Castilla y León, cuatro en Madrid y tres en Navarra), al que debe sumarse la Ley Foral de Navarra 28/1994, de 29 de diciembre, de autorización para la prestación de un aval como garantía de la responsabilidad civil directa que pudiera derivarse contra un ex-alto cargo de la Administración navarra. En un segundo bloque, heterogéneo en este caso, cabe incluir las siguientes leyes: leyes canarias 3/1994, de 3 de febrero, de cooperación al saneamiento y mejora de las haciendas locales de Canarias y 7/1994 y 8/1994, ambas de 20 de julio, aprobando el presupuesto del Instituto Canario de la Mujer para 1994 y aprobando el Plan de Inversiones Universitarias de Canarias; leyes aragonesas 2/1994, de 23 de junio, reguladora del Fondo Aragonés de Participación Municipal y 12/1994, de 16 de noviembre, de liquidación de las deudas de la Asociación "Jaca Olímpica"; ley murciana 9/1994, de 30 de diciembre, por la que se crea el Consejo de Cooperación Local; leyes forales de Navarra 14/1994, de 20 de septiembre, de ayudas con cargo al presupuesto general para paliar los efectos de la sequía en el sector agrario y 17/1994, de 2 de noviembre, de regularización de la aplicación del sistema retributivo del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra.

En un tercer grupo se incluirían las leyes autonómicas de regulación de programas y planes en relación con la Unión Europea: Ley 2/1994, de 27 de enero, de los programas operativos de la Comunidad de Cantabria; Ley 8/1994, de 6 de julio, de planes y programas de la Comunidad de Madrid en relación con los fondos estructurales y Ley 9/1994, de 7 de octubre, de planes de desarrollo regional de la Comunidad de Aragón en relación con los fondos estructurales.

Por último, existe un conjunto de leyes de ordenación general de determinados sectores económicos o de regulación específica de algunas de las actuaciones de las Comunidades Autónomas que incluyen disposiciones de trascendencia presupuestaria o, en general, medidas de financiación. En este ámbito, muy heterogéneo, pueden incluirse: la ley extremeña 1/1994, de 14 de abril, de modificación de la Ley de creación de la Sociedad de Fomento Industrial de Extremadura, limitando los porcentajes máximos de participación en empresas, en las ampliaciones de capital y en los avales o garantías de préstamo; la ley aragonesa 6/1994, de 30 de junio, de financiación agraria de dicha Comunidad; la Ley 5/1994, de 16 de mayo, de fomento de montes arbolados en Castilla y León, la ley vasca 17/1994, de 30 de junio, de medidas en materia de vivienda y, por último, el conjunto de leyes forales de Navarra sobre financiación agraria y reforma de infraestructuras agrarias (leyes 6/1994, de 31 de mayo, 14/1994, de 20 de septiembre, y 18/1994 y 19/1994, ambas de 9 de diciembre) y sobre financiación en materia de vivienda (Ley 22/1994, de 9 de diciembre).

### *Normas 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 para hacer efectivas las previsiones de fomento a los distintos sectores (agricultura, ganadería y pesca; fomento a la creación y mantenimiento del empleo y a la economía social y apoyo a la pequeña y mediana empresa; vivienda; asistencia y servicios sociales; transporte; medio ambiente y espacios protegidos, etc.). En este ámbito hay que destacar en especial, las disposiciones dedicadas al establecimiento de subvenciones a las Corporaciones Locales o a las aportaciones a los planes de cooperación en obras y servicios locales. Por Comunidades Autónomas, cabe citar la extensa batería de disposiciones reglamentarias aprobadas en 1994 por el gobierno extremeño afectando recursos a diversos programas preferenciales (empleo, cooperativas y economía social, en general); igualmente, merecen citarse expresamente las disposiciones articuladas a lo largo del ejercicio por las Comunidades de Cataluña, Aragón y Valenciana estableciendo ayudas y subvenciones como consecuencia de los incendios forestales y aguaceros acaecidos.

En segundo lugar, hay que incluir toda una serie de disposiciones reglamentarias de desarrollo o complemento de las leyes de presupuestos del ejercicio. El repertorio es extremadamente variado en este caso: normas reglamentarias acordando las emisiones de deuda legalmente autorizadas; disposiciones sobre gastos de personal, sobre indemnizaciones por razón de servicio, sobre gastos electorales en algunas Comunidades, sobre autorización de gastos y pagos, etc. Por su carácter más general, cabe citar las siguientes: en Baleares, el Decreto de regulación del procedimiento de autorización y control de las operaciones de endeudamiento; en Extremadura, el Decreto del régimen de tesorería y pagos de

la Comunidad, que constituye un desarrollo directo de la Ley de hacienda; en Canarias, Comunidad que destaca especialmente por la profusión de normas de desarrollo de la ley de presupuestos, el Decreto de aprobación de la metodología de valoración de las competencias que se transfieran a los Cabildos Insulares en ejecución de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias; en la Comunidad Valenciana, por último, el Decreto de aprobación del Reglamento del Instituto Valenciano de Finanzas, complementado con otro Decreto de ampliación de competencias de dicho Instituto en materia de endeudamiento, y los decretos de regulación de las formas de llevar a cabo la fiscalización limitada y la fiscalización posterior de los gastos por la Intervención, que constituyen ambos desarrollo directo de la Ley de hacienda de la Comunidad Valenciana.

Finalmente, en el ámbito tributario se han aprobado el Decreto de modificación de las normas de gestión, liquidación, recaudación e inspección del Impuesto General Indirecto Canario, como consecuencia del Real Decreto Ley 21/1993, de 29 de diciembre, que modificó el régimen económico-fiscal de Canarias, así como sendos reglamentos sobre casinos de juego y sobre el régimen económico-financiero y tributario del canon de saneamiento en la Comunidad Valenciana, el reglamento de procedimiento para la gestión, liquidación y recaudación de tasas por inspección y control sanitario de carnes frescas en la Comunidad de Madrid, diversos reglamentos sobre el juego en el País Vasco y, por último en Navarra, el Decreto de modificación parcial de la Ley Foral 19/1992, de 30 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, para acomodar a dicha Comunidad las disposiciones de la Ley 23/1994, de 6 de julio, en virtud de lo establecido en el Convenio de dicha Comunidad con el Estado, y como consecuencia del anterior, el Decreto de modificación parcial del Reglamento del Impuesto sobre el Valor Añadido, así como las sucesivas modificaciones puntuales del Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

### **Las leyes de presupuestos de las Comunidades Autónomas para 1995**

Dentro del año 1994 se han aprobado ya 13 leyes de presupuestos de las Comunidades Autónomas para el ejercicio de 1995, quedando pendientes las de las Comunidades de Andalucía, Aragón, Cantabria y País Vasco.

En términos generales, los contenidos de las leyes aprobadas no difieren excesivamente de los anteriormente comentados con ocasión del análisis de las leyes presupuestarias para 1994. No obstante, se puede apreciar una voluntad más decidida en la línea de expurgar de las leyes aquellos aspectos de menor vinculación con las materias presupuestarias. Esta tendencia, evaluable incluso cuantitativamente (el número de disposiciones ha menguado notablemente en algunas leyes), presenta, sin embargo, algunas excepciones. Quizás el caso más significativo es el de la extensa Ley de presupuestos catalana aunque, en favor del Gobierno autor del proyecto, deba indicarse que ha sido en el curso de la tramitación parlamentaria cuando se ha inflado notablemente el texto inicial con la adición de un buen número de disposiciones, algunas con escaso contenido normativo.

En el mismo orden de consideraciones hay que anotar el dato significativo de que la Comunidad Valenciana haya aprobado este año, junto a la ley de presupuestos para 1995, una ley complementaria de medidas administrativas y de modificación de tasas (Ley 12/1994, de 28 de diciembre) que merece sin duda el calificativo de "ley de acompañamiento", según la terminología que ha hecho fortuna ya para denominar las leyes que el Estado ha venido aprobando en los dos últimos años junto a sus leyes de presupuestos. Habrá que esperar a los ejercicios sucesivos para ver si este tipo de iniciativas que, en el aspecto estrictamente tributario, cuentan con ejemplos también en Comunidades como Madrid (Leyes 11/1994 y 12/1994, de 27 de diciembre) y Navarra (Ley 25/1994, de 29 de diciembre) se generaliza o no en el futuro.

Por lo demás, y en relación con el marco normativo general de las haciendas autonómicas hay que destacar el hecho de que nuevamente las leyes presupuestarias para 1995 contienen importantes modificaciones de las leyes generales de hacienda autonómica. La Comunidad de Murcia, con una amplia revisión de su ley de hacienda, es sin duda el caso más significativo.

En lo que a los contenidos concretos de las leyes se refiere las principales novedades para 1995 se pueden situar en dos ámbitos concretos: en primer lugar, en la introducción de regulaciones específicas en algunas Comunidades, como consecuencia de la asunción de nuevas competencias (es el caso de la Comunidad de Canarias, en cuya ley se introduce un nuevo título en el que se relacionan las normas reguladoras del régimen presupuestario y contable del Servicio Canario de Salud); en segundo lugar, en la previsión de determinados fondos especiales de ayuda al Tercer Mundo, bajo fórmulas diversas (así, mediante el recurso al endeudamiento, como es el caso de la Comunidad Valenciana, cuya ley autoriza al Instituto Valenciano de Finanzas para concertar operaciones de crédito a tal fin; mediante la determinación de un porcentaje sobre la financiación no vinculada o comprometida, como en el caso de Extremadura o mediante la determinación de un porcentaje sobre los ingresos propios, como ocurre en Castilla-La Mancha; o mediante la combinación de varias opciones —consignación presupuestaria específica y posibilidad de generación de capacidad adicional de gasto—, como en el caso de Cataluña).

En otro orden de consideraciones, las políticas de contención del gasto se centran básicamente en la minoración de los niveles de endeudamiento de las Comunidades. En cambio, todos los presupuestos, salvo el de Navarra, incluyen para 1995 la previsión de un incremento del 3,5% de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas respectivas, a la vez que se observa una cierta tendencia, al menos en las previsiones normativas, hacia una leve reactivación de las ofertas públicas de empleo, si bien bajo estrictas condiciones: para determinados grupos, sectores y funciones prioritarios o para plazas de provisión inaplazable.

En lo que al aparato organizativo e institucional se refiere, se constata también el mantenimiento de un mayor rigor que se traduce en la supresión de determinados organismos y en la disolución o previsión de disolución de determi-

nadas empresas públicas, con la sola excepción de la Comunidad de Asturias, cuya ley autoriza la participación en una nueva sociedad, y ello porque si bien en la Comunidad de Murcia se preve la creación de un nuevo ente en el ámbito de la radiotelevisión dicha previsión se compensa con la también prevista supresión de dos sociedades.

Finalmente, en la esfera tributaria, como sucede cada año, las leyes presupuestarias preven la elevación generalizada de las tasas de cuantía fija y la modificación de otras tasas (en alguna Comunidad, como Murcia, también se preve la elevación de los precios públicos). Por lo demás, como suele ser habitual también la ley canaria incluye la fijación de las nuevas tarifas del impuesto sobre combustibles derivados del petróleo; la ley valenciana, la ley navarra y la ley gallega incluyen la revisión de diversos aspectos del canon de saneamiento; la catalana, la de dicho canon y la del canon de infraestructuras hidráulicas y, por último, la murciana, la modificación del tipo de gravamen de la imposición sobre el juego y la riojana el establecimiento del recargo del 20% de las cuotas mínimas del Impuesto sobre Actividades Económicas.

### **La liquidación de los presupuestos de las Comunidades Autónomas para 1992**

Para el año 1992 las Comunidades Autónomas habían previsto unos presupuestos que sumaban en conjunto un total de 6 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 sensiblemente distinta a la previsión inicial.

Concretamente, en relación con los créditos inicialmente previstos se han reconocido un total de obligaciones de 6,7 billones de pesetas, con lo cual la previsión inicial de gastos se ha ampliado en 667.600 millones de pesetas. La ampliación se explica fundamentalmente por las ampliaciones de crédito a financiar con operaciones de endeudamiento, por la aplicación en el presupuesto de nuevos servicios traspasados de 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 de 6,7 billones de pesetas, concretamente, 689.500 millones de pesetas más que la previsión inicial.

En el cuadro numero 1 se pueden observar las previsiones realizadas por cada Comunidad Autónoma para el año 1992 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 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. Es sabido 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, hay que tener en cuenta que las cifras presentadas incluyen los ingresos y los gastos en términos consolidados, es decir, incluyen la Administración centralizada de la Comunidad Autónoma, los organismos autónomos administrativos, comerciales y financieros dependientes de ella y 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, siendo el grado de realización tanto de los ingresos como de los gastos muy distinto.

En la Comunidad de Cataluña, por ejemplo, se constatan notables diferencias entre las previsiones y las liquidaciones. En concreto, los derechos liquidados superaron la previsión inicial en un 32,9% y las obligaciones reconocidas en un 39,1%. Estas diferencias son debidas, fundamentalmente, a la inclusión en la liquidación de los ingresos de los recursos vía operaciones de deuda a corto plazo para subsanar problemas de tesorería, y a la inclusión en la liquidación de los gastos de las obligaciones en concepto de amortizaciones de estas mismas operaciones de la deuda, lo que significa que su saldo es cero.

Otras Comunidades Autónomas merecen comentario por su baja realización, tanto en la esfera de los ingresos como en la de los gastos. Por ejemplo, la Comunidad Autónoma de Aragón liquidó unos derechos que representan el 78% de las previsiones iniciales y unos gastos que representan el 91,3% del presupuesto. Otras Comunidades con niveles bajos de realización son Cantabria, Madrid y Murcia, con unos porcentajes del 90%, aproximadamente.

Por lo que al resultado de la liquidación de los presupuestos de ingresos y de gastos se refiere, las cifras de cada una de las Comunidades se presentan en el cuadro número 2.

En dicho cuadro se muestra, en primer lugar, el ahorro corriente de cada Comunidad Autónoma, que resulta de la diferencia entre los ingresos realizados por operaciones corrientes y las obligaciones reconocidas también bajo el concepto de operaciones corrientes. Esta diferencia representa los recursos disponibles para financiar los gastos de capital.

Para el año 1992, en total este ahorro corriente ha sido de 459.005 millones de pesetas; cifra que representa un 9,1% de los ingresos liquidados, y supone además un aumento considerable, que se puede evaluar en un 87%, respecto al ahorro del año 1991.

No obstante, el peso del ahorro corriente sobre los ingresos es muy distinto entre las Comunidades Autónomas. En general, resulta más elevado en las Comunidades con menores niveles de competencias. En términos de porcentajes, las Comunidades pluriprovinciales con competencias comunes son las que presentan unos valores más elevados: la Comunidad de Baleares, por ejemplo, presenta un ahorro corriente del 39,3% de sus ingresos corrientes y la Comunidad de Aragón del 30%.

En las Comunidades uniprovinciales se dan bastantes diferencias. Así, la Comunidad de Asturias tiene un ahorro del 29,1% de los ingresos corrientes y la Comunidad de La Rioja del 24,3%.

Para las Comunidades con mayores niveles competenciales, los porcentajes resultan inferiores, y se sitúan entre el 7% de Galicia y el 1,1% de Cataluña.

Continuando con la exposición de los resultados incluidos en el cuadro número 2, se presenta, en segundo lugar, el déficit no financiero de las Comunidades Autónomas. Esta magnitud constituye un indicador clave de la situación financiera de una Administración pública. Por ello, las Comunidades han acordado de forma bilateral con la Administración Central unos escenarios de consolidación fiscal con el objetivo de reducir el déficit público en todas las administraciones (central, autonómica y local) de acuerdo con el Programa de Convergencia con la Unión Europea.

Para el año 1992, el total del déficit no financiero de las Comunidades Autónomas es de 560.612 millones de pesetas; cifra que representa un 9,3% del conjunto de obligaciones reconocidas por las Comunidades, y una disminución considerable respecto a la liquidación del año 1991, en el que el déficit resultó ser de 754.493 millones de pesetas. En consecuencia, el déficit autonómico del año 1992 se redujo en un 26%.

No obstante, también en este caso la distribución entre Comunidades de la reducción del déficit presenta muchas diferencias. Así hay Comunidades donde el importe de déficit se duplica, mientras que en otras se produce una disminución importante, aunque como puede desprenderse del resultado global, en la mayoría de produce una disminución del déficit no financiero.

En términos de pesetas por habitante este déficit tiene un valor de 14.468 pesetas, importe que también es muy distinto entre las Comunidades Autónomas. En general, las diferencias competenciales y institucionales no han influenciado en el importe del déficit por habitante de cada Comunidad en el año 1992. Hay un total de cinco Comunidades con un déficit por habitante superior a la media, mientras que las doce restantes tienen unos déficits inferiores. Las cinco Comunidades son, en orden de importancia: Navarra (88.378 pesetas por habitante), Galicia (28.175 pesetas/habitante), Extremadura (25.730 pesetas/habitante), Cataluña (20.745 pesetas/habitante) y Aragón (19.814 pesetas/habitante). Para las demás, el déficit por habitante oscila entre las 14.849 pesetas por habitante de la Comunidad Valenciana (importe muy similar al del conjunto de Comunidades), y las 2.418 pesetas por habitante del País Vasco.

Para financiar este déficit las Comunidades Autónomas deben recurrir a operaciones de endeudamiento. El importe total del endeudamiento neto liquidado en 1992 (endeudamiento bruto menos amortizaciones) es de 554.278 millones de pesetas. Esta cifra supone un aumento del 3,4% con respecto al importe liquidado en el año 1991. Por Comunidades el incremento es muy variado, de modo que mientras en algunas se triplica, en cambio en otras hay reducción.

CUADRO 1

**LIQUIDACION DE LOS PRESUPUESTOS DE LAS COMUNIDADES  
AUTONOMAS DEL AÑO 1992 (MPTA) (1)**

	Previsión inicial	Derechos liquidados	Obligaciones reconocidas
<b>CA REGIMEN COMUN</b>			
<b>A) Uniprovinciales</b>			
— Asturias	86.883	101.059	104.156
— Cantabria	37.571	30.881	34.204
— Madrid	363.756	336.461	330.406
— Murcia	71.445	64.951	69.745
— La Rioja	25.930	24.445	26.087
<b>B) Pluriprovinciales</b>			
— Con competencias en educación y sanidad			
— Andalucía	1.397.256	1.520.740	1.449.509
— Cataluña	1.216.434	1.617.108	1.691.579
— Comunidad Valenciana	673.655	736.695	741.539
— Galicia	556.161	599.477	625.530
— Con competencias en educación			
— Canarias	254.914	285.350	283.776
— Con competencias comunes			
— Aragón	105.616	82.433	96.410
— Baleares	46.674	40.554	47.090
— Castilla y León	186.792	254.266	189.015
— Castilla-La Mancha	130.640	125.044	124.293
— Extremadura	112.699	109.568	106.694
<b>CA REGIMEN FORAL</b>			
— Navarra	237.035	216.103	228.924
— País Vasco	542.302	590.184	564.405
<b>TOTAL</b>	<b>6.045.762</b>	<b>6.735.321</b>	<b>6.713.362</b>

(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 1992 (MPTA)

	operaciones corrientes		Ahorro corriente	operaciones capital		Déficit no financiero	Variación neta pasivos financ.
	Derechos reconocidos	Obligaciones reconocidas		Derechos reconocidos	Obligaciones reconocidas		
<b>CA REGIMEN COMUN</b>							
<b>A) Uniprovinciales</b>							
- Asturias	49.181	34.885	14.296	16.227	45.265	(14.741)	11.771
- Cantabria	29.340	23.790	5.550	1.207	3.853	2.904	(6.242)
- Madrid	235.236	219.170	16.066	42.526	106.176	(47.584)	53.892
- Murcia	48.750	44.210	4.540	9.671	23.133	(8.922)	3.872
- La Rioja	19.396	14.687	4.709	1.984	10.187	(3.494)	2.430
<b>B) Pluriprovinciales</b>							
- Con competencias en educación y sanidad							
- Andalucía	1.239.428	1.161.645	77.783	84.105	231.136	(69.247)	142.089
- Cataluña	1.044.007	1.032.717	11.290	70.583	207.577	(125.704)	63.885
- Comunidad Valenciana	639.850	597.841	42.009	33.355	132.641	(57.278)	58.926
- Galicia	444.416	414.410	31.007	59.114	167.086	(76.966)	52.478
- Con competencias en educación							
- Canarias	247.663	209.814	37.849	25.365	72.716	(9.501)	11.240
- Con competencias comunes							
- Aragón	59.131	41.317	17.814	6.758	48.127	(23.555)	14.863
- Baleares	34.219	20.780	13.438	837	24.683	(10.408)	4.504
- Castilla y León	123.370	88.393	34.977	41.468	96.474	(20.028)	18.515
- Castilla-Mancha	78.364	55.382	22.982	26.611	67.378	(17.785)	18.495
- Extremadura	46.834	37.849	8.985	29.267	65.573	(27.321)	32.103
<b>CA REGIMEN FORAL</b>							
- Navarra	171.955	160.127	11.828	4.503	62.224	(45.892)	35.525
- País Vasco	520.546	416.666	103.880	10.426	119.395	(5.088)	35.932
<b>TOTAL</b>	<b>5.032.687</b>	<b>4.573.682</b>	<b>459.005</b>	<b>464.007</b>	<b>1.483.624</b>	<b>(560.612)</b>	<b>554.278</b>

## LAS ELECCIONES EUROPEAS DE 1994 EN ESPAÑA

*Francesc Pallarés  
Josep Soler*

### El marco político

El 12 de Junio de 1994 los electores españoles estaban llamados por tercera vez a las urnas para elegir sus representantes en el Parlamento Europeo. La reciente aprobación del tratado de Maastricht, los problemas de la construcción europea (ingreso de nuevos países, integración económica y social, política exterior común, etc.) y el realzamiento del papel de la eurocámara en el marco de la Unión Europea (en la toma de decisiones y en la investidura de la Comisión) eran temas importantes y habían ocupado extensamente la atención de la opinión pública como para hacer pensar en una cierta dimensión europea de estas elecciones.

Sin embargo, el marco político de las elecciones estuvo definido casi exclusivamente por la política nacional, e incluso de manera mucho más intensa que en las dos anteriores ocasiones.

El tema de la corrupción en los cargos públicos domina el período preelectoral y la campaña, presente constantemente en la opinión pública y los medios de comunicación, y afectando directamente la credibilidad del PSOE y del gobierno socialista. Especialmente los recientes escándalos: fuga del ex-director de la Guardia Civil, y el proceso al ex-gobernador del Banco de España, desatan una grave crisis política en un marco de fuertes tensiones e incertidumbres.

Por otra parte, a partir de las elecciones generales de 1993 el gobierno socialista, sin la mayoría absoluta, se apoya en CiU. Ello es objeto de fuertes críticas desde la oposición y sectores de opinión pública, por una supuesta dejación del interés nacional español haciendo concesiones a los nacionalistas catalanes a cambio de su apoyo parlamentario.

La política presupuestaria restrictiva y las medidas liberalizadoras del mercado de trabajo, resultado del pacto PSOE-CiU, reciben una fuerte oposición por parte de IU y las centrales sindicales, que se había expresado en la huelga general de Enero de 1994

Por otra parte, y a pesar de un cierto cerrar filas ante la adversidad, persiste la imagen de desunión y enfrentamientos entre los denominados "guerristas" y "renovadores" dentro del PSOE.

Es un contexto especialmente negativo para el PSOE y que beneficia en gran manera al PP, y también a IU. El único hecho positivo que el gobierno socialista puede poner sobre la mesa son unos signos de recuperación económica en los principales macroindicadores económicos, que parecen augurar el final de la recesión. Sin embargo, se trata de tendencias un tanto vagas y lejanas de la realidad perceptible por el ciudadano. Mientras, el paro se mantiene a niveles inquietantes y se suceden las muestras de conflictividad social que acompañan el cierre de industrias (Santana, Gilette, etc.).

En este marco, la clara posibilidad de una victoria del PP confiere a estas elecciones un cierto carácter de *cambio*, que contrasta con la poca importancia atribuida por los ciudadanos a la institución que se va a elegir.

### Las fuerzas políticas y la campaña

Un total de 39 candidaturas, entre partidos y coaliciones, se disputan los 64 escaños reservados para España, cuatro más que en las anteriores elecciones al Parlamento Europeo. Se trata de un número de candidaturas superior a las 32 de 1989 y a las 35 de 1987.

La lista del PP está encabezada por Abel Matutes, antiguo comisario español en Bruselas. La lista de candidatos expresa claramente el cambio que ha propulsado Aznar dentro del partido. Con la excepción de Marcelino Oreja, todos los nombres de la lista de 1989 han sido substituidos por candidatos de las nuevas generaciones, con un incremento de la presencia femenina.

En el caso del PSOE las candidaturas se elaboran en un clima de tensiones internas. Finalmente el cabeza de la lista socialista fue Fernando Morán, antiguo ministro de Asuntos Exteriores, cuya imagen de profesionalidad, vinculación a la política exterior del gobierno e integridad se espera contribuyan contrarrestar la actual mala imagen del partido. Situado en posiciones críticas respecto al gobierno y a la dirección del partido, es un candidato algo "incómodo" (como se demuestra posteriormente, cuando Morán dimite tras sucederse las disputas con miembros de su propio grupo parlamentario). Además, interesado en dar a la elección una cierta dimensión europea, el PSOE incorpora a su lista un independiente de prestigio, José María Mendiluce, conocido por su participación en la misión internacional en la Antigua Yugoslavia.

Los Partidos de ámbito no-estatal (PANE) constituyen de nuevo coaliciones que les permita aspirar a alguna representación en el marco del distrito electoral único. La principal novedad entre ellas es la desaparición de la coalición *Izquierda de los Pueblos*. Tras la crisis y desaparición de uno de los miembros principales, EE, la coalición se disuelve y sus socios se integran en otros grupos: Unió del Poble Valencià (UPV) y el Partit Socialista de Mallorca (PSM) se presentan con CiU, Entesa dels Nacionalistes d'Esquerra (ENE) se integra en la coalición *Europa de los Pueblos*, y el resto de partidos no se presenta a las elecciones.

También desaparece la lista de la coalición *Federación de Partidos Regionales*. El partido miembro Unión Valenciana (UV) se integra en *Coalición Nacionalista*. Ninguno de los otros socios de la coalición, entre los cuales estaba el Partido Regionalista de Cantabria, se presenta en estas elecciones.

De esta manera el “mapa” de candidaturas de PANE queda configurado de esta manera:

*CiU*: En las anteriores elecciones europeas se presentó en solitario, pero ahora presenta una lista conjunta con la candidatura valenciana de UPV y la del PSM-Nacionalistes de Mallorca en las islas Baleares.

*Coalición Nacionalista*: El PNV se presenta de nuevo junto con Coalición Canaria (CC) y Coalición Galega (CG). Además cuenta con tres nuevos socios, UV, el Partido Aragonés (PA), y Unió Mallorquina (UM). En cambio, se produce la baja del pequeño Partido Nacionalista de Castilla y León (PANCAL).

*Coalición Por la Europa de los Pueblos*: Encabezada por Eusko Alkartasuna (EA), con ERC, Acció Catalana (ACC), Entesa dels Nacionalistes d'Esquerra, Tierra Comunera (TC) y Partido Nacionalista Castellano (PNC).

Por su parte, otros PANE se presentan en solitario. Así, tras la ruptura del Partido Andalucista, un nuevo partido dirigido por independientes —*Poder Andaluz* (PA)— reúne los antiguos andalucistas divididos y pretende mantener la representación andalucista en el Parlamento Europeo. También el PR de Extremadura, el Partiu Asturianista, etc... presentan su propia candidatura.

El clima de tensión política configura un ambiente crispado durante la campaña, en el cual abundan las descalificaciones y alusiones personales.

El PP, al que todas las encuestas dan como ganador, centra su campaña en los casos de corrupción, intentando capitalizar un voto de castigo contra el gobierno y lograr así el objetivo histórico de superar electoralmente a los socialistas a nivel general de España. En esta dirección el PP se vuelca en la campaña y en la movilización de electores.

Como ya hiciera en las generales de 1993, el PSOE se defiende intentando asimilar el PP al franquismo —especialmente a raíz de las polémicas declaraciones de la candidata Mercedes de la Merced— así como a un retroceso social. De esta manera el PSOE termina apelando —como en 1993— al voto útil de la izquierda contra la derecha.

IU, con expectativas de avance electoral, intenta atraer a votantes de izquierdas desencantados del PSOE presentándose como una clara alternativa ideológica al gobierno desde la izquierda. IU se muestra crítica con la reciente reforma del mercado laboral y defiende el gasto en servicios sociales o la intervención del gobierno en los casos de industrias en crisis, habiendo matizado mucho la inicial oposición del sector mayoritario al Tratado de Maastricht.

Se trata de una campaña fuertemente personalizada, pero no en los candidatos de las listas europeas, sino en los líderes de las dos principales formaciones

políticas. Felipe González representa de nuevo, casi en solitario, al gobierno y al PSOE, mientras la presencia de Aznar en la campaña europea responde a la voluntad de personalizar el previsible triunfo electoral como una victoria simbólica contra el actual presidente del gobierno y aparecer como el futuro relevo de Felipe González.

Sin embargo, a pesar de la clave interna de las elecciones los partidos presentan programas o manifiestos de orientación europea. Los más precisos y detallados son los de CiU e IU, así como el del PNV. En cambio los del PP y el PSOE son más genéricos. En todos ellos es común la intención de profundizar la integración europea, reforzar el papel del Parlamento y la preocupación por fortalecer la posición de los Estados del Sur ante la ampliación ya en marcha hacia el Norte y la prevista hacia el Este. IU enfatiza en la corrección del *déficit democrático* y en los aspectos sociales. Por su parte, CiU y PNV hacen especial énfasis en un mayor papel de las regiones en la representación y en la toma de decisiones a nivel europeo, manteniendo —aun con menor énfasis que en anteriores campañas— la reivindicación de la circunscripción autonómica para la elección de los parlamentarios europeos.

## Los resultados

La participación de un 59'6% de los electores fue 5 puntos más elevada que en las elecciones europeas de 1987, y España se sitúa ahora entre los países con mayor nivel de participación.

Este incremento se sitúa en el marco de la importancia en clave interna otorgada a esta elección, especialmente por la oposición, así como por el gran esfuerzo electoral realizado por el PP, cuya posibilidad de victoria ha sido un acicate a la movilización del partido y de los electores de centro-derecha.

Territorialmente, por CCAA, no se producen variaciones significativas en el tradicional mapa de la participación/abstención. Castilla-La Mancha, Extremadura, Murcia y la Comunidad Valenciana continúan destacando por su participación superior a la media, mientras Galicia, Canarias y Cataluña son las Comunidades Autónomas con menor nivel de participación. La excepción ha sido Andalucía, donde la coincidencia de los comicios europeos con las elecciones autonómicas andaluzas ha contribuido sin duda a incrementar la participación, apareciendo ahora esta CA como la más participativa, frente al nivel algo inferior a la media que presentó en 1989.

Con la vaticinada victoria del PP sobre el PSOE, se invierten los términos respecto a 1989. El voto del PP pasa del 21% al 40% de los votos emitidos —con 4 millones de votos más que en 1989—, logrando vencer a nivel nacional por primera vez en unas elecciones (aunque se queda a 800.000 votos de su “marca” en las generales de 1993). Por su parte el PSOE retrocede sensiblemente pasando del 40% al 30%, perdiendo 600.000 votos a pesar de la mayor participación (y con 3 millones y medio de votos menos que en las generales de 1993).

IU, con un 13% del voto emitido —y ganando 1 millón y medio de votos—, presenta los mejores resultados obtenidos nunca por esta fuerza (y por el PCE), tanto en términos relativos como absolutos, consolidando su posición de tercera fuerza en solitario. Este avance otorga a IU mayor capacidad de intervención en el proceso político, y le sitúa ante mayores responsabilidades, a las que deberá hacer frente para consolidar su electorado y su papel como alternativa al PSOE en la izquierda.

También CiU y la Coalición Nacionalista (PNV) avanzan —aunque más modestamente— en términos relativos y absolutos respecto a 1989, obteniendo respectivamente, el tercer y el segundo escaño que ambicionaban. Un importante interrogante ante estas elecciones era la respuesta del electorado nacionalista de CiU al apoyo dado al gobierno de un tradicionalmente denostado PSOE y a la proyección española de la política de la coalición. Los buenos resultados de CiU despejan cualquier duda al respecto y refuerzan la posición de la coalición y su política.

ELECCIONES EUROPEAS 1994:  
Resultados y variaciones respecto 1990

	1994		Variaciones 1994-89	
Participación	59,1		( +4,5)	
	% s/vots.	escaños	% vots.	escaños
PP	39,9	28	(+18,8)	(+13)
PSOE	30,6	22	(-9,1)	(-5)
IU	13,4	9	(+7,4)	(+5)
CiU	4,6	3	(+0,5)	(+1)
Coalición Nacionalista	2,8	2	(+0,9)	(+1)
CDS	1,0	0	(-6,1)	(-5)
Otros	5,0	0	(-15,1)	(-6)

Esta vez el contexto político de la elección no favorece la dispersión del voto como en las anteriores europeas. Las 5 principales opciones en estas elecciones recogen el 91% de los votos frente al 73% de 1989, concentrando ahora PP y PSOE el 71% de los votos frente al 61% de 1989. Las opciones menores con pérdidas más sensibles son el CDS y la ARM, que pierden 1 millón y medio de votantes que se han orientado hacia el PP.

Consecuentemente con la mayor concentración del voto, a nivel de la representación y pese a haber cuatro escaños más en juego, sólo 5 opciones obtienen representación frente a las 11 de 1989. Quedan ahora fuera del Parlamento el CDS, HB, la coalición *Por la Europa de los Pueblos* (así como la desaparecida Izquierda de los Pueblos), el PA y la atípica *Agrupación Ruiz Mateos* (ARM).

Por su parte, si bien globalmente el conjunto de los PANE ha perdido 3 puntos, este resultado es fruto de tendencias contradictorias. Por un lado la desaparición de la coalición *Izquierda de los Pueblos*, así como el retroceso del PA y HB. Por otra parte los avances de CiU, PNV, BNG, y Coalición Canaria.

Estas pautas generales de la evolución del comportamiento electoral, presentan además una gran *homogeneidad* territorial, tanto a nivel de CCAA como de provincias.

Como consecuencia de ello el PP se sitúa como primera fuerza en casi todas las Comunidades Autónomas, con la excepción de Andalucía y Extremadura — en las cuales se mantiene la primacía del PSOE, pero en claro retroceso—, así como de Cataluña y el País Vasco, donde quedan en primer lugar CiU y el PNV respectivamente.

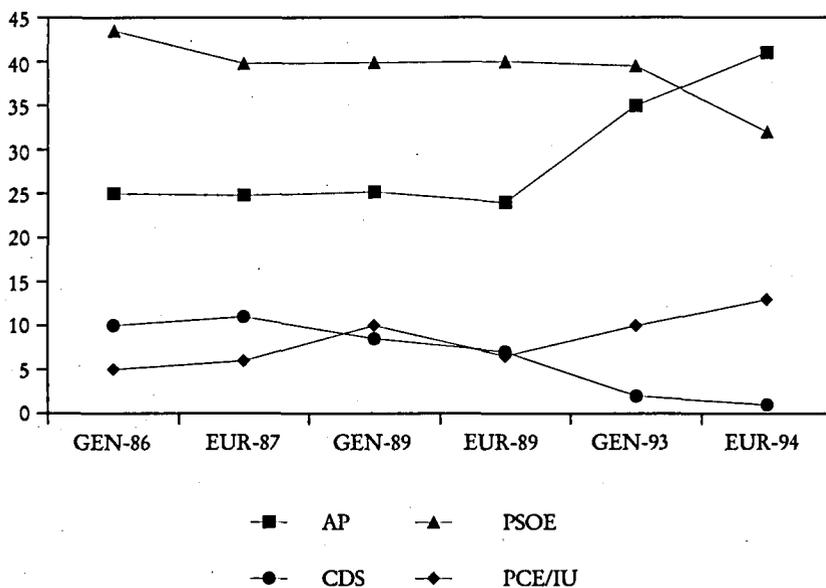
Este avance del PP se basa en la captación de un voto de centro derecha esencialmente urbano: el PP fue el partido más votado en 59 de las 72 capitales de provincia y ciudades de más de 100.000 habitantes, incluso en capitales históricamente adversas, como San Sebastián o Córdoba.

Por su parte, el avance de IU situa a esta fuerza por encima de la barrera del 10% de los votos en todas las CCAA excepto Galicia y el País Vasco.

### Consecuencias para el proceso político

El contraste de los resultados de 1994 respecto a los de las anteriores elecciones europeas es espectacular, pero en realidad no son más que una profundización de las pautas de cambio ya expresadas en las elecciones de 1993: retroceso del PSOE y del CDS, y avance del PP e IU.

### ELECCIONES GENERALES Y EUROPEAS 1986-94



Las dos grandes pautas de cambio que se vienen observando en el comportamiento electoral: agrupación del voto de centro y derecha en torno al PP, y erosión del electorado del PSOE (hacia IU, PP y la abstención), están definiendo un nuevo formato de nuestro sistema de partidos. El nuevo formato se caracteriza por un mayor equilibrio entre PP y PSOE, con dominio del PP en las elecciones europeas, y por un cierto reequilibrio de fuerzas en el ámbito de la izquierda dado el descenso del PSOE y el avance de IU.

Las elecciones generales de 1989 y las autonómicas de 1991, ya indicaron que la primera fase de la *batalla por el centro*, que enfrentaba al PP y el CDS, se había decantado por el primero tal como se manifestó ya claramente en las generales de 1993<sup>1</sup>. Al mismo tiempo, en estas elecciones se había abierto, la segunda fase de la *batalla*, es decir la competencia PP-PSOE por aquel electorado de centro que desde 1982 había apoyado a los socialistas, pero que aspiraba a recuperar el PP a través de su transformación centrista. Los resultados de las elecciones europeas de 1994, siguiendo la tendencia ya expresada en 1993, indican el progresivo avance del PP en este espacio.

En este nuevo marco, las relaciones entre los dos principales partidos de la izquierda pasan de ser un elemento secundario, en la época de la mayoría absoluta, a convertirse en el aspecto fundamental para la orientación política del gobierno y de las instituciones. No debe olvidarse que si se excluyen a los partidos nacionalistas, la correlación de fuerzas entre centro-derecha e izquierda es favorable a esta última a pesar de que en estas elecciones se haya producido la menor diferencia desde el cambio en el sistema de partidos en 1982.

Los resultados en España destacan en el panorama de los producidos en el resto de países de la UE y de lo que son unas ciertas constantes que han caracterizado el comportamiento electoral en este tipo de comicios. En la mayoría de ellos el partido en el gobierno se mantiene relativamente bien en el marco de un ligero retroceso y expresión de un cierto voto de protesta característico de estas elecciones. Sólo en el Reino Unido, con el gobernante Partido Conservador claramente sobrepasado por los laboristas, encontramos un fenómeno similar al caso español. Igualmente en este marco comparado, los resultados en España sólo parcialmente pueden ubicarse en las reiteradas y características pautas de comportamiento en estas elecciones en relación a las generales: ligera erosión del partido en el gobierno y de los partidos principales, junto a un ligero avance de los partidos menores y un notable descenso de la participación electoral.

Ello revela el carácter *especial* de estas elecciones europeas en España, que se ubican —y son expresión— de un proceso de cambio en las pautas de orientación del voto. Pero a pesar de este caracteres *especial* o *excepcional*, no dejan de ser elecciones europeas, y por lo tanto a pesar del planteamiento nacional de la elección definen un contexto de voto diferente del de las generales y que posibilita unos comportamientos característicos: mayor desmovilización, que afecta fundamentalmente al partido en el gobierno; mayor posibilidad para expresar

---

1. Ver las crónicas correspondientes en los Informes de los años 1989, 1991 y 1993.

un voto de castigo al gobierno sin consecuencias institucionales internas; y menor presión al *voto útil*.

Es en este doble sentido, de entenderlas a la vez como expresión de las tendencias reales en el sistema de partidos, pero estando esta expresión condicionada por unas *pautas* específicas al tipo de elección, que deben interpretarse los resultados de las elecciones europeas en nuestro país. Por ello carecen tanto de fundamento las llamadas a unas nuevas elecciones generales porque habría cambiado la mayoría, como el decir que las elecciones europeas no tienen nada que ver con las tendencias del proceso político en nuestro país.

Pero ciertamente estas elecciones han significado un debilitamiento del PSOE, y a un doble nivel. Por una parte frente a la oposición, reforzando el papel del PP como alternativa, así como el de IU. Por otra, han reforzado a CiU en sus relaciones con el PSOE a nivel de España, y con el PSC a nivel de Cataluña.

ESPAÑA  
Elecciones europeas de 1994

Electores	31.558.724		
Participación	18.664.053	59,1	
	votos	% s/vot.	escaños
PP	7.453.900	39,9	28
PSOE	5.719.707	30,6	22
IU	2.497.671	13,4	9
CiU	865.913	4,6	3
Coalición Nacionalista	518.532	2,8	2
Europa de los Pueblos	238.339	1,3	
Foro-CDS	183.418	1,0	
HB	180.324	1,0	
Poder Andaluz	140.445	0,8	
BNG	139.221	0,8	
Ruiz Mateos	82.410	0,4	
Grupo Verde	109.567	0,6	
Otros	234.347	1,3	
nulos	85.640	0,5	
en blanco	213.621	1,1	

Fuente: Elaboración propia sobre datos del BOE.

## LAS ELECCIONES AUTONOMICAS ANDALUZAS DE 1994

*Francesc Pallarés  
Josep Soler*

### El marco político

Las elecciones autonómicas andaluzas del 12 de Junio de 1994 se celebran en un marco muy diferente del de las anteriores. Además, de manera parecida a lo ocurrido en 1986 cuando las elecciones andaluzas coincidieron con las generales, ahora la celebración conjunta con las europeas contribuye a *estatalizar* el contexto de la elección autonómica.

Como señalamos en la crónica sobre las elecciones europeas, a nivel general de España el gobierno de Felipe González atraviesa una situación muy difícil y de notable desgaste: se han acumulado los escándalos políticos por corrupción que ponen en cuestión importantes aspectos de la gestión socialista; la situación económica continua siendo mala; el gobierno socialista es objeto de fuertes críticas desde la oposición y algunos medios de comunicación por su aparente debilidad y las supuestas concesiones políticas a cambio del apoyo del nacionalismo catalán (CiU); y a ello se une la persistente imagen de desunión interna en el PSOE.

También el gobierno socialista andaluz presidido por Manuel Chaves se enfrenta a acusaciones de mala gestión y despilfarro, y a los efectos de la mala situación económica. La economía andaluza atraviesa desde finales de 1992 una fase de grave deterioro, y no se evidencia una repercusión dinamizadora de los costosísimos proyectos públicos alrededor de la Expo de Sevilla. El índice de producción ha experimentado un fuerte descenso y en los meses anteriores a las elecciones se presentan algunos de los episodios más graves de la crisis industrial: los cierres de las factorías de Santana, Gillette, Puleva, así como el fracaso del proyecto de inversiones de KIO (Fesa-Enfersa). El nivel de paro alcanza cotas alarmantes: 34,4% a principios de 1994.

El tema de irregularidades en la actuación de algunos cargos políticos está también presente y se ve amplificado por los escándalos políticos acaecidos recientemente en el gobierno central.

Por otra parte, el conflicto interno en el PSOE entre los denominados guerristas y renovadores alcanza cotas críticas en toda Andalucía y el propio liderazgo de Chaves es cuestionado por el sector guerrista.

En definitiva, la coyuntura optimista de 1990 —cuando el PSOE renovó fácilmente la mayoría absoluta— se ha tornado pesimista en lo económico y crispada e incierta en lo político.

Por todo ello el estado de la opinión pública es también muy diferente al de entonces y la mayoría de los andaluces consideran que la situación en Andalucía se ha deteriorado durante los últimos años. El gobierno andaluz queda muy afectado políticamente por los acontecimientos y los sondeos van reflejando las tendencias que ya se hicieron patentes en las elecciones generales de 1993 en cuanto al desgaste del PSOE y al ascenso del PP e IU, mostrando igualmente la existencia de un gran número de electores indecisos en la orientación de su voto, entre los cuales se encuentran muchos antiguos votantes del PSOE descontentos.

## Las fuerzas políticas

### *Las candidaturas*

Once formaciones concurren a estas elecciones, por 18 que se presentaron en 1990, aunque entre ellas sólo 4 tienen posibilidades de conseguir escaños:

PSOE: Las tensiones internas producidas entre renovadores y sectores guerristas críticos con el liderazgo de Chaves son muy intensas, y sólo remiten temporalmente cuando la proximidad de las elecciones obliga a este partido a recomponerse de cara a la campaña.

Las listas se aprobaron entre fuertes tensiones. En Sevilla se impone finalmente el sector renovador y Carmen Hermosín concurre por primera vez como primera de lista. En Málaga, si bien el portavoz en el Parlamento, Enrique Linde, repite como número uno la lista presenta notables novedades en un contexto de enfrentamiento interno especialmente duro. En Granada, la resolución de la crisis interna del partido sólo se zanja a última hora cuando la mediación de la dirección central consigue que se forme una lista de consenso encabezada por el secretario provincial, Antonio Claret García.

En Huelva, donde el PSOE cuenta con un aparato muy fuerte, se vuelve a situar al frente de la lista a Marín Rite, presidente saliente de la cámara regional, en una lista en la que se integran guerristas y renovadores. Manuel Chaves, presidente saliente y nuevamente candidato repite en Cádiz, mientras en Córdoba la lista presidida por el consejero de Agricultura y secretario provincial, Luis Planas, se aprueba sin demasiada oposición, Gaspar Zarrías encabeza la lista por Jaén y Tomás Azorín la de Almería.

El PP se presenta a estas elecciones con importantes cambios en sus candidaturas y en su planteamiento, aunque en general los primeros candidatos de las listas se mantienen respecto a las últimas elecciones. La elaboración de las candidaturas no suscita problemas internos significativos, exceptuando algunas protestas por la inclusión del ex-andalucista Miguel Calero en el número cuatro de la lista por Sevilla que encabeza el candidato popular a Presidente, Javier Arenas. Sin duda las

expectativas de obtener buenos resultados y ampliar la representación, han contribuido al clima de estabilidad interna y facilitado la importante reestructuración organizativa del partido en Andalucía (reforma de las estructuras locales, y campaña de captación de concejales o personalidades independientes).

IU/Los Verdes: Una de las novedades de estas elecciones es la coalición entre IU y Los Verdes. Ya antes se habían producido intentos más o menos explícitos de IU de introducirse en el movimiento ecologista andaluz, aunque es la primera vez que se materializa una candidatura común.

La elaboración de las candidaturas de IU se desarrolla en una agitada situación interna. En los meses anteriores a las elecciones tienen lugar numerosos episodios de tensión entre la mayoría oficial de la formación y la corriente renovadora Nueva Izquierda que se siente relegada de las candidaturas. Finalmente, las listas de IU presentan novedades respecto a las últimas elecciones, y cambian la mayor parte de primeras posiciones. En Sevilla la renovación es total: La secretaria provincial, Concha Caballero, ocupa el primer lugar de la lista, y el segundo corresponde al polémico alcalde de Marinaleda y dirigente del SOC, Juan Manuel Sánchez Gordillo. También en Córdoba se producen tensiones, aunque el candidato a la presidencia, Luis Rejón, encabezó la lista sin discusión, mientras Herminio Trigo, alcalde de Córdoba y principal dirigente renovador, rechaza aceptar el segundo lugar. Por su parte, la coalición con Los Verdes se traduce en la inclusión de ocho dirigentes ecologistas en las listas, aunque de éstos sólo dos tienen posibilidades de obtener representación.

PA: Después de la escisión y los malos resultados del andalucismo en las elecciones generales de 1993, un empresario relativamente desvinculado de la política y antiguo diputado de UCD, Arturo Moya, forma Poder Andaluz (PA) con un grupo de independientes con el objetivo de reagrupar a los divididos andalucistas. Sin embargo, no dejará de ofrecer una imagen de fuertes divergencias personales e indefinición de su posicionamiento: Pedro Pacheco parece proclive a un pacto *a la griega* contra el PSOE, Rojas-Marcos a una coalición con el PP como la que le mantiene en la alcaldía de Sevilla, y diversas personalidades dentro del partido critican precisamente un excesivo acercamiento al PP.

Las listas de Poder Andaluz presentan la continuidad de los líderes andalucistas divididos con la escisión del Partido Andalucista. En Sevilla se presenta Rojas-Marcos, mientras en Cádiz encabeza la lista el alcalde de Jerez, Pedro Pacheco, que tan buenos resultados había cosechado en las pasadas autonómicas. Por su parte, Arturo Moya, candidato a presidir la junta, se presenta por primera vez a las elecciones encabezando la lista de Granada. También en Huelva un ex-ministro de UCD, Félix Manuel Pérez Millares, encabeza la candidatura, y en Almería la empresaria María Zamora.

Los programas de todos los partidos recogen la necesidad de un compromiso social contra la crisis económica: la ayuda a las industrias, el fomento del empleo, la modernización de la agricultura, la reforma del PER, las inversiones en infraestructura, así como la necesidad de ampliar los servicios y la asistencia a los afectados por la crisis. Sobre estos temas socialistas y populares propugnan

programas convencionales de reactivación de la economía no demasiado diferenciados, mientras IU presenta medidas como apoyar la estabilidad de los puestos de trabajo o introducir capital público en las empresas en crisis. Igualmente todos los partidos introducen en sus programas medidas de control y transparencia en los partidos y la Administración.

La dimensión autonómica, si bien presente en los programas de los cuatro principales partidos en el sentido de ampliar las competencias (empleo, aguas, seguridad social) y mejorar o reformar la administración pública andaluza no es aspecto protagonista de los planteamientos electorales. IU y PA hacen los planteamientos más andalucistas, al tiempo que el PP desarrolla un discurso regionalista innovador respecto a su posición histórica al respecto. También el PSOE coincide en la necesidad de ampliar el poder de decisión de las instituciones autonómicas andaluzas.

### *La campaña*

La gestión del gobierno —ejemplificada por el PSOE en la obra hecha y relacionada por la oposición con los escándalos de corrupción a nivel andaluz y central— polariza, junto a la situación económica, la polémica electoral.

En conjunto ha sido una campaña áspera, en un ambiente muy marcado por las secuelas de la crisis económica, y con episodios de crispación (boicots, interrupciones) en mítines y actos electorales realizados fundamentalmente por afectados por la crisis contra los actos socialistas.

El PSOE, en una situación problemática, se plantea reducir al mínimo las pérdidas, y trata de explotar al máximo los éxitos obtenidos por la Junta en las anteriores legislaturas. El partido opta por potenciar su identificación con el gobierno y la Administración, hasta el punto que las campañas institucionales del gobierno andaluz acaban recurridas judicialmente por favorecer al PSOE aunque sólo en un caso la Junta Electoral Central obliga a retirar la campaña y en otro es objeto de sanción.

En el marco de su estrategia general, el PP centra su campaña andaluza en transformar su imagen de partido de la derecha tradicional —de “partido de los ricos”— hacia otra *centrista* y moderna así como también más andalucista. En su objetivo de configurarse como alternativa de gobierno intenta igualmente transmitir una imagen de eficacia y organización (medidas concretas de gobierno, presentación de presupuestos paralelos).

La campaña de IU, al igual que la de PA, se encamina en buena parte a captar a votantes socialistas descontentos con su mensaje dirigido a sectores sociológicos de la izquierda y a través de su aproximación a otros grupos como el Sindicato de Obreros del Campo o los ecologistas.

### **Los resultados**

A pesar de la victoria del PSOE, la *pérdida de la hegemonía socialista* mantenida en las tres elecciones anteriores, el importante *avance del PP* en una CA

donde era tradicionalmente débil, así como el *fracaso del andalucismo*, configuran los principales aspectos de los resultados.

### *La participación/abstención*

El nivel de participación —67,6%— aumenta notablemente (+12) respecto a las elecciones autonómicas de 1990. Ello podría atribuirse a la existencia de una mayor competitividad electoral, contrastando con las tres elecciones autonómicas anteriores. Pero sobre todo, la intensa campaña desarrollada por el PP a nivel general cara a las elecciones europeas —y también en las andaluzas—, junto a la imagen centrista que proyecta, han posibilitado una importante capacidad de movilización a este partido que se ha traducido en notables aumentos de la participación electoral —y del voto al PP— tanto en las elecciones europeas como en las andaluzas.

### *Evolución del voto y la representación*

El sistema de partidos andaluz experimenta un notable cambio en su estructura. Un sistema de hegemonía del PSOE es sustituido por un *bipartidismo imperfecto*, con PSOE y el PP como principales partidos, seguidos de IU con un buen nivel de implantación e imprescindible para la configuración de mayorías.

El PSOE obtiene el 39% de los votos y 45 diputados, es decir 10 puntos y 17 escaños menos que en 1990. Sin embargo su retroceso no se produce tanto en términos absolutos —mantiene un número de votos similar al de 1990— sino en términos relativos, de correlación de fuerzas con los otros partidos.

Hasta las elecciones de 1990 el PSOE superaba el 45% de los votos en todas las provincias. En 1994, en cambio, sólo supera el 40% en Huelva, Jaén y Sevilla. Considerando el voto absoluto, se detecta que en la mayoría de provincias el total de sufragios se mantiene, aunque experimentando ligeras pérdidas de algunos miles de votos. Sólo en Sevilla los socialistas parecen no haber perdido su poder de convocatoria, y presentan un aumento neto de 41 mil votos.

Resultados de las elecciones de 1994  
y variaciones respecto a 1990

	1994		Variación 1994-90	
	% s/votos	escaños	% votos	escaños
Participación	67,2		(+12)	
PSOE	38,9	45	(-10,5)	(-17)
PP	34,8	41	(+12,7)	(+15)
IU-Verdes	19,3	20	(+6,7)	(+9)
Poder Andaluz	5,9	3	(-4,8)	(-7)

El PP obtiene el 35% de los votos y 41 diputados, es decir, un importante avance que le sitúa a tan sólo 4 puntos y 4 escaños del PSOE. Su nivel de voto es prácticamente idéntico al que recogían conjuntamente AP y UCD en 1979.

El avance del PP, que nunca obtuvo más del 30% en ninguna provincia, es observable en todo el territorio, superando ahora en todos los casos la mencionada cifra. Además, por primera vez supera al PSOE en Almería, Granada y Málaga, y se mantiene a niveles muy próximos en Granada y Cádiz. En cambio, pese a su notable avance, queda todavía distanciado del PSOE en Sevilla, la provincia más poblada y con más escaños a repartir.

IU (19%) casi dobla el voto que obtuvo en 1990, pasando de 11 a 20 escaños y superando la marca de 19 escaños que obtuvo en 1986 con Julio Anguita como candidato.

El incremento de IU es igualmente común a todas las provincias. Al igual que en las anteriores elecciones, es en Córdoba, patria chica de Julio Anguita, donde este partido muestra una mayor implantación, aunque en Málaga obtiene resultados casi equiparables y prácticamente alcanza el 20% del voto en Sevilla.

El andalucismo, por su parte, no parece salir de su crisis y el intento agrupador del PA desemboca en un fracaso. Con una pérdida neta de 90 mil votos, casi un tercio de los que obtuvo en 1990, el partido pasa de 10 diputados a 3. El propio candidato a presidente, Arturo Moya, queda fuera del Parlamento.

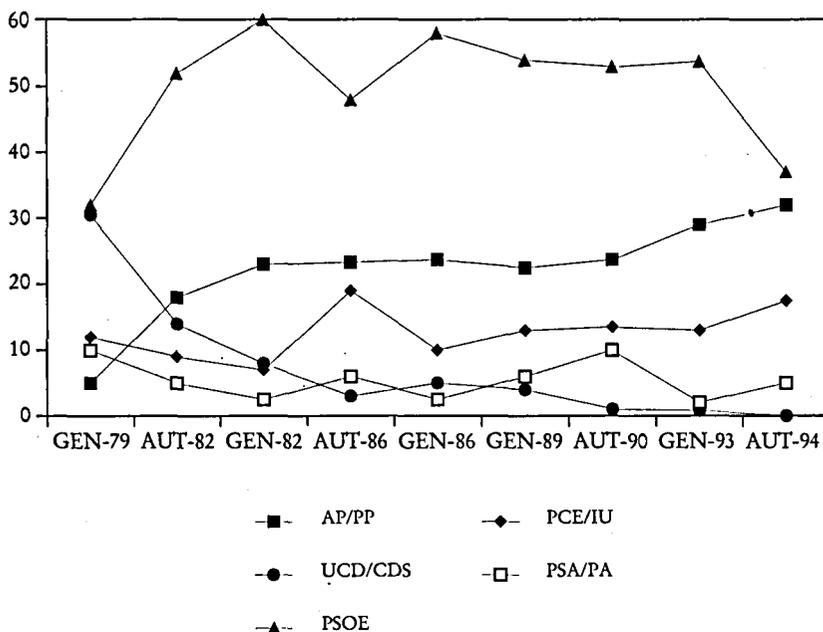
También las pérdidas de PA son generales, aunque son especialmente sensibles en aquellas provincias donde gozaba de mejor implantación. En Jerez, pasa del 21% al 11% del voto y pierde 2 de los 4 diputados que había obtenido allí en 1990. También en Sevilla, pierde la mitad de sus votos y uno de sus dos escaños, mientras pierde el escaño que tenía en Córdoba, Huelva, Málaga y Granada.

En definitiva, en un contexto poco favorable el PSOE sigue manteniendo en Andalucía una fortísima implantación, fruto de factores a medio y largo plazo que se muestran relativamente independientes respecto a la coyuntura del momento. Por su parte, el mantenimiento del nivel de voto absoluto de 1990 —elecciones de baja participación— expresa la incapacidad actual de este partido para movilizar a votantes más ocasionales.

En cambio el fuerte incremento del voto al PP se explica fundamentalmente por la capacidad de este partido para movilizar electores potencialmente afines a una opción centrista, y hasta entonces desmovilizados por no sentirse próximos a la tradicional imagen derechista y conservadora del PP o por las pocas probabilidades de este partido de incidir en la política andaluza.

A nivel de grandes tendencias la *izquierda*, si bien en conjunto ha retrocedido 4-5 puntos respecto 1990 y 1993, continua siendo mayoritaria en Andalucía (58%), con un nivel también parecido al de 1979 (incluyendo al entonces PSA). En este marco, la creciente competencia dentro del bloque de la izquierda con el retroceso del PSOE y el avance de IU forma parte de un fenómeno más general, no circunscrito al marco andaluz, aunque sea en Andalucía donde cuantitativamente la implantación de IU es más elevada.

ANDALUCIA:  
Evolución electoral 1979-1994



Por su parte, el fracaso de Poder Andaluz y del Partido Andalucista devuelve todo el protagonismo a los *partidos de ámbito estatal*. Pero sería un error interpretarlo como un descenso del sentimiento andalucista, pues los principales partidos de la comunidad se manifiestan en favor de ampliar la autonomía, y todos ellos, incluyendo el PP, se manifiestan andalucistas. Con ello el PA, cuyo posicionamiento fuera de la dimensión regionalista es poco consistente evolucionando de la izquierda hacia el centro, ha perdido su ventaja inicial para ofrecer una alternativa a los partidos estatales.

### El nivel institucional

Por primera vez en Andalucía, los resultados electorales se han traducido en una Cámara sin mayoría absoluta, con gran equilibrio entre PSOE y PP, y con IU como tercera fuerza con capacidad para configurar mayorías absolutas con cualquiera de ambos. El antagonismo PP-PSOE, la estrategia de acoso y desgaste al PSOE por parte de IU y las malas relaciones IU-PSOE, las importantes diferencias PP-IU, acaban de configurar una situación parlamentaria inédita en Andalucía y de gran complejidad.

El rechazo de IU a acuerdos de gobierno o parlamentarios con el PSOE, se acompañan de acuerdos PP-IU para la elección de la Mesa de la Cámara (Presi-

dente de IU y vicepresidencia primera del PP) y para la distribución de las presidencias de las comisiones parlamentarias, de forma proporcional a la representación de los cuatro grupos parlamentarios (el PP obtiene la comisión de control de la Televisión autonómica y la de Hacienda y Presupuestos).

El largo proceso de investidura es otro ejemplo de las dificultades de la situación, culminando de forma algo rocambolesca al permitir finalmente IU, a través de una práctica dudosamente reglamentaria, la elección de Chaves como Presidente de la Junta en tercera votación.

Sobre esta base se constituye la nueva la nueva Junta socialista minoritaria, que excepto en situación excepcional no está en precario desde el punto de vista de la estabilidad, pero cuya acción de gobierno experimentará dificultades derivadas más de estrategias de oposición que de programas alternativos.

La resolución apoyada por PP-IU-PA rechazando la cesión del 15% del IRPF, que en su momento fue suscrita por la Junta, los problemas en la aprobación del presupuesto, han sido unos primeros ejemplos de la capacidad de condicionamiento de la gestión del ejecutivo que otorga a la oposición la actual correlación de fuerzas parlamentaria. Incluso la elección de los senadores autonómicos, evidencia la particular situación al contarse inicialmente un senador más de los que correspondían, adjudicándose finalmente tres al PSOE, tres al PP y uno a IU.

En estas elecciones se ha manifestado ya claramente el papel crecientemente relevante de la política en el ámbito autonómico en su interrelación con la del nivel central, así como la mayor competitividad en las arenas autonómicas, que anunciaron las elecciones de 1991 y 1993.

No sólo el desgaste del PSOE se sitúa en una perspectiva estatal. Como consecuencia de estas elecciones, el PP ha dejado de ser una opción secundaria en Andalucía, pero también de ellas salen reforzadas su imagen y capacidad de intervención en el proceso político general. Además, los socialistas pierden terreno en uno de sus feudos que, por número de población y escaños, era una base importante para la ventaja socialista sobre el PP en las Cámaras centrales, sobre todo teniendo en cuenta las ventajas que ofrece nuestro sistema electoral al partido claramente mayoritario en la circunscripción.

Por otra parte, también el avance de IU en las elecciones andaluzas debe ubicarse en una tendencia general a nivel de España a consolidarse al alza como tercera fuerza, introduciendo nuevas tendencias en la competencia política dentro del bloque de la izquierda con efectos poco previsibles sobre el sistema de partidos. Si bien no puede hablarse de tendencias ni niveles consolidados, las relaciones PSOE-IU pasan así a tener una importancia fundamental en nuestro sistema de partidos y el desarrollo del proceso político tanto a nivel central como autonómico.

En definitiva, pues, un cambio radical respecto a la situación imperante desde 1982, en un marco político más incierto, caracterizado por el gobierno en minoría, con alianzas y pactos puntuales, y que plantea también una expectativa de cambio cara a las elecciones municipales.

**ANDALUCIA**  
Elecciones autonómicas de 1994

*1. Resultados globales*

Electores	5.389.552		
Participación	3.626.082	67,3	
		% s/vot.	escaños
PSOE	1.395.131	38,5	45
PP	1.238.353	34,2	41
IU-Verdes	689.815	19,0	20
Poder Andaluz	208.862	5,8	3
Foro-CDS	9.875	0,3	
Diversos PANE	9.690	0,3	
Div. Izquierda	12.719	0,4	
Div. Derecha	2.987	0,1	
Otros	350	0,0	
Nulos	21.854	0,6	
Blancos	30.750	0,8	

Diversos PANE: Nación Andaluza.

Diversos Izquierda: P. Comunista del Pueblo Andaluz, Octubre Socialista.

Diversos derecha: FE-JONS, FE-independiente.

Otros: Partido Humanista.

*Resultados por Provincia*

	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla
Electores	358.834	815.047	588.278	634.462	342.787	498.134	888.952	1.263.031
Participación	67,9	60,2	72,9	68,7	62,6	75,2	64,2	68,6
	% votos							
PSOE	37,9	34,3	37,2	38,1	43,8	42,3	34,1	41,7
PP	41,7	33,0	30,6	38,4	33,1	35,7	36,3	30,5
IU-Verdes	15,0	18,1	24,5	16,7	15,6	15,5	22,2	19,4
Poder Andaluz	0,7	11,6	5,2	4,4	5,2	4,1	4,5	5,8

*Escaños por Provincia*

	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla
PSOE	5	5	6	5	5	5	6	8
PP	5	5	4	6	4	5	6	6
IU-Verdes	1	3	3	2	2	2	4	3
Poder Andaluz	0	2	0	0	0	0	0	1
<b>TOTAL</b>	<b>11</b>	<b>15</b>	<b>13</b>	<b>13</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>16</b>	<b>18</b>

Fuente: Elaboración propia sobre datos del BOJA 104, 9-7-94.

## LAS ELECCIONES AUTONOMICAS DE 1994 EN EL PAIS VASCO

Francesc Pallarés  
Josep Soler

### El marco político

La experiencia del gobierno de coalición PNV-PSE —a pesar de sus problemas— así como los contactos más frecuentes entre líderes políticos en el marco de consenso del pacto de Ajuria Enea, han contribuido a eliminar crispación del clima político vasco. Esta *normalización* política favorece a su vez un clima social relativamente distendido a pesar de la crisis industrial y el persistente problema del terrorismo.

En este marco, la opinión pública en el País Vasco sigue también las pautas generales del conjunto de España, con un notable aumento de las valoraciones negativas y pesimistas respecto a la situación política y económica y especialmente críticas con los dirigentes políticos, especialmente con los socialistas. En este marco el *caso Osakidetza* salpica de lleno al PSE que empieza así la campaña en mala situación.

A pesar ello, el balance final del gabinete de coalición cuenta con aspectos positivos: la realización del pacto escolar, la ampliación y consolidación de la *Ertzainzta* y el inicio de una discutida reforma del sistema sanitario. Se han conseguido también éxitos importantes en la lucha contra el terrorismo y su aislamiento social y político.

### Las fuerzas políticas y la campaña

*PNV*: Ante el papel fundamental del PNV en el ejecutivo, y como principal vertebrador de las instituciones autonómicas vascas, los comicios son en buena parte una reválida de este partido en el gobierno autonómico.

Internamente el partido muestra una notable estabilidad y cohesión, alrededor del liderazgo de Arzalluz. En este marco, desde 1992 se han producido algunos cambios organizacionales recortando formalmente la representación de los territorios históricos dentro del partido. Ello ha beneficiado al sector nacionalista vizcaíno, que controla en gran medida el aparato central.

En general plantea una campaña de *baja intensidad*, y en dos direcciones aparentemente contradictorias. Como partido de gobierno, apela a un voto de

centro no estrictamente nacionalista interesado en la estabilidad institucional, sobre la base que la candidatura de Ardanza como *lehendakari* es la más aceptada en todas las provincias, trascendiendo con claridad las fronteras del electorado de su propio partido. En otros momentos, sin embargo, radicaliza el mensaje nacionalista en un intento de atraer a los votantes de EA y a sectores de HB.

*EA*: Estas elecciones significan un momento decisivo para la vida de esta formación. Después de su fulgurante aparición, EA ha presentado una tendencia de lento pero constante retroceso electoral, y especialmente fuerte en las últimas europeas. Unos malos resultados abrirían previsiblemente una crisis interna. La figura carismática de Garaikoetxea, imprescindible para el atractivo electoral del partido, limita también los efectos de las tensiones internas, y es en este marco que parece ubicarse su candidatura como *lehendakari* tras haber declarado querer retirarse de la vida política.

Por otra parte, el distanciamiento de este partido respecto a los marcos de negociación sobre el terrorismo y otros acontecimientos importantes ha producido una cierta marginación de EA dentro de la dinámica política del País Vasco. Ante ello, Garaikoetxea lleva a término una campaña dinámica para realzar su imagen de liderazgo, se muestra de nuevo abierto a los pactos de Ajuria Enea y trata de renovar su imagen de nacionalismo pragmático.

*PSE-EE*: Entre los socialistas vascos no se han manifestado las divisiones internas que se han producido en el partido en la mayor parte de España. Por otra parte la nueva dirección de Jáuregui —candidato a *lehendakari*— y la fusión con el sector oficial de EE encabezado por el nacionalista Mario Onaindía, refuerzan las tendencias autonomistas y euskaldunes en los planteamientos y la imagen del PSE.

Tampoco a los socialistas les interesa una campaña de alto voltaje, en este caso por su delicada situación política a nivel general; sólo durante las últimas semanas de campaña intensifica sus esfuerzos para pedir el voto útil de la izquierda frente a la que se anuncia fuerte subida de IU. El PSE se presenta como opción *útil* por su participación en el gobierno y con una imagen más *euskaldun*, apuntando a mantener su papel de principal referente no nacionalista en el País Vasco.

*PP*: Los buenos resultados electorales obtenidos en las anteriores elecciones europeas tanto a nivel de España como del País Vasco, así como los buenos resultados en las autonómicas de Andalucía, configuran expectativas optimistas para el PP, que aspira a superar sus bajos niveles de implantación y la marginalidad de su rol político.

En este clima, con una fuerte renovación en su estructura y organización, el partido experimenta también un giro autonomista, y sobre la defensa del marco estatutario introduce la *ikurriña* y el *euskera* en sus actos públicos. Con un discurso ideológico centrista se dirige a un electorado no-nacionalista concentrando sus críticas sobre el PSOE, al tiempo que procura no entrar en conflicto con el PNV.

*IU*: A pesar de que históricamente —desde tiempos del PC— su implantación en el País Vasco ha sido muy baja y su vida interna conflictiva, a pesar de poseer una organización muy limitada y presentar un candidato a *lehendakari* joven y casi desconocido —Javier Madrazo—, las encuestas auguran a IU un fuerte ascenso, favorecida, por la desaparición de EE, el desgaste socialista y el general ascenso de IU. También su política de acercamiento a movimientos sociales alternativos verdes y pacifistas es una fuente potencial de nuevos votantes. En esta dirección, IU ha acogido al ex-secretario de Acción Nacionalista Vasca (ANV), Valentín Solagaistua, a militantes dispersos de EE y de grupos marginales de la izquierda e integra al colectivo ecologista *Berdeak*. Por ello, esta opción combina un programa económico muy izquierdista con una propuesta de autodeterminación matizada y medidas de apoyo a ecologistas e insumisos.

*UA*: Se plantea confirmar su éxito de 1990, ratificado relativamente en las generales de 1993 aunque posteriormente no se presentara a las europeas.

Su alavesismo se dirige fundamentalmente a un sector de opinión en buena parte antivizcaíno y no nacionalista que también ha contribuido a crear. Acusa al gobierno vasco de marginar Alava y critica la enseñanza obligatoria del euskera en las escuelas. Con este tipo de reivindicaciones presiona especialmente al PNV y a su proyecto nacionalista, que evita la confrontación.

Por la extracción de sus dirigentes (UCD, PP) y el planteamiento del partido, UA tiene su electorado potencial en el espacio de centro-derecha. Ello explica la oferta del PP vasco a UA para llegar a un acuerdo al estilo del que su partido mantiene en Navarra con UPN, pero hasta ahora esta opción ha sido rechazada desde UA.

*HB*: En el marco del creciente y cada vez más abierto repudio al terrorismo de ETA, HB ha experimentado una lenta decadencia electoral desde 1987, al mismo tiempo que han ido emergiendo importantes disensiones internas disconformes con el apoyo al terrorismo. La importante pérdida de votantes en las últimas elecciones europeas constituyó sin duda una dura advertencia, y acude a las elecciones autonómicas con algunos cambios en sus planteamientos. Paralelamente a la ausencia de atentados por parte de ETA, su campaña es menos agresiva que otras veces y, junto a declaraciones ortodoxas convencionales, se plantea una mayor participación en las instituciones autonómicas intentando dar una perspectiva de utilidad al voto más allá del simple apoyo al boicot institucional.

En general pues, una campaña *tranquila* y de *baja intensidad* en la que cada partido dirige su mensaje a movilizar sectores concretos del electorado.

Como en anteriores comicios, los planteamientos de campaña giran entorno a la *crisis económica*, la *violencia política* y el *desarrollo estatutario*, pero el debate entorno al primero es poco intenso y en torno a los otros dos existe cierto consenso y/o voluntad de no enfrentamiento. En cambio las estrategias se dirigen a la movilización de los electores en función del reposicionamiento de los partidos en el espacio político vasco y/o en función de la nueva coyuntura política a nivel estatal.

Por otra parte, el desgaste del PSOE y el ascenso del PP y de IU a nivel general, junto al protagonismo de líderes y temas políticos candentes en el ámbito español, determinan un fuerte peso del contexto político general sobre el específico del País Vasco. En este sentido se trata probablemente de las elecciones menos *autonómicas* habidas hasta ahora en el País Vasco. Los primeros líderes de la oposición española, Anguita y Aznar, trasladan su protagonismo a la campaña autonómica con el objetivo de atacar a los socialistas con argumentos de la vida política española, desde la corrupción a la división interna en el PSOE. Ambos partidos pretenden así proyectar el impulso que experimentan a nivel general para ampliar su representación en una zona históricamente adversa.

En este marco, el domingo 23 de Octubre se celebran las quintas elecciones al Parlamento vasco.

## Los resultados

### *La participación/abstención*

El nivel de participación, 60%, fue inferior en algo más de un punto a la de 1990, manteniéndose en los niveles relativamente bajos propios del País Vasco. Después que en la década de los 80, el nivel de participación en las elecciones autonómicas parecía situarse normalmente algo por encima del de las generales, las elecciones de los 90 presentan una tendencia contraria.

Sin embargo el ligero descenso de la participación en relación a las pasadas autonómicas que presenta la media de Euskadi se debe casi exclusivamente al notable descenso que se registra en Guipúzcoa. Por ello este territorio, tradicionalmente algo más participativo que los otros dos en las autonómicas y algo menos en las generales, aparece ahora por primera vez como el menos participativo en unas elecciones de este tipo (41'4%, frente al 39'1 y 39'3 de Alava y Vizcaya respectivamente). De todas maneras se mantiene la relativa igualdad entre los respectivos niveles de participación.

	1994 %	escaños	Variaciones 1994-90 %	
			escaños	
Participación	59,7		(-1,6)	
PP	14,4	11	(+6,3)	(+5)
PSE-EE	17,1	12	(-2,6)	(-4)
IU-EB	9,1	6	(±7,7)	(+6)
PNV	29,8	22	(+1,8)	=
HB	16,3	11	(-1,8)	(-2)
EA	10,3	8	(-1,0)	(-1)
UA	2,7	5	(+1,3)	(+2)
EE	—	—	(-7,7)	(-6)

*La orientación del voto y el sistema de partidos*

El PNV revalida su condición de partido más votado con casi el 30% de los sufragios, superando el límite simbólico de los 300.000 desde la escisión de EA en 1986.

A pesar del avance electoral, su crecimiento es inferior al previsto en los pronósticos, y no consigue aumentar sus 22 escaños. Sin embargo, con el retroceso del PSE se ha ampliado la distancia entre el PNV y las demás fuerzas políticas, reforzando su primacía en la vida política vasca. Esta posición hegemónica no la disfruta en Guipúzcoa, donde HB se mantiene como fuerza más votada si bien por escaso margen.

El PSOE (17%) se mantiene como segunda fuerza, pero pierde 2 puntos en relación a 1990 y su posición en el parlamento queda más debilitada al suponerle la pérdida de 4 escaños.

Los otros dos partidos nacionalistas mantienen su tendencia descendente. A pesar de sus malas perspectivas, EA, finalmente sólo retrocede un punto en relación a 1990 y pierde un escaño. HB, por su parte, pierde dos puntos y dos escaños, pero remontando algo la fuerte pérdida de votantes de las pasadas elecciones europeas.

Por otra parte, los resultados confirman el fuerte ascenso del PP, que en un contexto tradicionalmente adverso para este partido reafirma su tendencia general de avance electoral, superando a EA y situándose como la cuarta fuerza de Euskadi. Por otra parte la distancia de casi 12 puntos y 10 escaños que le separaba del PSOE se ha reducido a 3 y 1 respectivamente, con todas las implicaciones de este hecho para las relaciones de competencia entre ambos partidos a nivel general, así como en la recomposición del espacio no-nacionalista en Euskadi. Sin embargo el PP no consigue uno de los principales objetivos de la campaña, superar a UA en Alava para poder negociar en situación de ventaja también a nivel provincial. Al contrario, la opción alavesista se consolida espectacularmente al alza.

IU ha obtenido sus mejores resultados históricos en el País Vasco. Es la opción que ha registrado un avance más importante, pasando del reducido 1% que obtuvo en 1990 al 9% (con más de 90.000 votos), y de no tener representación en el Parlamento vasco a disponer de 6 escaños.

Como ya se apunta en esta visión general, existen diferencias importantes entre los tres territorios históricos. No debe olvidarse, además, que su equirrepresentación en el Parlamento vasco a pesar de existir importantes diferencias entre ellos por su número de habitantes, hace que el *nº de electores por escaño* varíe notablemente según el territorio. Alava resulta claramente sobrerrepresentada, ya que tiene un escaño por cada 9.000 electores aproximadamente, mientras en Guipúzcoa cada escaño se corresponde con 22.500 electores, y ya son 37.500 en Vizcaya.

### *Vizcaya*

Es el feudo electoral del PNV, donde dobla el nivel de voto de cualquier otra fuerza y su lista es la más votada en la casi totalidad de municipios (98 de los 110), entre ellos la capital. Mantiene, con un muy ligero avance, su nivel de voto (35%) y los 10 escaños de las anteriores elecciones.

El PSE pierde dos puntos y un escaño, pero se mantiene en su segundo puesto a pesar del fuerte ascenso de IU y del PP. Los socialistas han perdido terreno en sus feudos principales, los municipios urbanos obreros del margen izquierdo de la ría del Nervión. Se ha reducido mucho la ventaja que mantenían respecto al PNV en Barakaldo, Sestao y Portugalete, y han sido superados por éste en Santurtzi.

Con su importante avance el PP (15%) se convierte en la tercera fuerza provincial, superando a HB. Segunda fuerza más votada en Bilbao y en Getxo, su presencia en pueblos pequeños sigue siendo casi testimonial, siendo muy similar su avance en los tres TH.

IU se sitúa como tercera fuerza en los principales municipios industriales de la ría del Nervión, como Portugalete, Santurtzi y Sestao, por delante de HB, que ha perdido terreno en estas localidades. IU compite pues fuertemente con el PSOE, incrementando su voto en sus feudos de voto izquierdista.

HB, que pierde un diputado, experimenta pérdidas en estas áreas urbanas, pero sin embargo mantiene su electorado en las poblaciones pequeñas, en las cuales compite con el PNV por la hegemonía local.

Finalmente, aun perdiendo algunos votos, EA consigue mantener sus 2 escaños ante la fuerte competencia del PNV que amenazaba sus posibilidades de obtener representación.

### *Guipúzcoa*

Los resultados han reproducido el marco habitual de gran fragmentación y de preeminencia de las fuerzas nacionalistas, cuyo porcentaje de voto conjunto representa el 63% aun perdiendo 7 puntos en relación a 1990.

La opción mayoritaria continua siendo HB (23% y 6 escaños), con un retroceso mucho más suave que en los otros dos TH. Con su avance el PNV (22% y 6 escaños) reduce a un punto la distancia respecto a HB y supera a EA en algunos de los principales municipios. A pesar de su retroceso, EA avanza a la tercera posición desplazando al PSOE que pierde 3 puntos. El PP experimenta un fuerte avance en voto y pasa de uno a tres escaños, obteniendo la mayoría de los votos en la capital, San Sebastián. También IU, aunque a mucha distancia de las demás fuerzas, experimenta un notable ascenso, si bien menor que en Vizcaya y Alava, y obtiene representación por primera vez con dos escaños, uno de ellos perteneciente a la organización ecologista Berdeak.

*Alava*

El PNV, que gana en 44 de los 51 municipios alaveses, revalida un ajustado primer puesto en Alava, pero esta vez no frente al PSOE, que experimenta aquí su más fuerte retroceso, sino frente a UA (18%) que presenta un electorado muy concentrado en la capital donde se convierte en el partido mayoritario. El importante avance de UA (casi 8 puntos), en buena parte, captando antiguos votantes socialistas, es el elemento más destacado de los resultados en este territorio. A pesar de la fuerte competencia de UA, también en Alava el PP (16%) consigue un sustancial avance, aunque sin llegar al nivel que consiguió en las pasadas elecciones generales y europeas a las que UA no concurre.

Aun siendo suave, el general descenso de las opciones nacionalistas, junto a la desaparición de EE y el fuerte avance de UA, PP e IU (que obtiene por primera vez un escaño aquí), hace que Alava sea el único territorio donde las fuerzas no nacionalistas superan a las nacionalistas.

El alavesismo se convierte así en uno de los factores importantes en la política vasca, con implicaciones a muy diferentes niveles: además de su repercusión sobre la correlación de fuerzas y la formación de mayorías, afecta al proyecto nacionalista, a la distribución territorial del poder y a la articulación del centro-derecha.

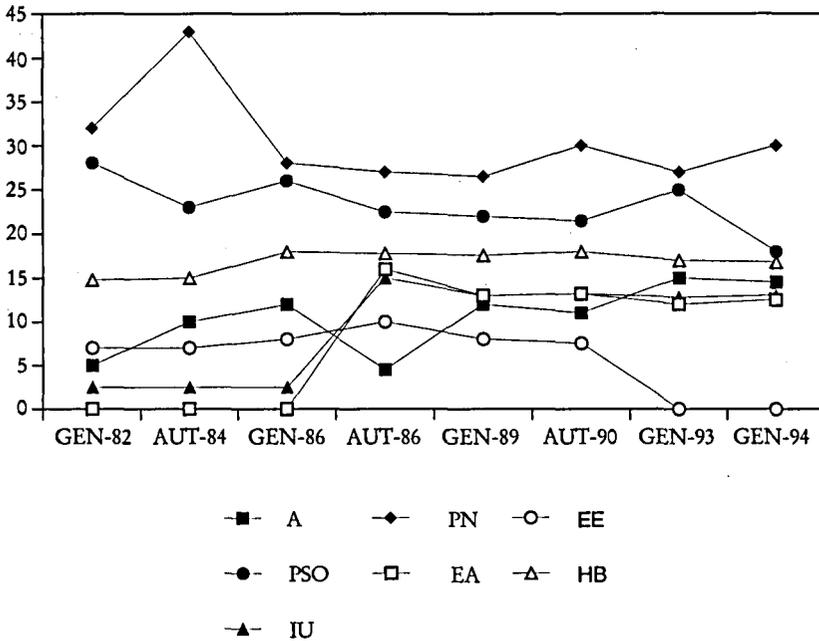
El sistema de partidos vasco se caracteriza por su fragmentación y polarización, aunque esta última ha tendido a moderarse. Diversas fuerzas políticas representan electorados muy compartimentados, y la competencia interpartidista tiene lugar fundamentalmente en los ámbitos nacionalista y no nacionalista, que a su vez reproducen el eje izquierda-derecha en su interior.

Sin embargo estas elecciones han evidenciado una mayor intercomunicación entre los compartimentos de la política vasca, con espacios políticos y cultural-ideológicos más abiertos a la competencia política. Los resultados se han caracterizado por la gran fragmentación habitual en el sistema de partidos vasco, unida en este caso al crecimiento de opciones no nacionalistas favorecidas por la dimensión menos *autonómica* y más *estatal* de la campaña, que ha redundado en un cierto solapamiento entre espacios electorales y aumento de la volatilidad entre bloques.

En este marco las fuerzas nacionalistas han pasado del 65% al 56% de los votos y de 50 a 41 escaños, en relación a las anteriores autonómicas de 1990, presentando sin embargo un avance respecto a las generales de 1993 y manteniéndose de esta manera una pauta habitual de cambio entre elecciones autonómicas y generales.

La ampliación del espacio no-nacionalista a pesar del retroceso del PSE se ha debido al notable avance del PP e IU, que reflejan las tendencias generales a nivel de España, en el marco de su política de oposición al gobierno y erosión del PSOE. A nivel más específicamente vasco, IU parece ser la principal beneficiaria de la desaparición de EE, al tiempo que capta algunos votos de la izquierda

PAIS VASCO:  
Evolución electoral 1982-1994 (elecciones generales y autonómicas)



radical alternativa procedentes de sectores relacionados con HB. Por su parte, el PP ha crecido en algunos casos en feudos electorales del PSE caracterizados por la preeminencia del voto no nacionalista.

Sin embargo, aunque el PNV ha mejorado su posición en el espacio nacionalista, no ha conseguido un avance sustancial hacia una situación de clara hegemonía ante la resistencia de EA, mientras el mantenimiento de HB perpetua los elementos de polarización y de amenaza de inestabilidad.

### El nivel institucional

La estabilidad del PNV y el retroceso del PSOE significaba que la hasta entonces coalición de gobierno no disponía de la mayoría absoluta, con sólo 34 escaños ante los 38 necesarios. La reedición del pacto entre ambos sólo dispondría de mayoría sólida con la eventual ausencia parlamentaria de HB, pero esta última se muestra ahora más dispuesta a participar.

En el actual contexto vasco, no había múltiples posibilidades. Con el PNV como centro necesario de cualquier combinación, un gobierno de mayoría absoluta tan sólo podía formarse por una coalición de 3 partidos, y la única vero-

símil era PNV-PSE-EA. Sin embargo a las ya conocidas dificultades del gobierno de coalición PNV-PSE se deberían añadir ahora las derivadas de las difíciles relaciones entre PNV y EA —como se puso de manifiesto en la corta experiencia del gobierno nacionalista (PNV-EA-EE) que inició la anterior legislatura— y de la difícil articulación programática entre el PSE y el nacionalismo radical de EA.

Otras fórmulas implicaban gobiernos de minoría con apoyos *externos* más o menos estables. Desde coaliciones a dos (PNV-PSE, PNV-EA), hasta el gobierno en solitario del PNV, pero que en todo caso eran una apuesta por la precariedad y la inestabilidad, que podían dar al traste con la progresiva normalización del clima político vasco trabajosamente conseguida.

En esta tesitura el PNV se pronuncia por fórmulas de coalición que permitan garantizar la gobernabilidad del País Vasco, y aunque inicialmente se muestra cauto en relación a los *socios* posibles, se decanta claramente por el gobierno tripartito PNV-PSE-EA, sobre la base de la cultura de la coalición desarrollada en Euskadi durante los últimos años.

EA se declara bien dispuesta pues la participación en el gobierno le supone una inestimable plataforma de relanzamiento después de un período de marginación. En cambio en el PSE las dudas son mucho mayores y existe una gran división de opiniones. Un sector defiende la necesidad de pasar a la oposición por creer que el gobierno de coalición ha sido perjudicial para el PSOE y que podría rentabilizar mejor una labor de oposición, mientras otros se muestran favorables a repetir la coalición.

Pero si el reparto de consejerías entre los 3 socios, y el acuerdo programático (con especiales problemas en la política lingüística y la de pacificación), son los temas iniciales de la negociación, la extensión del pacto hacia las Diputaciones y Ayuntamientos, es el tercer gran tema. Una coalición PNV-EA, por ejemplo, no garantizaría los votos necesarios para hacerse con la presidencia de la diputación de Alava, donde el avance de UA introduce una importante incógnita y donde podría aparecer una fisura importante en la política de *cohesión* del PNV. Por otra parte el gobierno de la Diputación de Guipúzcoa y de la mayoría de los Ayuntamientos de este territorio es un factor que en el PNV pesa de forma importante en pro de incorporar a EA al pacto de gobierno. La resistencia electoral de este partido ha sido un toque de atención para el PNV.

Sólo a última hora el PSE va a decidirse a participar, a pesar de sentirse muy insatisfecho con el reparto de carteras planteado. Evitar la pérdida de presencia institucional, no ceder protagonismo al PP y convertirlo en partido central para la estabilidad política vasca, así como las posibles repercusiones negativas sobre la política a nivel central, son los elementos que decantan la decisión de la mayoría.

Tras un complejo y largo proceso, el 27 de diciembre se firma el pacto tripartito de coalición y el 29 Ardanza es nuevamente investido *lehendakari*. Además de la presidencia, 5 consejerías son el PNV, 3 para el PSE y 2 para EA. A

nivel de Diputaciones forales y Ayuntamientos, el inicial planteamiento del PNV de que los 3 partidos se comprometan a votar a la lista más votada para la elección de los Diputados generales y Alcaldes, se matiza introduciendo criterios de compensación exigidos por PSE y EA como partidos minoritarios.

Es un gobierno sólido aritméticamente, pero políticamente más débil y ubicado en un contexto más inestable que el anterior. Las importantes diferencias entre los socios (PSE-EA, la pugna PNV-EA, etc.) no van a encontrar precisamente amortiguación en los avatares de la fluída situación política a nivel central y en los movimientos de resituación en el mundo nacionalista radical. Es difícil hacer previsiones a 4 años en un contexto tan cambiante.

**PAIS VASCO**  
Elecciones autonómicas de 1994

*Resultados globales*

	votos	% s/vot.	escaños
Electores	1.749.246		
Participación	1.044.085	59,7	
PNV	304.346	29,8	22
PSE-EE	174.682	17,1	12
HB	166.147	16,3	11
PP	146.960	14,4	11
EA	105.136	10,3	8
IU-EB	93.291	9,1	6
UA	27.797	2,7	5
CNPS	1.462	0,1	
Nulos	6.184	0,6	
Blancos	18.080	1,7	

CNPS: Coalición por un Nuevo Partido Socialista.

*Resultados por Provincia*

	Alava	Guipúzcoa	Vizcaya
Electores	228.031	563.207	938.023
Votantes	138.398	327.366	578.321
% Participación	60,7	58,1	61,7
PNV	21,6	22,2	34,9
PSE-EE	15,5	16,3	17,3
HB	10,0	23,0	13,3
PP	15,8	11,8	14,9
EA	7,2	16,6	7,0
IU-EB	9,0	7,0	10,0
UA	18,4	0,3	0,4

*Escaños por Provincia*

	Alava	Guipúzcoa	Vizcaya
PNV	6	6	10
PSE-EE	4	4	4
HB	2	6	3
PP	4	3	4
EA	2	4	2
IU-EB	2	2	2
UA	5		

Fuente: Elaboración propia sobre datos del BOPV (217, 15-11-94), BOTHA (132, 21-11-94), BOB (218, 16-11-94) y BOG (214, 11-11-94).

SEGUNDA PARTE

**EL ESTADO DE LAS AUTONOMIAS EN 1994:  
TEMAS MONOGRAFICOS**



# LA PARTICIPACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN LA FORMACION DE LA VOLUNTAD DEL ESTADO EN MATERIAS DE LA UNION EUROPEA

## *LA PARTICIPACION DE LOS ENTES REGIONALES: UNA PERSPECTIVA COMPARADA*

*Eduard Roig Molés*

En los últimos años, los distintos países descentralizados integrados en la Unión Europea han abordado un proceso de apertura de los mecanismos de participación en la formación de las decisiones comunitarias en favor de los entes regionales.

A pesar de las diferencias existentes entre los países examinados, todos los procesos de participación regional responden a una estructura similar. A partir de la afirmación de la exigencia constitucional de participación de los entes descentralizados, se pretende que éstos puedan determinar en el mayor grado posible la posición nacional en los órganos comunitarios en aquellas materias que corresponden internamente a su competencia. Esta identidad final permite que todos los procesos se estructuren en función de la consecución de la decisión regional que debe servir de base al proceso, y de sus efectos posteriores, así como de la armonización de las posturas regionales con las federales, para conseguir una política europea unitaria y coherente dentro de la Federación.

Tal identidad permite la estructura de la presente exposición, descartando una descripción cronológica de la evolución en cada país por separado, y optando por el estudio de cada uno de los elementos que constituyen el procedimiento de participación, comunes a todos los países. Sin embargo este modo de exposición presenta el importante inconveniente de debilitar la imagen de conjunto resultante y presentar de forma excesivamente independiente elementos estrechamente conectados. Para paliar estos problemas parece conveniente exponer previamente y de forma general y breve los diversos modelos a fin de poder posteriormente manejarlos con mayor comodidad y sin necesidad de continuas explicaciones sobre su funcionamiento global.

En Alemania las reivindicaciones de participación de los Länder en el proceso de formación del derecho comunitario surgen desde el mismo momento de ratificación del Tratado CECA. A pesar de las exigencias de los Länder de una participación decisoria, sus posibilidades se vieron limitadas desde 1957 hasta 1979 a la obligación del Gobierno Federal de informar al Bundesrat sobre todo procedimiento en el marco de la integración europea que afectara a los intereses

de los Länder. Tal procedimiento de información sin embargo sufrió una progresiva transformación en un auténtico mecanismo de intercambio de posturas y consideraciones entre los Länder y el Gobierno Federal, mecanismo que, pese a carecer de todo efecto vinculante, tenía un elevado peso político. Igualmente se desarrolló de forma paralela al citado procedimiento de información, la figura del Observador de los Länder, como mecanismo esencialmente de información, propio de los Länder, y estrechamente asociado a la representación alemana en Bruselas.

Esta instrumentación, ceñida casi exclusivamente a la información, no fue sin embargo suficiente para los Länder, quienes continuamente reivindicaron una mayor presencia en las relaciones con las Comunidades Europeas. Tras años de intentos de acuerdo sin resultado, las exigencias de los Länder encontraron recepción en 1979 en el Gobierno Federal cuando, tras largas negociaciones, la Federación se obligó unilateralmente a dar la posibilidad a los Länder de expresar, en caso de competencia de éstos, sus posiciones, y cuando existiera una posición unitaria de los Länder en materias que les correspondiesen de forma exclusiva, a no separarse de dicha posición excepto por razones perentorias de política exterior y de la integración. Además el Gobierno federal se comprometía, en caso de competencia exclusiva de los Länder a convocar a dos representantes de éstos a las negociaciones en Bruselas siempre que le resultara posible. La experiencia en los años 1979 a 1986 llevó a un replanteamiento del proceso por parte de los Länder, insatisfechos especialmente con la fase de formación de las posiciones comunes, que se había desarrollado a través de órganos de cooperación horizontal intergubernamentales y sectoriales, con importantes problemas de coordinación y con una única posición unitaria en siete años, lo cual se derivaba, en buena parte, de la necesaria adopción unánime (o por lo menos consensuada) entre los Länder de la posición común.

Las nuevas reivindicaciones de los Länder encontraron su expresión con ocasión de la Ley de ratificación del Acta Unica Europea, que necesitaba de la aprobación del Bundesrat. Condicionando su voto favorable a la mejora del proceso de participación, los Länder consiguieron por un lado la plasmación del procedimiento de participación en un texto jurídicamente vinculante, y por otro una transformación completa del procedimiento de determinación de la posición de los Länder que pasaba ahora a tener lugar en el seno del Bundesrat, el cual se convertía en el órgano aglutinador de todos los procedimientos referidos a la participación de los Länder en la Unión Europea. Se agilizaban así las actuaciones de los Länder en la materia adoptándose ahora las posiciones comunes por mayoría y no por consenso como había sucedido hasta entonces, y intensificándose la vinculación del Gobierno Federal a dichas posiciones. Finalmente en el año 1992 una reforma constitucional venía a confirmar las líneas fundamentales del procedimiento inicialmente determinado por la Ley de ratificación del AUE y a determinar nuevas posibilidades de actuación por parte de los Länder, señaladamente en cuanto a su participación en las delegaciones alemanas ante la UE. Especialmente importante para los Länder ha sido la introducción de la posibilidad de que la dirección de las delegaciones alemanas en los órganos comunitarios sea asumida por representantes de los Länder.

En Austria, ya de forma previa a la adhesión a la UE se ha desarrollado un procedimiento de participación de los Länder en asuntos de la Unión, que ha servido prácticamente de motor para un refuerzo del federalismo en este país. El procedimiento prevé, como en el caso alemán, la participación decisoria de los Länder en materias de su competencia, pero a diferencia de la solución definitiva alemana no utiliza la Cámara Federal de representación de los Länder, sino que crea un órgano específico de encuentro entre ellos (*Integrationskonferenz der Länder*) encargado de la formación de posiciones unitarias adoptadas por consenso. Se trata de una Conferencia formada por los Presidentes de los Länder, las decisiones de la cual tienen unos efectos análogos a los explicados para el caso alemán en cuanto a su fuerza vinculante. Igualmente la presencia de representantes de los Länder austríacos en la representación y delegaciones de su país en Bruselas se estructura de forma similar a la alemana, incluyendo también la posibilidad de dirección de la delegación austríaca desde la reciente reforma de la Constitución de diciembre de 1994. Especialmente destacable es además la posición de los Parlamentos de los Länder, o más exactamente sus esfuerzos por participar en el proceso, que por un lado han cristalizado en la participación con voz pero sin voto del Presidente de la Conferencia de Presidentes de los Parlamentos en la Conferencia para la Integración, y por otro lado y sobre todo, en reformas constitucionales internas de los propios Länder para dotar a los Parlamentos de medios de impulso y control adecuados a la realidad comunitaria.

El caso belga presenta algunas características peculiares que lo hacen muy distinto de las experiencias expuestas. Por el momento, y en forma de breve resumen general debe señalarse la amplitud de las posibilidades de participación directa de las regiones belgas en las instituciones europeas y esencialmente en el Consejo de Ministros. Las regiones y comunidades pueden perfectamente ostentar la dirección de las negociaciones en determinadas materias y en muchos casos se encuentran representadas a título asesor en las reuniones del Consejo. El segundo elemento especialmente destacable es el importante papel que juega el consenso en el modelo belga: por un lado porque las posibilidades de participación se encuentran esencialmente reguladas en un Acuerdo de Cooperación al cual se remiten las leyes especiales que viene a desarrollar las previsiones constitucionales; por el otro porque la propia regulación material se basa esencialmente en el acuerdo y el consenso. La determinación de la posición belga tiene lugar en el seno de las reuniones entre representantes del gobierno federal, de los gobiernos regionales y de los gobiernos comunitarios. La posición se determina por acuerdo, y en el caso de que éste no se alcance el problema pasa a sucesivas instancias paritarias que deben intentar de nuevo llegar al acuerdo. Una hipotética falta definitiva de acuerdo podría desembocar en la abstención de la representación belga en los órganos comunitarios, aspecto éste el más polémico del sistema.

Queda finalmente el caso italiano, para terminar con los países descentralizados de la UE. Este merece en el aspecto de la participación en la fase ascendente una mucho menor atención que los casos anteriores, en tanto que la situa-

ción es similar a la española en cuanto a la carencia de una regulación específica del problema. La realidad sin embargo ha presentado recientemente síntomas de flexibilización a partir de la mejora de los procedimientos internos de información a las regiones, y esencialmente de la constitución definitiva de la Conferencia Estado-Regiones por la Ley 400/1988, con facultades esencialmente consultivas sobre los problemas comunitarios. La Conferencia, con la presencia de representantes de todas las regiones y del Estado debe ser consultada "en las líneas generales sobre la elaboración (...) de los actos comunitarios que incidan sobre las competencias regionales". Sin embargo el desarrollo en este aspecto de la Conferencia ha sido casi inexistente hasta hoy.

### **El fundamento de la participación y las recientes reformas constitucionales en Austria, Alemania y Bélgica**

La exigencia de participación de las entidades federadas ha sido reconocida a nivel constitucional en todos los países. Sin embargo tal reconocimiento constitucional existe sólo muy recientemente: en Austria el planteamiento y asunción constitucional del problema ha sido paralelo al proceso de integración en la UE (Reforma de la Constitución Federal de 5 de junio de 1992, desarrollada por un Convenio entre la Federación y los Länder de 12 de marzo de 1992 y un Convenio entre los Länder del mismo año, y finalmente por la reforma constitucional de 21 de diciembre de 1994). En Bélgica tal paralelismo puede darse en referencia al proceso de "federalización" del país (Reforma constitucional de 1993, desarrollada por la Ley especial de 5 de mayo de 1993 y el Acuerdo de Cooperación de 8 de marzo de 1994). En Alemania, en cambio, las reivindicaciones de los Länder, así como la existencia de procedimientos de participación cada vez más intensos, es muy anterior a la reforma constitucional de diciembre de 1992 (Reforma de 21 de diciembre de 1992, desarrollada por un la Ley de Cooperación entre Federación y Länder en materias de la UE de 12 de marzo de 1993, el Convenio de 12 de octubre de 1993, y la reforma del Reglamento del Bundesrat de 26 de noviembre de 1993), de modo que el problema de la existencia o no de una exigencia constitucional de participación se planteó también con anterioridad a dicha reforma, y en un momento en que la GG no contenía ningún precepto a ese respecto. El nuevo art. 23 GG vino pues a solventar (o reconocer) una realidad previamente existente, en la que la aceptación de la exigencia constitucional de participación de los Länder, en un grado mayor o menor, era prácticamente unánime, bien a partir del principio constitucional de la *Bundestreue*, bien a partir de consideraciones derivadas de una compensación de los menoscabos sufridos por el principio federal a causa del proceso de integración europea. La discusión a este respecto, que condicionó en buena parte las posiciones respecto de los efectos de la participación de los Länder, se ha visto pues superada por la nueva regulación constitucional. Esta, al igual que la austríaca, y que la Ley Especial belga sienta a nivel constitucional el derecho de las entidades descentralizadas a participar en la formación de la voluntad comunitaria, y a hacerlo con la máxima intensidad posible en algunas materias, de modo que las

posiciones regionales sean determinantes para la posición nacional en los órganos comunitarios e intervengan en la propia negociación en esos órganos. Sin embargo debe avanzarse que la densidad de la regulación constitucional es distinta especialmente en el caso belga, en el que las previsiones constitucionales y legales se limitan prácticamente a una remisión al correspondiente Acuerdo de Cooperación entre los Gobiernos federal, regionales y comunitarios.

El diseño del proceso de participación, a partir de la asunción previa del citado objetivo de participación decisoria, presenta en todos los países una serie de elementos comunes, y agrupables en torno a una serie de momentos: a) los requisitos necesarios para la existencia de una posición de los entes autónomos susceptible de incidir en la posición nacional en los órganos comunitarios; b) la formulación de dicha postura; y c) los efectos de la misma, tanto sobre la posición inicial del estado miembro de forma previa a la negociación comunitaria, como sobre la posición final de éste en el seno de los órganos comunitarios.

### Los requisitos previos a la formulación de la posición regional

La existencia de una satisfactoria participación regional exige la presencia de una serie de condicionantes, de los cuales el primero es la existencia de un nivel adecuado de información de los entes regionales. Especialmente los sistemas austríaco y alemán han insistido en este problema que ha planteado en dichos países alguna cuestión teórica pero que encuentra obstáculos esencialmente en la práctica de su instrumentación. Por otro lado el problema de la información de los entes autónomos está estrechamente relacionado con el de su presencia en las delegaciones y en la Representación Permanente del Estado miembro ante los órganos comunitarios, y se solapa frecuentemente con el de las actividades informales de información a través de las Oficinas que la mayoría de las regiones europeas han abierto en Bruselas.

La disciplina del régimen de la información en los asuntos relativos a la Unión Europea se ha derivado en los sistemas comparados de la condición específica de este ámbito frente a los restantes casos de intercambio de información entre las diversas administraciones. Austria y Alemania (y Bélgica en menor grado por las facilidades derivadas de la presencia casi constante de representantes regionales ante los órganos comunitarios) han configurado específicamente la información como una fase, la primera, necesaria y permanente dentro del proceso de participación de los Länder en los asuntos de la Integración europea. La atención dedicada a este momento por los sistemas alemán y austríaco queda atestiguada en la detallada previsión de los documentos que deberán transmitirse a los Länder, presente en los Convenios firmados al efecto. Más allá de los concretos documentos citados, pueden destacarse algunas consideraciones generales importantes: En primer lugar la inexistencia de límites por razón del objeto a que se refiere la documentación o el ámbito competencial en el que recaiga. El segundo de los aspectos generales que puede desprenderse del listado de los Convenios, es su amplitud también en cuanto al órgano del que puede emanar el documento concreto a transmitir. Efectivamente los Convenios

no se limitan a las propuestas oficiales de la Comisión que entran en el Consejo, sino que de entrada se refieren a todo documento emanado de cualquier órgano comunitario: por lo tanto también los informes de los distintos Comités de la Comisión y del Consejo; pero además se amplía la remisión de documentos a aquellos que provienen de los órganos federales alemanes o austríacos (en especial informes sobre reuniones de órganos comunitarios o de órganos internos referentes a la formación del derecho comunitario) o incluso de las propuestas de que éstos tengan conocimiento y que provengan de otros países comunitarios. Con ello se pretende no sólo una mayor amplitud informativa, sino también que ésta tenga lugar en el estadio más temprano del proceso normativo comunitario que sea posible, de modo que la inserción de las propuestas regionales pueda resultar más efectiva.

Más allá de las necesidades de información, el objetivo de los procesos de participación regional está en la expresión de las particulares necesidades y posiciones de cada uno de los entes regionales, tendiendo (aún cuando el resultado final pueda ser otro) a su recepción en las posiciones regionales finales. Por ello cobra especial importancia una fase ausente de las reglas contenidas en las reformas constitucionales y en los convenios sobre la materia, pues afecta únicamente a la vertiente interior de cada ente autónomo: se trata de la formación de la voluntad de dicho ente, y más específicamente del papel reservado a los Parlamentos de estas unidades y de la adecuación de la organización administrativa de cada uno de ellos a las necesidades del proceso normativo europeo. El problema del papel de los Parlamentos ha sido especialmente discutido en Austria, hasta el punto de la introducción de reformas constitucionales a nivel de algunos Länder, que imponen un auténtico procedimiento complejo de decisión previo a la participación del representante del Gobierno del Land en la Conferencia sobre Integración, hasta el grado extremo de vincular la posición del Land a la expresada por el Parlamento. El proceso de participación del Parlamento en la posición a mantener en la Conferencia sobre Integración, paralelo en cuanto a su intensidad y modalidades al de participación de los Länder en la posición a mantener en los órganos comunitarios, resulta probablemente rígido en exceso para la mayor parte de las actuaciones en este campo. Más habitualmente sin embargo los Parlamentos de los tres países han introducido mecanismos de información, impulso y control, más flexibles y menos intensos, caracterizados por la creación de Comisiones especializadas y adaptadas a la agilidad del proceso, cuyas reuniones, en lo posible previas al momento de concertación interregional, tienen un peso meramente político pero importante en la posición gubernamental, especialmente cuando las cuestiones a tratar son aquellas que corresponderían en sede interna al legislador regional.

Baste aquí una mera referencia a la importancia que ha tenido especialmente en Alemania la instrumentación de una estructura administrativa de cada Land capaz de impulsar un proceso de decisión coordinado y ágil, en el que, pudiendo insertarse las apreciaciones de cada uno de los departamentos ministeriales afectados, se mantenga la coherencia de la política global del Land y se garantice la existencia de una única posición final en cada Land, así como el que ésta haya

sido formulada teniendo en cuenta las necesidades, ritmo y características propias del proceso de integración europea.

Pero la determinación de una posición de cada ente autónomo es sólo el primer paso necesario para llegar a una posición final común y única de todas las regiones, lo cual es un requisito insoslayable del procedimiento de participación si, como ocurre en Austria y Alemania, se pretende que la posición regional sea determinante por sí misma de la posición final nacional en los órganos europeos. La exigencia de unidad de acción exterior conlleva necesariamente la existencia de un proceso de concertación interregional, en el que de la posible pluralidad de propuestas regionales se llegue a una única posición final a trasladar a la Federación. Tan sólo el sistema belga se aparta de este esquema, pues la existencia de hecho de sólo dos entidades frente a la Federación ha posibilitado que el proceso de concertación tenga lugar directamente entre estos tres actores, sin una previa posición única de los entes regionales.

### La adopción de la posición regional

El proceso de concertación horizontal constituye pues el momento decisivo del procedimiento de participación, en tanto que su existencia y resultado condiciona toda posibilidad real de intervención. Es además el momento que ha recibido configuraciones más diversas en cada uno de los países, dados los distintos instrumentos orgánicos disponibles. En todos ellos pueden distinguirse tres cuestiones fundamentales: por un lado, los casos en que debe existir el proceso; por otro, la estructura orgánica y procedimental que da cobijo al proceso; y finalmente el método de adopción de la posición final: mayoría o consenso.

La existencia de un proceso de concertación en referencia a cualquier propuesta o asunto comunitario ha recibido un trato similar en los tres países examinados. En cualquiera de ellos el proceso de concertación puede iniciarse a petición de cualquiera de los entes autónomos interesados, sin límite alguno referido a la titularidad competencial sobre la materia estudiada. Así en Alemania, la decisión corresponde formalmente al Presidente del Bundesrat, quien opera como filtro sobre todos los documentos enviados por el Bund y remite aquellos que considera de interés a la Comisión competente del Bundesrat para que inicie el proceso de concertación (en 1988 se comunicaban anualmente alrededor de 10.000 procedimientos, de los que 2.500 incluían aspectos sustantivos, y tan sólo 600 provocaban algún tipo de actuación en el Bundesrat); este poder de iniciativa, sin embargo es compartido con las propias Comisiones, y con cada uno de los Länder. Igualmente en Austria, se exige simplemente la solicitud al efecto de un Land, argumentando su interés (noción de nuevo puramente subjetiva), para que determinada cuestión deba introducirse en el orden del día del órgano de coordinación. Bélgica da aun un paso más adelante, en tanto que antes de toda reunión en el Consejo debe tener lugar la reunión del órgano de coordinación belga llamado a discutir la posición nacional, si bien en este caso despierta algunos problemas el estadio ya muy avanzado de la propuesta comu-

nitaria en el momento de reunión del órgano de coordinación. En los tres casos, pues, el elemento competencial entra en juego sólo más adelante, en el momento de valorar la eficacia de la posición de las regiones por el Gobierno Federal, pero no en cuanto al inicio de discusiones y formulación de posiciones por parte de las regiones.

El elemento esencial del proceso, y aquél en el que pueden verse las soluciones más distintas en los sistemas comparados es el de la estructura orgánica que da cobijo a la participación. Las necesidades derivadas de la finalidad y características del propio proceso de participación resultan en ocasiones opuestas, exigiendo por consiguiente una estructura compleja capaz de dar respuesta a la vez a las exigencias de detalle, sectorialidad o solución de cuestiones técnicas, y a las de decisión política, agilidad y flexibilidad en la respuesta. La satisfacción de estas exigencias se ha dado desde opciones contrapuestas: por un lado la ubicación del proceso en una cámara parlamentaria (con todos los matices que a esta calificación puede hacerse) o en órganos de cooperación intergubernamental; por el otro un tratamiento sectorializado o concentrado en un único órgano.

La opción alemana desde 1987, confirmada por la reforma constitucional de 1992 y su desarrollo, representa la opción por un único órgano concentrado de discusión, de tipo parlamentario: el Bundesrat. Pero son precisamente las características específicas del Bundesrat, tan diferenciadas de la tradicional segunda Cámara, las que justifican esta opción: en primer lugar porque el carácter concentrado en un único órgano se ve matizado por la composición del Bundesrat, donde pueden intervenir los distintos miembros de cada gobierno regional, actuando así en "formaciones" distintas según el tema a tratar; además el Bundesrat puede resultar especialmente adecuado para tratar cuestiones técnicas y de detalle por la posibilidad que ofrece de participación en las Comisiones de funcionarios de las administraciones de los Länder. La pluralidad de niveles de actuación favorece así su capacidad de decisión rápida y ágil, uniéndose a su condición de foro permanente, con una dinámica de actuación asentada y con un extraordinario peso político, a la vez que se mantiene un contacto estrecho y constante con la multitud de órganos de cooperación horizontal y vertical desarrollados en el federalismo alemán. Aun así, la asunción por el Bundesrat del papel principal en el proceso de participación ha necesitado de algunas reformas importantes en su funcionamiento, para adecuarse al ritmo especialmente rápido del proceso normativo comunitario, y sobre todo a través de un eficaz sistema de coordinación de las distintas comisiones que pueden estar implicadas *ratione materiae* en la discusión del documento concreto a tratar.

El modelo del Bundesrat fue adoptado en buena parte a causa del fracaso del sistema previo desarrollado entre 1979 y 1986, que optaba por remitir la elaboración de las posiciones regionales a órganos sectoriales intergubernamentales de cooperación horizontal. Tales órganos se adaptaban perfectamente a la necesidad de varios niveles jerárquicos de funcionamiento, desde la Conferencia ministerial a los encuentros de funcionarios, y conocían una larga experiencia en el federalismo alemán. Sin embargo los problemas de coordinación que se pusieron de manifiesto entre las distintas conferencias sectoriales por materias y con

el mismo Bundesrat llevaron al sistema a un relativo fracaso: efectivamente, las posiciones comunes alcanzadas fueron casi inexistentes, pero además la participación de los Länder terminó canalizándose informalmente a través del Bundesrat por sus condiciones de mayor agilidad y dinamismo, y de más fácil coordinación, aún a costa de perder el carácter jurídicamente vinculante (por otra parte discutible) que le otorgaba el procedimiento a través de los órganos sectoriales. Razón decisiva del abandono del sistema fue además su sometimiento a la regla del consenso, derivada de la naturaleza cooperativa de los órganos citados, y que dificultaba enormemente la consecución de la posición unitaria.

El sistema austríaco constituye en este aspecto una solución diferente derivada de las características del Bundesrat de este país; ni el peso político de este órgano ni su composición permiten la solución alemana. Los Länder prefirieron por lo tanto aprovechar su experiencia centrada en el protagonismo político de la Conferencia de Presidentes de los Länder. Este órgano informal ha sido el motor de las reivindicaciones de los Länder en Austria, y sus resoluciones han gozado desde siempre de un elevado peso político, si bien de ningún valor jurídico. La solución plasmada en la reforma constitucional de 1992 se basa en la creación de un órgano, la Conferencia de los Länder para la Integración, que de hecho es una versión, ligeramente modificada, de la Conferencia de Presidentes. Se trata así de un órgano cooperativo donde los Länder están en pie de igualdad y en el que las decisiones deben tomarse por consenso. Sus miembros decisorios son exclusivamente los presidentes de los Länder, en tanto que el presidente del Bundesrat y de la Conferencia de Presidentes de los Parlamentos de los Länder tienen voz pero no voto. La solución acoge las ventajas de un sistema altamente concentrado y coordinado, y con un peso político importante, pero a cambio deberá buscar sistemas alternativos para la negociación de los asuntos sectoriales y de detalle, y desarrollar una dinámica de reunión y decisión permanente y estable desligada en lo posible de la coyuntura política, lo cual resulta mucho más fácil en un órgano del tipo del Bundesrat. Sin duda, de la relación y coordinación que finalmente se establezca entre este órgano y los restantes instrumentos de cooperación horizontal y vertical en Austria, dependerá el ágil y efectivo funcionamiento del sistema de participación.

Finalmente el sistema belga se aleja de los modelos examinados al crear un órgano, no de concertación horizontal, sino de reunión de todos los entes territoriales autónomos y el Gobierno federal, en el cual se adoptan las decisiones a defender en Bruselas, en todo caso y por unanimidad. Por ello no puede hablarse aquí de una concertación horizontal *stricto sensu*, y el sistema se tratará en el momento de ver los efectos de las posiciones de las regiones sobre la postura a defender en Bruselas.

El último aspecto del proceso de concertación es la determinación final de la posición común. Como hemos dicho es este el momento propiamente regional, extensible a cualquier cuestión que las regiones puedan considerar de su interés (pues no se ejerce aquí todavía un poder que necesite de una específica asunción) y ajeno a cualquier ingerencia estatal. Evidentemente nos referimos a cualquier intervención de tipo decisorio, y no a la deseable presencia de la Federa-

ción como ente interesado y que puede aportar importantes elementos de juicio a la discusión interregional, presencia instrumentada, aunque de distintas maneras en los tres sistemas examinados. Pero el elemento fundamental de discusión en este momento decisivo ha sido en Austria y Alemania donde existe propiamente una decisión regional, el modo de determinar la posición de los Länder: por mayoría o por acuerdo.

El primero de los métodos es el que ha asumido la actual regulación alemana, pues la forma de decisión ordinaria del Bundesrat (mayoría simple en un sistema de voto ponderado) vale también para estos aspectos. Este elemento de mayoría fue puesto en cuestión durante los años de vigencia del AUE (1987-1992), pues se discutía que en una cuestión de competencia de cada Land pudiera caber una decisión mayoritaria por la que la autonomía de un Land se viera sujeta a una decisión heterónoma. Las diversas soluciones doctrinales propuestas frente a esta afirmación (competencia federal en la que la actuación del Bundesrat es consecuencia de su carácter federal; competencia de los Länder de necesario ejercicio, y titularidad común...) han perdido su sentido ante la reforma constitucional de 1992, que viene a otorgar al Bundesrat (y no a los Länder; o si se quiere a los Länder pero exclusivamente a través del Bundesrat, y por lo tanto avalando las decisiones mayoritarias) la "competencia" de participación.

Sin embargo, una tal opción no puede entenderse independientemente de la tradición alemana de creciente protagonismo del Bundesrat y del federalismo-participación frente al federalismo-separación. En Austria, a falta de la tradición de decisión mayoritaria entre los Länder, la solución se ha mantenido en los caminos más tradicionales del consenso, como derivación del principio de autonomía y del carácter de los órganos de cooperación horizontal. Así, las posiciones unitarias resultan adoptadas si por lo menos cinco de los Länder votan favorablemente y ninguno de los once totales se opone a la posición. La solución, desde luego resulta respetuosa con el principio federal, entendido incluso en su vertiente de separación, pero lleva a importantes dificultades y exigencias de concesiones en la formación de posiciones unitarias, y sobre todo despierta el problema de qué es lo que debe ocurrir en caso de no alcanzarse dicha posición, pues la reversión de la potestad decisoria a la Federación, solución prevista en Austria y en el proceso alemán previo a 1986 resulta de difícil justificación teórica y sobre todo de perniciosas consecuencias prácticas, pues favorece las actividades de bloqueo de aquellas minorías que en cambio se saben acordes con la voluntad de la Federación.

### Los efectos de la posición regional

Se trata finalmente de determinar los efectos que la participación regional, plasmada en la anterior posición común, tienen sobre la fijación de la posición nacional en los órganos comunitarios. Frente a los momentos anteriores, aquí la participación autonómica puede llegar a cobrar un carácter decisivo, lo cual ha llevado a los sistemas alemán y austríaco a exigir que el criterio rector de la determinación de esos efectos sea el reparto competencial interno. Así, la existen-

cia y el grado de intensidad del título competencial afectado son los determinantes del valor de la posición regional. El modelo en cambio es distinto en Bélgica, donde en cualquier caso la posición nacional surgirá del acuerdo entre el Gobierno federal y las regiones o Comunidades, independientemente de la titularidad competencial sobre el objeto de discusión, si bien este extremo ha dado lugar a posiciones diferenciadas en la doctrina.

La orientación del modelo en función del principio competencial en Alemania y Austria lleva a la importancia de la determinación del titular competencial en cada caso concreto, así como del tipo competencial en que enmarcar la actuación. Tan sólo el Convenio alemán entre la Federación y los Länder se ha pronunciado expresamente sobre este problema más allá de una mera remisión general a los tipos competenciales internos, afirmando que el encuadre de la materia tratada en un título competencial (y consecuentemente en la titularidad federal o de los Länder) se producirá a través del acuerdo entre la propia Federación y los Länder. En Austria en cambio no existe previsión alguna al respecto, pero la solución difícilmente podrá diferir de la alemana, por lo que el acuerdo vendrá aquí también a jugar un papel muy importante, a pesar de que teóricamente, la titularidad competencial sea una cuestión indisponible para las partes y derivada de la propia Constitución.

El despliegue de los efectos que la titularidad provoca se realiza en dos ámbitos diferenciados: por un lado la determinación de la posición nacional que servirá de base a la delegación alemana para la negociación en los órganos comunitarios; por el otro, la posición final de dicha representación en los mismos órganos.

En el primer ámbito el principio competencial juega en Alemania y Austria a fondo, de modo que la atribución de la competencia en exclusiva a una de las dos instancias (Federación o Länder) determina que su posición sea la que finalmente valga como posición inicial alemana. Sin embargo, ello no impide que la posición del ente no competente deba ser considerada en el momento de la decisión, en virtud del principio de colaboración y especialmente, en virtud de la concurrencia material de títulos. Pero el supuesto habitual será la afectación de títulos no exclusivos, de modo que la potestad legislativa corresponderá a la Federación y la ejecutiva (o incluso de desarrollo legislativo) a los Länder. En estos casos, manteniendo la titularidad y consiguiente potestad decisoria de la Federación, la Constitución alemana y la austríaca optan por otorgar a la posición de los Länder una eficacia atenuada, de modo que su participación se configura como preceptiva, o se obliga a la Federación a expresar las causas del apartamiento de la posición de los Länder, o incluso se vincula en lo posible la posición federal a los deseos de los Länder en aquellas cuestiones que afectan más íntimamente a sus potestades ejecutivas: así la Constitución alemana impone esa vinculación para los casos de afectación a la organización y procedimiento administrativo de los Länder, y se debatió también la posibilidad de una regulación idéntica para los casos de afectación presupuestaria de los Länder.

Tanto el caso austríaco como el alemán, incluyen finalmente una previsión de excepción a favor de la Federación, cuando los asuntos discutidos, aún en-

marcándose materialmente en títulos de los Länder pongan en juego la política exterior o de la integración, de modo que en estos casos, la Federación puede apartarse del criterio de los Länder, siempre con la obligación de expresar los motivos que le han llevado a ello. La Constitución alemana, y su ley de desarrollo, han previsto además que en caso de que la posición de los Länder comporte disminución de ingresos o aumento de gastos en el presupuesto federal debe existir un acuerdo con la Federación.

La posición nacional belga en cambio, exige siempre el acuerdo entre todos los entes participantes, instrumentando sucesivas instancias de acuerdo (la inicial formada por representantes de los ministros competentes, una segunda instancia, la Conferencia Interministerial de Política Exterior, a nivel propiamente ministerial, y finalmente incluso el Comité de Concertación), a falta del cual resulta inexistente la posición belga previa a la negociación, discutiéndose en tal caso si la delegación belga se ve obligada a una abstención final, o si el representante belga en el Consejo de Ministros, designado como veremos seguidamente, goza de libertad para determinar la posición belga teniendo en cuenta las discusiones mantenidas.

El segundo de los ámbitos es aquel en que se han producido mayores novedades en los últimos años. Se trata de la presencia de representantes regionales en las delegaciones nacionales ante los órganos comunitarios. Efectivamente, el carácter de la negociación comunitaria impide que la posición nacional determinada internamente sea vinculante de forma absoluta para la delegación nacional, que debe disponer de un razonable margen de negociación, si bien siempre a partir de dicha posición inicial. Por ello, la participación regional no se ha considerado satisfecha en ninguno de los países sin instrumentar mecanismos de intervención en la delegación nacional, hasta el punto, común a todos los modelos desde la reforma constitucional austríaca de diciembre de 1994, de poder ostentar un representante regional la dirección de la negociaciones, y consecuentemente la determinación definitiva del sentido del voto.

El despliegue de la participación regional en este momento es análogo a lo examinado para los efectos a nivel interno. No puede limitarse la participación simplemente a la cuestión de la posición directora del representante regional en la delegación, sino que las posibilidades de participación oscilan desde este extremo a una presencia meramente informativa y asesora del representante regional, determinándose los efectos concretos de la participación en la delegación a partir de la titularidad y afectación competencial previamente señaladas. En Bélgica esta afectación se ha formalizado a partir de la división de los correspondientes Consejos de Ministros en cuatro grupos: de representación exclusiva federal, de representación exclusiva regional, y los dos intermedios de representación principal de una de las instancias y accesoria de la otra. En estos dos últimos casos, al Ministro principal lo acompaña un Ministro asesor, correspondiente a la instancia no competente, pero afectada por la decisión de forma importante, teniendo este segundo Ministro funciones esencialmente de asesoramiento del Ministro principal, hasta poder llegar a tomar la palabra para determinadas cuestiones, siempre de acuerdo con el Ministro principal. Está fór-

mula está igualmente presente en las experiencias austríaca y alemana, pero sin la previa formalización que supone el reparto de los Consejos de Ministros en cuatro grupos según la materia. Esta falta de formalización puede sin duda despertar problemas importantes a la hora de determinar a quien corresponde la materia en un caso concreto, pero resulta posiblemente más adecuada a la dinámica comunitaria, en la que el reparto material no se corresponde con las divisiones competenciales internas, y en la que un Consejo de Ministros de una materia determinada puede, a través del sistema de los puntos A y B, decidir sobre asuntos correspondientes a otros sectores materiales.

En cualquier caso, los Länder alemanes y austríacos han mostrado un gran interés, finalmente satisfecho, porque su participación no quedase limitada al Consejo de Ministros, sino que se extendiera a los grupos de trabajo dependientes de éste y de la Comisión, cuyos miembros son representantes nacionales, y específicamente al COREPER. Es en estos grupos donde tiene lugar la fase más intensa de negociación y las mayores posibilidades de influencia en la decisión comunitaria. Por último, también en los modelos austríaco y alemán, ha sido especialmente intensa la presión de los Länder para conseguir una incardinación en el seno de la Representación Permanente del Estado miembro ante la UE; y ello por el carácter esencial que este órgano posee en la dinámica comunitaria, dadas sus características de permanencia y contacto estrecho y constante con los órganos comunitarios. La consecución pues de un cierto grado de "regionalización" de la Representación Permanente ha sido una tradicional reivindicación alemana a través de la integración del Observador en la misma, pero tal reivindicación ha chocado con numerosos problemas referentes al status del Observador hasta hoy todavía no solucionados. En Austria en cambio, ya la reforma constitucional de 1992, y en mucho mayor grado el subsiguiente Convenio entre la Federación y los Länder y la última reforma de diciembre de 1994, han operado la presencia de funcionarios de los Länder en la Representación Permanente austríaca.

En cualquier caso, todos los modelos descritos, en mayor o menor grado, necesitan de una dinámica de confianza y cooperación sin la que las regulaciones expuestas no pueden responder a las exigencias de la integración europea. Cuanto mayor es la intensidad alcanzada por dicha integración, y cuanto más profunda es la participación de los entes regionales, más necesaria es la consecución de una relación entre Estado y regiones marcada por la lealtad mutua, no sólo en el sentido de apertura a la colaboración con los entes restantes, sino especialmente en el sentido de confianza en la corrección de su actuación.

# EL MODELO ESPAÑOL DE PARTICIPACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN LOS ASUNTOS EUROPEOS

(Comentario al Acuerdo de 30 de noviembre de 1994  
de la Conferencia para asuntos relacionados  
con las Comunidades Europeas)

*Enoch Albertí Rovira*

## Un modelo en construcción...

Puede quizá resultar excesivamente atrevido, u optimista, hablar en la actualidad de un "modelo" de participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos de la Unión Europea. Lo cierto es que, desde el ingreso de España en las Comunidades, se han venido realizando intentos diversos para articular la que, desde todas las posiciones políticas y doctrinales, aunque con importantes diferencias, aparece como necesaria participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad española que debe expresarse en Bruselas, máxime cuando la misma versa sobre materias que recaen competencialmente bajo la responsabilidad de aquéllas.

Existe en efecto una genérica coincidencia en la necesidad de tal participación, pero las diferencias de opinión en torno de la misma no son sólo de matiz, sino que inciden directamente en su fundamento, y, consiguientemente, en su configuración: si se considera que la actividad estatal respecto de las Comunidades Europeas se inscribe en el título competencial sobre las "relaciones internacionales", resulta claro que la participación de las Comunidades Autónomas será sólo una concesión estatal para que éstas, en aras de un mejor funcionamiento del conjunto, sean informadas y oídas en actuaciones que sólo competen al Estado: la participación se presentará con carácter graciable (por parte del Estado), y deberá en todo caso articularse bajo fórmulas de colaboración voluntaria. Si, en cambio, se considera que el ingreso de España en las Comunidades Europeas no puede alterar, al menos sustancialmente, el equilibrio de poderes que se diseña en la Constitución, y que, por tanto, el principio autonómico que inspira la organización territorial del Estado se erige en un límite al llamado *poder de integración* (como lo son, sin duda, el principio democrático, el principio social o el Estado de derecho), la participación de las Comunidades Autónomas en aquellos asuntos europeos que internamente les competen aparece como una exigencia constitucional, y se manifiesta como fórmula que permite conciliar la transferencia de competencias internas a las Comunidades Europeas con el

mantenimiento de los equilibrios básicos del reparto interno del poder, aunque sea a costa de modificar la forma que reviste tal equilibrio: se transmuta la autonomía (como capacidad de actuación independiente) por la participación (como facultad de ser parte en un proceso de formación de una voluntad necesariamente unitaria). Autonomía por participación, en un doble sentido, además: interno, como participación en la formación de la posición española, y externo, como participación en la decisión comunitaria europea.

Esta paradójica situación de origen (aparente coincidencia sobre la *bondad* de la participación, pero profunda discrepancia en cuanto a su fundamento y sus consecuencias) puede estar en la base de las dificultades, la lentitud y los titubeos que se observan en el proceso de discusión y decisión sobre el modo en que las Comunidades Autónomas deben participar en los asuntos europeos que las afectan. Y es posible igualmente observar que en dicho proceso se va produciendo un lento deslizamiento desde la primera hacia la segunda de las posiciones que, esquemáticamente, se han indicado, aunque sin que se haya recorrido aún el camino completo.

Así, el primer proyecto de convenio propuesto por el Gobierno a las Comunidades Autónomas (1985) contemplaba la participación de éstas en términos exclusivamente de colaboración voluntaria (el Gobierno se comprometía a informar y a “tener en cuenta” la posición expresada por las Comunidades); el nuevo proyecto de 1986 daba algún paso más en el sentido de prever la coordinación de las Comunidades Autónomas para formular una posición común, y su presencia directa ante las instituciones comunitarias, a través de un *Observador*. Ninguno de estos dos proyectos, sin embargo, acabaron formalizándose, ante las discrepancias existentes y la fuerte oposición de algunas Comunidades, que presentaron propuestas alternativas. Pero por la vía de los hechos, lentamente y sin excesiva espectacularidad, fue gestándose lo que hoy, quizá aún prematuramente, pueda llamarse “modelo español” de participación. O, al menos, fueron configurándose los grandes trazos de lo que puede quizá llegar a ser tal “modelo español”: en primer lugar, la creación, informal, de una Conferencia sectorial para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas (1988); en segundo, su institucionalización (mediante el Acuerdo de 29 de octubre de 1992), que la despoja de su carácter sectorial, la convierte en centro de coordinación e impulso de la participación y prevé el establecimiento de un “esquema” general para ser aplicado por el resto de Conferencias sectoriales; y, finalmente —hasta hoy— la adopción de su reglamento interno (de 14 de junio de 1994) y del acuerdo de 30 de noviembre de 1994, por el que se establece efectivamente tal “esquema”, en forma de un procedimiento marco de participación, que otorga carácter “determinante” a la posición que adopten en común las Comunidades Autónomas en asuntos de su exclusiva competencia.

Puede decirse pues que, a través de un lento proceso de negociación y sobre la base de prácticas informales y limitadas, ha ido decantándose un cierto modelo de participación, que en absoluto puede considerarse cerrado. En ello, el sistema autonómico en poco difiere respecto de las experiencias semejantes de derecho comparado: el “modelo” se va creando de forma progresiva, a partir de

prácticas y acuerdos muchas veces informales, que después van adquiriendo consistencia, van siendo corregidas y adaptadas, para acabar siendo institucionalizadas, a veces de forma parcial y limitada, y, en todo caso, nunca con pretensiones definitivas.

### **...sustentado en la red de Conferencias sectoriales...**

Ya en el Acuerdo de institucionalización de la Conferencia se deja claro, aunque implícitamente, que la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos se instrumentará a través del Estado (descartando pues una participación directa, aunque tampoco excluyéndola expresamente). Una tal *canalización* estatal implica que la participación autonómica en los asuntos europeos se resuelva en una participación de las Comunidades en la formación de la voluntad estatal que será expresada en Bruselas. Y tal participación se articula mediante las Conferencias sectoriales existentes, como foros permanentes de encuentro y deliberación de los gobiernos estatal y autonómicos en los distintos sectores de la acción pública. A estos órganos se les encomienda pues la nueva función de servir de cauce a la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos. En este elemento reside la característica esencial de nuestro *modelo* de participación, y de él asimismo se derivan algunos de sus problemas más importantes.

El Acuerdo de 30 de noviembre de 1994 ratifica esta línea y, de hecho, adquiere sentido sólo en la medida de que parte del supuesto de que el cauce ordinario de participación son las Conferencias sectoriales. El Acuerdo, en efecto, intenta trabar una red de Conferencias sectoriales para que, a través de la misma, pueda desarrollarse la participación de las Comunidades Autónomas. Y ello se hace mediante:

a) la distribución de las diversas materias comunitarias que deben ser objeto de participación por parte de las Comunidades Autónomas entre las distintas Conferencias sectoriales, estableciendo a tal efecto una tabla de correspondencias entre las Conferencias existentes (u órganos equivalentes de cooperación multilateral), el Consejo de Ministros de la Unión Europea especializado en la materia y la política comunitaria correspondiente, y cerrándose tal distribución con una cláusula residual, por la que, en caso de que un determinado asunto no pueda ser tratado convenientemente en el seno de una Conferencia predeterminada, el órgano competente sea la propia Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas.

b) El establecimiento de un *procedimiento marco* de participación, que incluye algunos criterios y elementos *necesarios* (en la terminología del propio Acuerdo, que rehuye la calificación de *obligatorios*), que debe ser respetado, adaptado y adoptado por cada una de las Conferencias afectadas. El mismo Acuerdo establece que, mientras ello no se produzca, deberá aplicarse directamente el procedimiento marco diseñado en él, que pasa a tener así además carácter subsidiario respecto de los que deban establecer las distintas Conferencias

sectoriales (o, al menos, ésta parece la interpretación más plausible del segundo párrafo de la cláusula segunda del Acuerdo: “En tanto no se produzca dicho desarrollo, serán de aplicación, por su carácter de contenido necesario, los compromisos que para la Administración del Estado y que para las Administraciones de las Comunidades Autónomas resultan del procedimiento marco establecido en este Acuerdo”).

### ...con un *esquema común* de participación de las Comunidades Autónomas...

El Acuerdo de institucionalización de la Conferencia le atribuía la función de establecer un “esquema común” de participación, esquema que ha sido adoptado finalmente mediante el Acuerdo de 30 de noviembre de 1994 y que se diseña sobre la base de lo que se ha denominado como *red de Conferencias sectoriales*, que deben actuar en este aspecto según un procedimiento marco común, que incluye algunos elementos *necesarios*, así como algunos criterios, igualmente *necesarios*, acerca del carácter de la participación de las Comunidades Autónomas.

El *esquema* de participación incluye tanto la fase ascendente (formación de la posición española) como la descendente (aplicación del derecho comunitario). En relación a esta última, a partir del principio, expresamente reconocido en el Acuerdo, de que la aplicación del derecho comunitario corresponde a la instancia internamente competente, se prevén fundamentalmente mecanismos de intercambio de información y de consulta recíproca en el seno de las respectivas Conferencias sectoriales, tanto si la actividad de aplicación consiste en la aprobación de normas, la ejecución administrativa o el desarrollo de programas. Y a tales mecanismos de información se une el compromiso de residenciar en la Conferencia correspondiente, mediante acuerdo del Estado y de las Comunidades, todos aquellos asuntos de común interés que puedan ser objeto de una actuación unitaria, a fin de que la cuestión *pueda ser debatida* en la Conferencia (el compromiso consiste concretamente en la inclusión, por mutuo acuerdo, de la cuestión en el orden del día del órgano especializado correspondiente de la Conferencia, para que éste elabore una propuesta y la eleve al Pleno).

Los aspectos más novedosos y significativos, sin embargo (y éste es específicamente el objeto de estas páginas) se refieren a la fase ascendente. En la misma, y como no puede ser de otro modo, el carácter y la intensidad de la participación de las Comunidades Autónomas se modula en función del régimen competencial que discipline la materia respecto de la cual deba producirse dicha participación. El Acuerdo distingue tres supuestos competenciales distintos, para los que prevé tres clases igualmente distintas de participación:

a) Primer supuesto, los asuntos que “afecten exclusivamente” a competencias asimismo exclusivas del Estado. En este caso, éste contrae el compromiso de informar a las Comunidades Autónomas, en el seno de la correspondiente Conferencia sectorial, si éstas invocan su interés en tales asuntos.

b) Segundo supuesto, los asuntos cuyos “aspectos esenciales afecten” a las competencias legislativas exclusivas de las Comunidades Autónomas. En este caso, si las Comunidades conciertan entre sí una posición común, el Estado se compromete a que la misma sea “tenida en cuenta de forma determinante” a los efectos de fijar la posición negociadora inicial en Bruselas.

c) Tercer supuesto (y, por su alcance, casi supuesto general), los asuntos que “incidan” sobre competencias concurrentes y compartidas del Estado y de las Comunidades Autónomas. En este caso, si existe acuerdo entre la posición común de las Comunidades y la posición del Estado, éste se compromete a que el mismo “sea determinante” a efectos de fijar su posición negociadora inicial.

De estos términos del Acuerdo, que constituyen sin duda su núcleo básico, pueden, en un primer y apresurado examen, destacarse al menos algunas cuestiones problemáticas de interés. En primer lugar, cabe pensar que la inclusión de los diversos asuntos comunitarios en alguno de los tres supuestos competenciales no siempre resultará sencilla y pacífica. Muchos asuntos pueden presentar aspectos diversos, estrechamente conectados, que probablemente podrán inscribirse en títulos competenciales distintos. La solución puede pasar por determinar cuál sea el aspecto principal, y subsumir el asunto entero en el supuesto que corresponda al mismo. Esta parece ser la idea que subyace en el Acuerdo, por los términos literales que emplea, pero hay que advertir que estos mismos términos son de difícil interpretación y, además, no son homogéneos (“asunto que afecte exclusivamente”, “aspectos esenciales de un asunto que afecten...”, “asuntos que incidan...”). Y, por otro lado, esta opción puede dejar sin participación a las Comunidades Autónomas (o al propio Estado, según los casos, aunque su posición cuenta con mayores garantías) en cuestiones que, siendo de gran importancia para ellas, vengan estrechamente unidas a una actuación comunitaria que, principalmente, quepa inscribir en un título estatal. Por ello, y dado que esta operación previa de subsunción determina la clase de participación que se reconoce a las Comunidades Autónomas, no resulta difícil imaginar que puede resultar conflictiva, política y jurídicamente. Sería pues deseable que se arbitrara un mecanismo ágil y eficaz para resolver estas posibles controversias (queda descartada, desde luego, la vía jurisdiccional para resolver eficazmente el caso concreto, aunque puede resultar útil para intentar sentar una interpretación general de estos supuestos), que contemplara además la posibilidad de que, en el marco de un asunto que genéricamente deba seguir un régimen determinado, puedan ser objeto de una clase distinta de participación aquellos aspectos incluidos o relacionados con el mismo que se inscriban en un título competencial distinto. Es sin duda una solución técnica y procedimentalmente más compleja, pero también más respetuosa (y acorde) con el principio general que, acertadamente, preside esta cuestión en el propio Acuerdo.

En segundo lugar, habrá que establecer con la precisión suficiente los efectos que se atribuyen a la posición común que alcancen las Comunidades Autónomas en aquellos asuntos incluidos en los supuestos segundo y tercero, en los que éstas cuentan con competencias (exclusivas y compartidas o concurrentes, respectivamente). El Acuerdo prevé que, en el supuesto de competencias auto-

nómicas exclusivas (en sentido estricto, y no según la terminología empleada por los Estatutos de Autonomía), el Estado debe *tomarla en cuenta de forma determinante* para fijar su propia posición negociadora ante las instituciones comunitarias. No se establece explícitamente que la posición común de las Comunidades Autónomas *debe convertirse en la posición negociadora inicial del Estado*, pero creo que no caben dudas de que ésta es la interpretación adecuada, aunque se haya evitado cuidadosamente expresarla con tal claridad. Esta reticencia puede deberse (además de que con la fórmula más ambigua adoptada finalmente se deja un cierto margen de maniobra que en un terreno tan movedizo puede considerarse interesante) a la consideración de una hipótesis plausible: aquellos asuntos que se proyectan sobre materias de exclusiva competencia autonómica, pero que, en la perspectiva del proceso de negociación comunitario, pueden presentar un interés para el Estado que rebase el propio de la materia en cuestión, por incidir en él lo que en Alemania, por ejemplo, se denominan *intereses de la política de integración*. Este supuesto, sin embargo, puede ser resuelto satisfactoriamente desde el propio *esquema de participación* diseñado: el Estado puede alegar la concurrencia de un elemento de política internacional en tal asunto (con la consecuencia de que el mismo pasa al tercer régimen de participación previsto, que requiere el mutuo acuerdo de Estado y Comunidades Autónomas; o incluso, si tal elemento resulta decisivo en el asunto, al primer régimen previsto, que reserva exclusivamente al Estado la formulación de la posición española), o bien el propio Estado puede modificar, en el transcurso del proceso comunitario de negociación, la posición inicial acordada por las Comunidades Autónomas, con las consecuencias que después se verán (obligación de información y posibilidad de formular una nueva posición común). Por estos motivos, no parece que deba despertar recelos el reconocimiento que, en el supuesto de competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, éstas son las que formulan, de común acuerdo, la posición negociadora inicial del Estado.

En el supuesto competencial tercero (competencias compartidas y concurrentes), que se convertirá sin duda en el supuesto general, la posición negociadora española inicial debe ser fijada por acuerdo de la que exprese el Estado y la que hayan concertado las Comunidades Autónomas entre sí. A esta conclusión remite claramente, a mi juicio, el texto del Acuerdo: "...tal acuerdo será determinante a efectos de fijar la posición negociadora inicial del Estado" (Cláusula tercera, ap. 1.3), aunque tampoco se exprese con rotundidad, a pesar de que, en este caso, la necesidad de contar con el asentimiento estatal resulte suficiente para desvanecer cualquier reticencia. La dificultad para deslindar las actuaciones (y los intereses) del Estado y de las Comunidades Autónomas en estos regímenes competenciales ha conducido a la quizá única solución razonable, aunque no está exenta de problemas, como se dirá.

En ambos casos (supuestos segundo y tercero) se trata de formular la posición negociadora *inicial*. Y ésta, como muestra la experiencia comunitaria, puede sufrir cambios importantes en el proceso de negociación. El Acuerdo contempla con realismo esta posibilidad, y ofrece una solución que, aunque insatisfactoria para las Comunidades Autónomas, quizá resulte la única practi-

able, al menos desde las pautas generales del *esquema de participación* que se establece y a reserva de lo que más adelante se dirá: el compromiso del Estado de informar a las Comunidades Autónomas sobre las "modificaciones" (según el texto del Acuerdo, aunque debería entenderse sobre la situación de la negociación, o las modificaciones que se juzguen convenientes en el curso de la misma: esto es, *antes* de que tal modificación de la posición inicial se haya producido ya), a fin de que éstas puedan, si los plazos lo permiten, formular una nueva posición común (segundo supuesto competencial), o bien acordar otra con el propio Estado (tercer supuesto competencial). Y si los plazos no lo permiten, el Estado debe *explicar* a las Comunidades los *motivos* de su apartamiento de la posición inicial.

Los efectos de la participación de las Comunidades Autónomas en los términos que se han visto están sometidos a una condición previa: que *exista una posición común* por parte de las propias Comunidades. Ello presupone que éstas deben antes concertar una posición unitaria, tanto si esta posición debe convertirse en la posición negociadora inicial del Estado, como si debe ser objeto de negociación con el Estado a fin de acordar conjuntamente con él la posición negociadora inicial. Ahí reside sin duda una de las claves de este *esquema de participación*, tanto desde una perspectiva práctica, organizativa y procedimental (debe arbitrarse un mecanismo lo suficientemente ágil y eficaz como para que las Comunidades Autónomas con competencia en la materia puedan concertar, en los plazos que requiere el ritmo comunitario de actuación, una posición común, lo que implica a su vez acomodar a estos requerimientos la organización interna de cada Comunidad), como también teórica y dogmática (los problemas conceptuales a que remite la sustitución de la autonomía por la actuación mancomunada, así como la propia formación de esta voluntad autonómica común y su expresión y representación externas).

El Acuerdo, naturalmente, no entra en esta delicada y decisiva cuestión (ni tampoco parece que sea solución adecuada aplicar sin más la fórmula prevista en el art. 9 del Reglamento interno de la Conferencia para la adopción de sus acuerdos), pues compete en exclusiva a las propias Comunidades Autónomas, pero sí prevé, como no podría dejar de hacerlo, las consecuencias de una falta de posición común de las Comunidades. Si ésta no se alcanza (y tanto si se trata de una posición que deba ser asumida por el Estado, como si está destinada a ser negociada con él), el Estado queda libre para formular su propia posición negociadora inicial, con la única precisión de que "tomará conocimiento de los argumentos expresados por las Comunidades Autónomas" (Cláusula tercera, ap. 4). Esta solución, cuya alternativa es difícil de imaginar, a menos que se propugne *a la belga* la abstención del Estado) aboca a las Comunidades Autónomas a la necesidad de llegar a un acuerdo, y después (si se trata de competencias compartidas y concurrentes) a llegar a su vez a un acuerdo con el Estado. Si ello va a constituir un incentivo a la cooperación horizontal, prácticamente inexistente en nuestro país hasta hoy, y después a la de carácter vertical, o bien si las dificultades propias y fácilmente imaginables de este requerimiento van a ser insuperables, invalidando todo el *esquema de participación* diseñado, es algo que sólo podrá valorarse a la vista de la propia experiencia.

De especial relevancia en el proceso de participación de las Comunidades Autónomas resulta el establecimiento de cauces adecuados para el traslado a éstas de la información comunitaria correspondiente. Y ello no sólo para que puedan formar su propia posición en aquellos asuntos en los que deban, o puedan participar, sino también, incluso, como condición previa para que determinen precisamente si cabe tal participación o bien si resulta de su interés un determinado asunto comunitario. El Acuerdo, en este sentido, establece algunos elementos como *contenido necesario* del procedimiento de participación que, en el marco del que el propio Acuerdo prevé, deben adoptar las diversas Conferencias sectoriales. Y es más, según el Acuerdo, dicho *contenido necesario* consiste casi exclusivamente en mecanismos y previsiones acerca del trasvase de información del Estado a las Comunidades Autónomas, que debe articularse en el seno de las propias Conferencias (información sobre las propuestas de la Comisión, su evolución y modificaciones, sobre el orden del día de las sesiones del Consejo de Ministros, y sobre el programa de actuación semestral de cada presidencia, así como cualquier "información y documentos que sean necesarios para hacer efectivo el procedimiento de participación", en una cláusula general que requeriría una amplia y generosa interpretación, para incluir en la información que debe suministrarse la procedente de otros órganos e instituciones comunitarias).

### ...con algunos avances...

El Acuerdo de 1994 sin duda supone un avance importante en el proceso de creación de un modelo de participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios de su interés, lejos aún del estadio de desarrollo e institucionalización que ha alcanzado en algunos sistemas comparados, pero lejos también de las primeras propuestas y tentativas que se realizaron al principio. Resulta decisivo que, mediante un acuerdo suscrito por el Estado y 16 Comunidades Autónomas, se haya establecido con firmeza el *principio de participación* y se haya empezado a diseñar específicamente mecanismos e instrumentos para hacerlo efectivo. Esta participación no es sólo una mera manifestación o reflejo del principio más amplio de cooperación en el que viene insistiendo el Tribunal Constitucional, sino que tiene su fundamento propio y, siendo ésto lo decisivo del Acuerdo, su propia dinámica, que probablemente no ha hecho sino empezar a dar sus primeros pasos.

### ...algunos problemas...

El *esquema de participación* previsto en el Acuerdo tiene, desde luego, sus problemas. Algunos, los de carácter técnico, implícitos en la configuración y el diseño de los mecanismos previstos para darle cauce, han sido indicados ya, someramente. Pero existen otros de carácter general, que conviene apuntar. En primer lugar, el propio *valor* del Acuerdo, en una doble perspectiva: primero, en cuanto a su *eficacia jurídica*, y a pesar de que el art. 8.3 de la Ley 30/1992 es-

tablezca la posibilidad de control jurisdiccional sobre los convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas (y éste Acuerdo, aunque rehuya tal denominación, podría encajar en esta categoría), parece bastante obvio que los compromisos que en él adquieren las partes (incluso si sólo se considera a las firmantes, 16) no constituyen obligaciones jurídicas que puedan ser exigidas jurisdiccionalmente y/o que, en caso de incumplimiento, vicien de nulidad las actuaciones en las que se hayan desconocido o violado. Se trata más bien de un compromiso político para articular un mecanismo que de cauce a una relación que, ésta sí, encuentra su fundamento en la Constitución y viene exigida por ella: no en sus términos concretos, que pueden ser éstos u otros, pero sí en cuanto a la necesidad de participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios que comprometen sus competencias. Y en la medida en que estemos ante un principio constitucional, su respeto sí puede ser exigido jurisdiccionalmente, viciando de nulidad aquellas actuaciones que le resulten contrarias. Pero ya no se estará exigiendo el cumplimiento de un convenio (o unos compromisos adquiridos en el seno de una Conferencia sectorial), sino el respeto de un principio constitucional, con el alcance y la dimensión que se le reconoce, cuestiones ambas que, sin duda, resultarían polémicas.

Y, segundo, el Acuerdo presenta problemas también desde la perspectiva de su propia *eficacia política*, pues se trata de un acuerdo tomado en el seno de una Conferencia que, aunque no se califique como sectorial, está adscrita a un Ministerio concreto, y, por tanto, se sitúa en un plano de igualdad frente al resto de Conferencias sectoriales (al menos orgánicamente, aunque podría defenderse también su *supremacía funcional*, dada su especialización competencial). Ello remite otra vez al viejo problema acerca del lugar administrativo idóneo para formular la política autonómica general, que no puede ser otro que el Gobierno en su conjunto (Consejo de Ministros), o bien aquellos de sus órganos que puedan contar con una posición de preeminencia respecto de los Ministerios (Presidencia, Vicepresidencia, o incluso la Comisión Delegada para Asuntos Autonómicos). En la medida en que la mayor parte del Acuerdo consiste en compromisos que adquiere la Administración central, en nada se perjudicaría su eficacia si tales compromisos fueran traducidos, *para la propia Administración del Estado*, en normas e instrucciones concretas por parte de estos órganos gubernamentales preeminentes, como ocurrió, por ejemplo, y aunque los resultados sean desiguales, en materia de convenios y de Conferencias sectoriales.

Y, en segundo lugar, el éxito o el fracaso del *esquema de participación* previsto en el Acuerdo, en la medida en que gira en torno a las Conferencias sectoriales, que son su eje principal, depende del funcionamiento de éstas, del acierto con el que sepan traducir el procedimiento marco establecido y la eficacia de los mecanismos concretos de participación que organicen en su seno. La experiencia hasta hoy de las Conferencias sectoriales muestra un funcionamiento desigual de las mismas, que debería ser corregido y perfeccionado en muchos casos. Sólo en la medida en que ello se haga, el modelo previsto de participación podrá consolidarse y avanzar. Esta es sin duda una ocasión excelente para impulsar definitivamente aquellas Conferencias que presenten un funcionamiento más defi-

ciente, pero constituye también un riesgo cierto que la eventual incapacidad de éstas contamine el propio proceso de participación, haciéndolo fracasar.

### ...y algunas cuestiones pendientes.

De todo lo que antecede se deducen las principales carencias que presenta el *modelo español* de participación que encierra el Acuerdo. No se trata ahora de intentar examinar cuál pueda ser en el futuro el modelo que resulte de ésta u otras experiencias, para lo que me remito al artículo que sigue del profesor Pérez Tremps. Pero sí quisiera dejar constancia al menos de dos direcciones a las que apuntan algunos de los propios problemas del Acuerdo: en primer lugar, el necesario incremento del nivel de institucionalización del modelo de participación, tanto desde el punto de vista de su amplitud (que debería extenderse a otras materias y problemas, insuficientemente previstos aún en el Acuerdo) como también de su intensidad o jerarquía, pues no cabe duda que cuestión tan decisiva en la relación entre el Estado y las Comunidades Autónomas debe ser contemplada y resuelta desde el tipo de normas que están en situación de cumplir adecuadamente con la función de disciplinar esta relación, esto es, muy singularmente, la Constitución. Así han evolucionado los sistemas comparados, y así es razonable imaginar también que debe evolucionar el sistema español, después de acumular experiencia y de decantar las prácticas de relación que resulten más adecuadas para nuestro caso particular.

Y, en segundo lugar, la participación *directa* de las Comunidades Autónomas en las instituciones comunitarias, como *representantes del Estado*. Que ésta es una línea abierta es algo que explicita el propio Acuerdo en su Preámbulo; que éste es también un camino que deberá ser empezado a andar, es algo que se desprende no sólo de la experiencia comparada, sino también de la evolución que ha sufrido el tratamiento de la participación en España, que está deslizándose entre los dos polos que se indicaban al principio. Hay que reconocer además, que el único medio verdaderamente eficaz para hacer efectiva la participación de las Comunidades Autónomas, ante las características peculiares del proceso comunitario de decisión, es el de *estar ahí*. Y ello es también consecuente con las ideas de mantenimiento de los equilibrios básicos internos de poder y de compensación por la pérdida de capacidad individual de decisión que subyacen en el principio de la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios.

# COMUNIDADES AUTONOMAS, ESTADO Y UNION EUROPEA: NUEVOS PASOS HACIA LA INTEGRACION DESCENTRALIZADA

*Pablo Pérez Tremps*

**SUMARIO:** 1.- INTRODUCCION; 2.- EL FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LAS "ACCIONES EUROPEAS" DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS; 3.- LAS OFICINAS EN BRUSELAS; 4.- EL ASENTAMIENTO DE LA CONFERENCIA PARA ASUNTOS RELACIONADOS CON LAS COMUNIDADES EUROPEAS; 5.- ¿MULTILATERALIDAD *VERSUS* BILATERALIDAD?; 6.- LOS NUEVOS RETOS DE LA INTEGRACION DESCENTRALIZADA; 6.1.- El problema de la información; 6.2.- ¿Observador de las Comunidades Autónomas?; 6.3.- La presencia de las Comunidades Autónomas en las delegaciones españolas; 6.4.- La articulación entre Comunidades Autónomas.

## Introducción

Uno de los temas más tratados en los últimos diez años dentro del Derecho Público español ha sido, sin duda, el relativo a la incidencia del proceso de integración europea en el Estado de las Autonomías. Se trata de una de esas cuestiones, no tan abundantes en España, donde doctrina, reivindicación y práctica político-administrativa discurren más o menos parejas, dando muestras de una vitalidad inusual en nuestro espectro institucional. No se pretende en estas páginas, en absoluto, abordar la cuestión de una manera global; su objeto es, exclusivamente, plantear los problemas pendientes de solución a partir de las novedades que ha aportado el año 1994 en lo que atañe a la articulación entre Comunidades Autónomas, Estado y Unión Europea, novedades de gran trascendencia en ese proceso de "integración descentralizada". En todo caso, como demuestra la experiencia habida hasta ahora en esta materia, el dinamismo que posee hará que, pronto, lo que aquí pueda plantearse se vea superado por una realidad rica y cambiante que, ni desde la "quiromancia jurídica" puede preverse.

Tres son los datos más destacables de lo acaecido en relación con la posición de las Comunidades Autónomas respecto de la integración europea. En primer lugar, la reivindicación política de las Comunidades Autónomas de un mayor "protagonismo europeo" ha sido una constante que ha tenido su máxima manifestación en la importancia que la cuestión alcanzó en el Debate sobre el Estado de las Autonomías que inauguró la Comisión General de las Comunidades Autónomas. En segundo lugar, la jurisprudencia constitucional ha tenido oportunidad, como en años anteriores, de ocuparse de cuestiones relacionadas con la

articulación entre Comunidades Autónomas, Estado y Unión Europea; las novedades más importantes, y lo son bastante, las ha traído la Sentencia 165/1994, relativa a la *Oficina vasca en Bruselas*. En tercer y último lugar, la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas se ha consolidado como instrumento de articulación entre el Estado y las Comunidades Autónomas; por una parte, el 14 de junio de 1994 aprobó su *Reglamento Interno* (BOE de 10 de noviembre); por otra, ha alcanzado su primer acuerdo no organizativo de carácter general al firmarse el 30 de noviembre de 1994 el *Acuerdo sobre la Participación Interna de las Comunidades Autónomas en los Asuntos Comunitarios Europeos a través de las Conferencias Sectoriales*<sup>1</sup>.

Por otra parte, las reformas llevadas a cabo en la mayor parte de los países descentralizados de la Unión Europea con ocasión, o coincidiendo, con el proceso de ratificación del Tratado de Maastricht (Bélgica y República Federal de Alemania) o al hilo de la integración en la Unión (Austria), también han supuesto un motor externo para el debate en España.

Desde otra perspectiva, hay que destacar, asimismo, la consolidación del Comité de las Regiones como órgano de representación de los entes territoriales en el seno de la propia Unión Europea. No obstante, esta cuestión va a quedar fuera de este trabajo, limitado a los aspectos internos del tema. Baste con destacar el protagonismo institucional y político que las Comunidades Autónomas españolas están adquiriendo en el seno del Comité; un simple botón de muestra puede encontrarse en la beligerante actitud adoptada frente al Proyecto de Organización Común del Vino elaborado por la Comisión y que se saldó con el rechazo de dicho proyecto por el Comité.

A continuación van a intentarse sistematizar los contenidos más importantes de los avances habidos en la esfera interna para, posteriormente, hacer referencia a lo que podría denominarse los "temas pendientes" de la descentralización del proceso de integración europea en nuestro país. No obstante, hay que señalar que se va a pasar por alto el análisis del contenido del *Acuerdo sobre la Participación Interna de las Comunidades Autónomas en los Asuntos Comunitarios Europeos a través de las Conferencias Sectoriales*, que ha sido objeto especial de atención por el trabajo presentado por Enoch Albertí; también se dejarán aparte las cuestiones de Derecho Comparado, expuestas por Eduard Roig.

---

1. Recuérdese que la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas sí ha llegado con anterioridad a Acuerdos específicos de tipo material: el 29 de noviembre de 1990 se firmó el *Acuerdo para regular la intervención de las Comunidades Autónomas en las actuaciones del Estado en procedimientos precontenciosos de la Comisión de las Comunidades Europeas y en los asuntos relacionados con el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas que afecten a sus competencias*, y el *Acuerdo en materia de Ayudas Públicas*. Desde el punto de vista orgánico, se ha llegado a dos Acuerdos generales: el de *Institucionalización* de la propia Conferencia (29 de octubre de 1992) y el de aprobación de su *Reglamento Interno*, al que se ha hecho referencia en el texto.

## El fundamento constitucional de las "Acciones europeas" de las Comunidades Autónomas

Desde antes, incluso, de que España se integrara en la Comunidad Europea existió un consenso casi total tanto político como doctrinal sobre la necesidad de que las Comunidades Autónomas tuvieran su papel institucional en la integración europea; ahora bien, ese consenso casi total se trastrocaba en una pequeña "Torre de Babel" cuando se intentaba determinar el alcance exacto de ese papel y su concreto fundamento constitucional. No es éste el lugar para extenderse en los debates que esas cuestiones suscitaron. Baste con indicar que, poco a poco, el tema fue clarificándose en lo que atañe a la denominada fase descendente o de ejecución de las obligaciones comunitarias; más lento está siendo, en cambio, el proceso en lo relativo a la fase ascendente de formación de la política comunitaria española.

Por lo que se refiere a la ejecución de las obligaciones europeas, y con independencia del mayor o menor acierto en su aplicación en cada caso concreto, la STC 252/1988 (*Comercio de Carnes*) sentó una doctrina que, en grandes rasgos, es la imperante y comúnmente aceptada, y que ha sido confirmada y desarrollada con posterioridad por distintas resoluciones.

Sin embargo, ningún asunto planteado ante el Tribunal Constitucional ha suscitado un problema claramente encuadrable en la fase ascendente de formación de la política comunitaria española, y, en su caso, de participación en la formación del propio Derecho Comunitario. No obstante, como ya se ha adelantado, la STC 165/1994 (*Oficina vasca en Bruselas*) ha introducido elementos nuevos en la valoración constitucional del "hecho comunitario" desde la perspectiva de la forma territorial del Estado. Aunque esta decisión no versa exactamente sobre un tema de formación de la política comunitaria, su doctrina puede proyectarse en esa dirección, así como, incluso, en la de la fase descendente. En efecto, desde la perspectiva del fundamento constitucional de las actuaciones de las Comunidades Autónomas en materia europea el paso significativo de la Sentencia es destacar, en la línea de la defendido por la doctrina, el carácter constitucionalmente *sui generis* que posee la integración supranacional, sin que pueda identificarse automáticamente su elemento externo con el que generalmente caracteriza las relaciones internacionales: "... cuando España actúa en el ámbito de las Comunidades Europeas lo está haciendo en una estructura jurídica que es muy distinta de la tradicional de las relaciones internacionales. Pues el desarrollo del proceso de integración europea ha venido a crear un orden jurídico, el comunitario, que para el conjunto de los Estados componentes de las Comunidades Europeas puede considerarse a ciertos efectos como 'interno'".

Esta decisión parece, pues, reforzar la idea de que el fundamento constitucional de las acciones de las Comunidades Autónomas con trascendencia europea está en los correspondientes títulos a los que sean materialmente susceptibles de ser reconducidas esas acciones atendiendo a su naturaleza substantiva. Esta idea no sólo se predica respecto de la ejecución, cuestión pacífica desde la STC 252/1988, sino, como era el caso, también se predica respecto de las actua-

ciones informativas a través de oficinas de contacto o enlace, es decir, de actuaciones externas en el seno de la propia Unión Europea, lo que contrasta con la rigidez manifestada en decisiones anteriores. No hay ningún dato, sino más bien lo contrario, que deba llevar a excluir ese mismo fundamento en lo que respecta a la fase ascendente de formación de la voluntad estatal en materia comunitaria. Y ello no sólo por una posible aplicación analógica, sino porque dicho fundamento está en la raíz misma del fenómeno de la integración, independientemente del tipo de actuación de que se trate.

De la afirmación del fundamento constitucional material de las acciones europeas de las Comunidades Autónomas pueden extraerse algunas consecuencias prácticas de cierto interés. En primer lugar, como ya se ha apuntado, se ratifica y refuerza el fundamento constitucional dado desde la STC 252/1988 a la ejecución del Derecho europeo por las Comunidades Autónomas. En segundo lugar, como claramente se desprende de la STC 165/1994, se da legitimidad constitucional a las actuaciones externas que en el ámbito comunitario desarrollan las Comunidades Autónomas, y, en particular a las de las oficinas de enlace. Ello no quiere decir, en todo caso, que no existan límites impuestos por la necesaria coherencia de la política exterior española, en la que se sigue incluyendo, a pesar de sus particularidades, la política comunitaria europea. En tercer lugar, si el fundamento constitucional de las actuaciones ascendentes de las Comunidades Autónomas reside en sus propias competencias, hay que excluir que dicho fundamento se encuentre en un simple interés de participación basado en el principio de cooperación, tal y como en un principio se defendió por buena parte de la doctrina. La consecuencia política que de ello debe extraerse es que la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la política comunitaria no es ya un problema de cooperación en tareas estatales, sino una auténtica exigencia constitucional: se trata de articular un sistema no para participar en una función estatal, sino para que las Comunidades Autónomas puedan ejercer correctamente sus competencias mediante el desarrollo de una función propia, en lo que no han sido transferidas *ex art.* 93 de la Constitución.

### Las oficinas en Bruselas

Junto al alcance teórico que puede darse a la doctrina de la STC 165/1994, esta decisión tiene la virtualidad de zanjar otra de las cuestiones que se encontraban pendientes en materia comunitaria: la relativa a la regularidad de las oficinas de enlace de las Comunidades Autónomas con las instituciones europeas. El tema es bastante conocido y la STC 165/1994 resulta muy clara al respecto, comentándose casi por sí sola. Baste con destacar que lo que realmente se cuestionaba no era la existencia misma de oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas, práctica generalizada y "tolerada" en España y en los demás países descentralizados de la Unión Europea. El tema a debate era el de si dichas oficinas podían tener un estatuto jurídico enteramente público, como era el caso de la solución adoptada en su día por el País Vasco en el Decreto que se impugnó por el Gobierno de la Nación. El Tribunal Constitucional niega relevancia a la

fórmula jurídica que se adopte, encontrando justificación constitucional a que una Comunidad Autónoma quiera contar con una oficina de enlace, cualquiera que sea la forma jurídica que adopte. Lo relevante constitucionalmente es que en su actuación respete el orden de competencias. Dicho de otra forma, lo importante es que entre las funciones de dichas oficinas no se encuentre ninguna de naturaleza diplomática, por ser el *ius legationis* parte de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales, y que en el ejercicio de dichas funciones no se interfiera en el resto del contenido de dicho título; la propia Sentencia lo resume al afirmar que *“la posibilidad de las Comunidades Autónomas de llevar a cabo actividades que tengan una proyección exterior debe entenderse limitada a aquellas que, siendo necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias, no impliquen el ejercicio de un ius contrahendi, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado, y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales”*.

Con independencia de la aplicación de esta doctrina al tema de las oficinas de enlace, del tenor de la propia Sentencia parece deducirse que su alcance va más allá, proyectándose sobre otro tipo de actuaciones, más o menos institucionalizadas, de las Comunidades Autónomas, y no restringiéndose, necesariamente, al ámbito estricto de la Unión Europea, ya que se alude, como se ha visto, a *“Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales”*. Con ello se atempera la extrema rigidez de la doctrina en su día sentada en la STC 137/1989 (*Comunicado de colaboración*). Por último, conviene destacar, también, que la Sentencia deja a las Comunidades Autónomas un margen de apreciación política al señalar que las actividades externas constitucionalmente tolerables no son sólo las necesarias para el correcto ejercicio de sus competencias, sino las “convenientes”.

### **El asentamiento de la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas**

Como previamente se adelantó, otra de las novedades registradas en el tema de la articulación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia europea es el asentamiento de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas como elemento central de dicha articulación. Este hecho tiene su manifestación institucional básica en la aprobación del *Reglamento Interno* de la Conferencia, y la funcional en la conclusión del *Acuerdo de Participación Interna de las Comunidades Autónomas en los Asuntos Comunitarios*, hechos ambos registrados en 1994. Como ya se adelantó, este tema ha sido tratado por Enoch Albertí, a cuyas páginas me remito como punto de partida para abordar algunas de las cuestiones que siguen.

### **¿Multilateralidad versus bilateralidad?**

Antes de entrar en el planteamiento de lo que al inicio se han denominado “temas pendientes”, y como cuestión previa, habría que realizar de forma breve

una reflexión sobre uno de los principios del modelo español de articulación territorial del Estado en materia europea. Como es bien sabido, una de las cuestiones políticas más difícil de resolver en el Estado de las Autonomías es el de la naturaleza bilateral o multilateral de las relaciones entre el poder central y las Comunidades Autónomas. Dentro de éstas, las denominadas "Históricas" han defendido, en general, y con mayor o menor "entusiasmo", un sistema de relaciones básicamente directas con el Estado, mientras que éste y la mayoría de las Comunidades Autónomas "no históricas" se han pronunciado, como línea general, en favor de un modelo multilateral de relaciones. El terreno de la política comunitaria europea es uno de los que ha suscitado este debate en mayor medida; buena prueba de ello es el *Informe sobre la participación de Euskadi en la Construcción Europea*, y la negativa, hasta el momento, de esta Comunidad Autónoma a entrar en el modelo de la Conferencia, reivindicando un modelo de relación con las autoridades centrales fundamentalmente bilateral.

Desde una perspectiva general, razones técnicas y políticas han conducido, como es sabido, a un diseño de relaciones multilaterales, del que es fruto el sistema de Conferencias Sectoriales establecido por la Ley 12/1983, del Proceso Autonómico (art. 4) y consagrado en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (art. 5). A este modelo responde, aunque con particularidades por su carácter "no sectorial", la creación y el funcionamiento de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas. La aprobación del *Acuerdo de Participación Interna de las Comunidades Autónomas en los Asuntos Comunitarios* es una pieza más de ese modelo. El mismo, y dejando al margen otras consideraciones, tiene una lógica evidente: es materialmente imposible desarrollar una política comunitaria con 18 actores (17 Comunidades más el Estado) en diecisiete foros distintos. La lógica y, posiblemente, exigencias constitucionales hacen que exista un foro de relación (las Conferencias) con dos voluntades: la estatal y la "posición común" de las Comunidades Autónomas.

Ahora bien, lo anterior no supone, ni puede suponer, la exclusión de las relaciones bilaterales. "Hechos diferenciales", elementos técnicos y políticos más o menos coyunturales, exigencias de las propias cuestiones a debatir en cada caso son algunos de los elementos que aconsejan, a menudo, que, paralelamente a las relaciones multilaterales, hayan de seguir funcionando vías bilaterales de relación con el Estado o, incluso, multilaterales que incluyan sólo a algunas Comunidades Autónomas. No debe olvidarse a este respecto que el propio *Acuerdo de Institucionalización de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas* así lo prevé (Apdo. Tercero, 2). No existe incompatibilidad entre ambos criterios.

A pesar de la compatibilidad entre ambos criterios, la relación multilateral exige un grado de formalización mucho mayor como requisito técnico de funcionamiento e, incluso, como garantía de la defensa de los distintos intereses y competencias en juego, puesto que presupone algún grado de publicidad en la negociación y en la toma de decisiones. La relación bilateral, en cambio, tiene una dimensión política y coyuntural mucho mayor y, por ello, menos susceptible y necesitada de formalizar.

Esta formalización de la relación multilateral tiene, en todo caso, sus consecuencias, de entre las que cabe destacar al menos dos; la primera es que el Acuerdo supone un compromiso de establecer como vía ordinaria de relación la multilateral, de forma que la relación bilateral actuará siempre como accesoria o complementaria y, lógicamente, en general, previa y preparatoria de la acción de las Conferencias en tanto en cuanto son las decisiones alcanzadas en éstas las que políticamente vinculan. Hay, sin embargo, supuestos en los que la relación bilateral puede producirse no sólo en el contacto político y/o técnico previo a una actuación en materia comunitaria; se trata de asuntos que afecten sólo a una o a algunas Comunidades Autónomas, supuestos en los que someterse a todo un proceso formalizado de toma de decisión puede resultar desproporcionado y contraproducente. Ahora bien, incluso en estos casos debería crearse algún sistema de información al resto de las Comunidades Autónomas a través de la correspondiente Conferencia por las consecuencias directas o indirectas que la decisión pudiera tener para sus competencias e intereses.

Por otro lado, la opción por un sistema multilateral de formación de la voluntad estatal conduce al problema de las relaciones entre las Comunidades Autónomas, cuestión a la que más adelante se hará referencia.

### **Los nuevos retos de la integración descentralizada**

A la vista de las modificaciones formales introducidas en los últimos meses en la articulación entre Estado y Comunidades Autónomas en materia comunitaria europea hay que constatar que esas modificaciones no han resuelto todas las cuestiones pendientes e, incluso, en sí mismas han suscitado nuevos interrogantes. Por ello puede resultar conveniente plantear sucintamente algunos "temas pendientes", haciendo propuestas, más con afán de generar un cierto debate que de ofrecer soluciones acabadas a un tema que, como se ha señalado al inicio, es en sí mismo muy dinámico y difícil de formalizar en todos sus extremos.

#### *El problema de la información*

Tanto la práctica desarrollada hasta ahora en España, como la experiencia de otros países comunitarios ponen de manifiesto que el punto de partida para llegar a un sistema aceptable de participación de los entes territoriales en los temas europeos está en la obtención de la información suficiente y temporánea que se genera en y en torno a las instituciones comunitarias. Por ello, el Acuerdo de 1994 hace hincapié en la existencia de un suficiente flujo informativo entre Estado y Comunidades, y viceversa, para que sea posible alcanzar los objetivos que persigue tanto en la fase ascendente, como en la descendente. Sin embargo, la solución adoptada en el Acuerdo resulta, quizás, insuficiente.

Se ha previsto que la canalización de ese abundante flujo informativo generado en las instituciones comunitarias, en el Estado y en las propias Comunidades Autónomas se produzca a través de las Conferencias Sectoriales. Esta solu-

ción aporta un elemento de racionalidad por lo que supone de especializar la información *ratione materiae*; sin embargo, tiene como inconveniente el que buena parte de la información, en especial la generada en las instituciones comunitarias, deba pasar por la Conferencia Sectorial correspondiente, retrasando, a menudo, la llegada a su destinatario. Ciertamente, en muchos casos las Comunidades Autónomas podrán contar con esa información de manera directa al obtenerla a través de sus oficinas de enlace; pero no siempre ocurrirá así. Por otra parte, tampoco parece que el Acuerdo en este punto resulte excluyente de otras posibles vías de canalizar información; más bien, ha de pensarse que, dado su objeto, lo que hace es establecer unas concretas obligaciones informativas que sólo pretenden satisfacer los mínimos que exigen las actividades concretamente reguladas en el Acuerdo, es decir, que se enmarcan en los procedimientos específicos de formación de la voluntad estatal y de coordinación de la ejecución de obligaciones comunitarias. El interés informativo de las Comunidades Autónomas va más allá y no se circunscribe, sólo y necesariamente, a la perspectiva de su participación interna en asuntos europeos. Conocer la tramitación de las futuras normas y actos comunitarios, proyectos de programas y ayudas, datos estadísticos sobre la situación de sectores económicos en el ámbito de toda la Unión Europea son sólo algunos ejemplos de informaciones de interés para las Comunidades Autónomas que no han de pasar, necesariamente, a través de las Conferencias Sectoriales. Por otro lado, la automatización de la información permite hoy acceder a ella de manera rápida y eficaz sin intermediarios que puedan retrasar e, incluso, tamizar esa información. Por ello, una de las posibles líneas de actuación futuras de la Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas podría ser el establecimiento de algún tipo de acuerdo o convenio que permita a las Comunidades Autónomas conectarse directamente a los bancos de datos comunitarios y estatales en los que puedan encontrar información comunitaria que pueda resultar relevante para ejercer correctamente sus competencias, en la línea de lo que se ha hecho en otros países. Ello contribuiría, sin duda, a hacer realidad lo previsto en el *Acuerdo de Institucionalización de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas*, que establece precisamente la información como uno de los tres pilares de la participación de las Comunidades Autónomas en la materia (Apdo. Cuarto, 1, 1<sup>a</sup>).

### ¿Observador de las Comunidades Autónomas?

El tema de la información comunitaria no se limita a la obtención más o menos fría de datos; una correcta información exige un seguimiento de los procesos en los que se genera. Ello hace que algunas Comunidades Autónomas no renuncien a que se cree una institución similar al Observador de los *Länder* alemán, que tenga acceso a toda la información generada por las instituciones europeas y por las autoridades españolas que más cercanamente se relacionan con dichas instituciones. Una institución de esta naturaleza puede canalizar determinada información directamente a las Comunidades Autónomas y, sobre todo, puede llevar a cabo una primera ponderación de la misma: viabilidad del

dato, relevancia previsible para una decisión, primeras reacciones que ha generado, etc... No deja de ser significativo a este respecto que la amplia reforma llevada a cabo en Alemania de las relaciones entre *Bund* y *Länder* en materia europea no haya supuesto la desaparición del Observador de los *Länder*. La creación o no de una institución de este tipo en España sigue resultando, pues, una cuestión pendiente. En el caso de que se cree, la forma y estructura habrán de depender, en gran medida, de cómo se articulen horizontalmente las propias Comunidades Autónomas, tema éste al que posteriormente se hará referencia. Parece, en todo caso, que ha de tratarse de una institución nacida de un Convenio entre las Comunidades Autónomas, designada y financiada por éstas. Su estructura habría de ser, al menos en lo básico, permanente y no tendría necesariamente que responder a una estructura unipersonal.

Para garantizar que una institución de este tipo cumple adecuadamente su función, ha de articularse con la autoridad estatal, junto a la cual debe de desarrollar buena parte de sus funciones si quiere ser eficaz. Esa articulación habría de ser producto de un Acuerdo entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que, lógicamente, se suscribiría en el marco de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas. Desde un punto de vista formal, el Observador de las Comunidades Autónomas, cualquiera que fuera su denominación, debería estar inserto como miembro de pleno derecho en la Representación Permanente española ante la Unión Europea, ya que es a través de dicha representación como se canaliza la inmensa mayoría de la información comunitaria hacia los Estados. Lógicamente, habría de contar con una doble dependencia; en cuanto miembro de la Representación Permanente estaría sujeto a la dirección y coordinación de dicha Representación en su faceta externa; en cuanto a su trabajo específico, estaría sólo sujeto al órgano de coordinación de las Comunidades Autónomas, aunque su operatividad aconsejaría un amplio margen de actuación. El correcto ejercicio de sus funciones aboga, también, por que el Observador pudiera acudir con voz tanto al órgano de coordinación de las Comunidades Autónomas en materia comunitaria, de cuya Secretaría podría, incluso, ocuparse, como a la Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas; asimismo, cuando la naturaleza de los asuntos así lo aconsejara, habría de poder asistir a las Conferencias Sectoriales o a cualquier otro foro Estado Comunidades Autónomas en el que se traten temas comunitarios europeos.

### *La presencia de las Comunidades Autónomas en las delegaciones españolas*

La cuestión de la participación de las Comunidades Autónomas en las delegaciones españolas ante la Unión Europea se encuentra expresamente excluida del Acuerdo de articulación entre Estado y Comunidades Autónomas, siguiendo con ello la decisión de diferirlo que marcó el propio Senado su Moción de 28 de septiembre de 1994. Ciertamente, existen datos que pueden explicar este aplazamiento, como la conveniencia de "rodar" la participación interna, el aná-

lisis de la experiencia de otros países o el evitar poner a prueba el sistema durante la Presidencia de la Unión Europea que corresponde a España en el segundo semestre de 1995. En todo caso, la reivindicación existe y, antes o después, habrá de afrontarse esta cuestión, como lo han hecho otros países comunitarios europeos. Como en otros temas, las fórmulas de cooperación horizontal entre Comunidades Autónomas también serán muy importantes para estructurar su participación en determinadas delegaciones españolas ante la Unión ya que lo que es impensable es la participación de diecisiete representantes de Comunidades Autónomas al mismo tiempo.

De cara a una correcta configuración de la "participación externa", parece razonable que exista un cierto paralelismo entre los procesos internos de formación de la voluntad española y los medios de manifestarla. Así, la división tripartita de materias según el reparto interno de competencias que ha hecho el Acuerdo de 1994 podría ser, también, un punto de partida para articular la presencia de las Comunidades Autónomas en las delegaciones españolas. En el caso de que se trataran preferentemente cuestiones que caen en la competencia exclusiva del Estado, la presencia de las Comunidades Autónomas no sería necesaria, aunque podría asegurarse mínimamente mediante la incorporación del Observador de las Comunidades Autónomas; en el supuesto de competencias compartidas o concurrentes debería existir una presencia suficiente, cuantificable a la vista de la composición de cada representación; y, por último, en el caso de competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, la presencia de éstas podría incrementarse. La presencia de las Comunidades Autónomas habría de intentarse garantizar en los distintos niveles de negociación, y siempre que ello sea materialmente posible, desde en grupos y comités de trabajo hasta en los Consejos.

La siguiente cuestión que surge a la hora de pensar en la participación externa de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos es la de cómo organizar esa participación. Este es otro de los problemas cuya solución vendrá marcada, en buena medida, por la forma en que, con carácter general, se organicen las relaciones horizontales entre Comunidades Autónomas. Muchas son las variables que habrá que valorar, como el número de representantes que las corresponda en cada caso, o el alcance general, parcial o singular de los temas a debatir, por citar sólo dos de esas variables. En aquellas cuestiones de alcance estrictamente singular, por afectar a una sola Comunidad Autónoma, la solución parece sencilla: esta Comunidad se integrará en la delegación, aunque, en todo caso, debiera existir, al menos, una obligación de información al resto de las Comunidades Autónomas por la incidencia que la intervención de la Comunidad afectada pudiera tener sobre intereses o competencias de las demás. En los otros casos, es muy difícil establecer reglas generales aplicables a todos los supuestos. *A priori*, dos parecen ser los criterios a seguir, criterios que no son completamente incompatibles: uno flexible, que dejaría en cada caso a los órganos de coordinación interautonómica la designación de qué Comunidad o Comunidades habrían de participar; el otro, más rígido, supondría el establecimiento de reglas predeterminadas atendiendo a criterios fijos: rotaciones, elec-

ción por mayorías, reparto por materias, establecimiento de órganos técnicos propios, etc... En el caso de que se creara la institución del Observador de las Comunidades Autónomas, parece claro que su presencia en muchas de las delegaciones sería conveniente.

Baste este apunte para una cuestión muy prolija que, hay que insistir en ello, es difícilmente programable en abstracto. En todo caso, hay que tener presente que una decisión, además de ponderar las variables previamente citadas, ha de tener presentes determinados principios constitucionales que la enmarcan, entre los que cabe destacar el de igualdad de las Comunidades Autónomas y las posibles diferencias de títulos competenciales entre ellas.

Ahora bien, la cuestión central en esta materia no es la del número de miembros de la delegación española que procedan del Estado y de las Comunidades Autónomas, ni, tampoco, la de cómo organizar la presencia de éstas, sino su papel respectivo dentro de esa delegación. La interpretación llevada a cabo por el Tribunal Constitucional del título competencial relaciones internacionales, como se ha visto, hace que deba incluirse en su seno la política comunitaria, entendida como el conjunto de las grandes líneas de actuación y negociación española en el seno de la Unión Europea; esta interpretación resulta, por otra parte, congruente con el carácter intergubernamental de los foros de decisión última y con el carácter preponderantemente interestatal que aún hoy posee el proceso de integración europea. Esta inclusión conduce a que deban existir, en la línea de lo que se ha hecho en otros ordenamientos, unos instrumentos mínimos que permitan a los poderes centrales, titulares de la competencia en materia de relaciones internacionales, garantizar la coherencia de la política comunitaria. Así, parece razonable que, en todo caso, en la delegación española una parte de la misma proceda de los poderes centrales, y ello aunque se traten exclusivamente materias de competencia exclusiva y plena de las Comunidades Autónomas; de esa forma se garantiza también que el Estado pueda ejercer correctamente sus competencias en materia de política exterior. Más discutible parece a algunos que, también en todo caso, deba un representante del poder central ocupar la cabeza de la delegación española. Sin embargo, y al menos mientras se desarrolla el sistema, el que la presidencia o coordinación de la delegación la ostente siempre un representante del Estado no parece ni absurdo ni carente de algún fundamento constitucional. Y ello porque ésta es una forma, no la única, de compaginar las respectivas posiciones constitucionales del Estado y de las Comunidades Autónomas. Excepcionalmente, podría resultar conveniente que el Estado cediera para asuntos concretos la presidencia a un representante autonómico; piénsese, por ejemplo, en una comisión, comité o, incluso, Consejo en el que se trata una materia que afecta exclusivamente a una Comunidad Autónoma.

Para acabar con este apartado, podría señalarse la conveniencia de proceder a algún tipo de práctica experimental que permitiera ir ajustando un sistema de participación de las Comunidades Autónomas antes de su formalización y extensión a los distintos ámbitos de actuación; el establecimiento de un sistema de participación en el seno de un Consejo determinado (y en los correspondientes órganos preparatorios) podría constituir un buen laboratorio para esa práctica.

*La articulación entre Comunidades Autónomas*

La puesta en funcionamiento de mecanismos de participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la política comunitaria española pone de manifiesto una de las deficiencias básicas de nuestro modelo de descentralización territorial: la indefinición del sistema de relaciones interautonómicas. Se trata, como es bien sabido, no tanto de un problema técnico-administrativo, sino de una cuestión política que está en la esencia misma del Estado de las Autonomías. El tema tiene su raíz en la previa cuestión política, a la que ya se ha hecho referencia, de definición del sistema de relaciones entre Comunidades Autónomas y Estado, y el ámbito de la política comunitaria europea no es más que uno de los muchos en los que se plantea, aunque por su naturaleza, puede resultar en buena medida paradigmático.

Desde un punto de vista meramente teórico, la opción por un modelo bilateral o multilateral de relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas repercute de forma directa en el sistema de relaciones entre éstas, ya que, en el primer caso, sería posible prescindir de estas relaciones (aunque no las excluya), mientras que un modelo multilateral las impondría de forma necesaria. Como se ha visto, el diseño de relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas responde a un modelo mixto, en el que, sin embargo, predominan las relaciones multilaterales, quedando las bilaterales como complementarias. A partir de este dato, resulta evidente que, difícilmente, podrán las Comunidades Autónomas desarrollar en toda su extensión las posibilidades que un modelo así otorga si no existe concertación y coordinación entre ellas. Aquí se ve cómo la política europea resulta paradigmática; en esta línea, el *Acuerdo sobre participación interna de las Comunidades Autónomas en los Asuntos Comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales* establece como eje de la participación de los entes territoriales el concepto de "posición común". Cualquiera que sea el contenido que deba darse a este concepto, tema al que se hará referencia de inmediato, parece obvio que posiciones comunes exigen previos procesos de concertación entre quienes deben definirlos, procesos que van desde el intercambio de información y opiniones hasta su manifestación formal, pasando por la negociación y adopción de esa posición.

En la actualidad, y frente a lo que sucede también en otros países, no existen casi instrumentos que articulen las relaciones horizontales de las Comunidades Autónomas ni con carácter general, ni, en concreto, en materia comunitaria europea. Ello no significa que no haya contactos informales entre autoridades autonómicas; esta es una práctica habitual previa a las reuniones en los foros de relación con el Estado y, en concreto, en la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas. Sin embargo, su insuficiencia es clara y parece absolutamente necesaria la creación de un sistema articulado, aunque flexible, de relación. Las exigencias que impone el Acuerdo en materia comunitaria puede servir para que sea en este terreno donde puedan ponerse en funcionamiento, aunque sea con carácter experimental, un sistema de relación horizontal. Es más; cabría, incluso, plantearse si desde el punto de vista constitucional no re-

sulta obligado. En efecto, si se acepta el fundamento constitucional de la participación autonómica en la política europea al que se hacía referencia previamente, al menos respecto de algunas materias esa participación implica el ejercicio conjunto por las Comunidades Autónomas de competencias propias y no un mero ejercicio de un derecho de participación en competencias estatales; es claro en el caso de competencias exclusivas y plenas atribuidas a las Comunidades Autónomas.

En conclusión, pues, razones políticas, técnicas y constitucionales hacen necesaria la creación de foros interautonómicos que permitan participar, a su vez, en los foros de relación con el Estado; otra cosa supone, políticamente, debilitar la posición de las Comunidades Autónomas por falta de coordinación; técnicamente llegar con posiciones menos sólidas y dificultar la toma de decisión final; constitucionalmente, la falta de coordinación horizontal siempre va a repercutir en un aumento de potestades para el Estado, que, de una forma u otra, ha de suplir las deficiencias de las posiciones comunes. Ahora bien, igual que sucede respecto de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, no puede aislarse el problema de la articulación entre éstas en materia comunitaria del problema político más amplio de su articulación general. No es éste el lugar para abordar esta cuestión; por ello, y a partir de las ideas hasta ahora expuestas, y a efectos meramente dialécticos, podrían hacerse algunas propuestas en este terreno para su eventual discusión, que, en todo caso habrían de verse rectificadas a partir de un diseño global de relaciones entre Comunidades Autónomas para adecuarse a éste.

1ª.- La primera propuesta, es la de incitar a las Comunidades Autónomas a estudiar un sistema de relaciones entre ellas en materia comunitaria, que pudieran, incluso, servir de experiencia para aplicar, más adelante, a otras materias.

2ª.- En segundo lugar, ese sistema de relaciones debiera correr paralelo al existente con el Estado ya que buena parte del sentido de las relaciones interautonómicas, aunque no todo, está precisamente en la conveniencia de articular voluntades de cara a la relación con los poderes centrales. Por eso, la fórmula más adecuada podría ser la creación de Conferencias de Comunidades Autónomas de tipo sectorial, paralelas a las Conferencias Sectoriales; en materia europea, debería completarse con una Conferencia Interautonómica de Coordinación de Asuntos Europeos, paralela a la Conferencia para Asuntos Comunitarios. Más allá, aún, el sistema debiera cerrarse con una Conferencia de Presidentes, tal y como han reivindicado desde hace tiempo algunas Comunidades Autónomas y quedó aprobado en el último debate del Estado de las Autonomías. El modelo austriaco es este punto puede resultar interesante como punto de referencia.

No obstante, no hay que olvidar que si la reforma del Senado llevara a una segunda cámara del tipo del *Bundesrat* alemán, consolidando un foro de concertación y decisión política de los ejecutivos autonómicos, el modelo podría revisarse al contar en el propio aparato estatal con el instrumento para dicha concertación, evolucionando, pues, en la línea de la República Federal de Alemania.

3ª.- Las anteriores propuestas no deberían ponerse en funcionamiento de forma inmediata y contemporánea. Por el contrario, para rodar el sistema y evitar fracasos de alto riesgo político, resultaría conveniente establecer experiencias pilotos; el carácter general, pero no de máximo nivel político, de los asuntos comunitarios, podría aconsejar que fuera ésta la experiencia piloto, quizá completada con alguna de tipo sectorial. En este último terreno, un título material en el que las competencias correspondan en exclusiva a las Comunidades Autónomas resultaría el más adecuado por poseer mayor riqueza política y técnica la relación interautonómica y la establecida con el Estado. Una Conferencia Sectorial que trabaje satisfactoriamente podría ser la adecuada para desarrollar la "experiencia piloto".

4ª.- Una de las primeras tareas que, en todo caso, deberían abordar las Comunidades Autónomas sería la de dar un contenido más acabado al concepto de "posición común" utilizado en el Acuerdo sobre su participación interna en los asuntos comunitarios. El Acuerdo establece que *"se entiende por posición común de las Comunidades Autónomas el resultado alcanzado, tras agregar o concertar sus respectivas posturas, por aquellas Comunidades Autónomas cuyas competencias están afectadas por el asunto comunitario en cuestión y que se hubieran pronunciado de forma expresa sobre su contenido"*. Esta definición deja prácticamente imprejuizada la forma de agregar o concertar las posturas de las Comunidades Autónomas, y ello porque el Acuerdo no puede resolver esta cuestión al tratarse de un tema de relaciones interautonómicas en sentido estricto y no de relaciones con el Estado, aunque afecte a éstas.

Para determinar qué debe entenderse por "posición común" hay que comenzar señalando que la propia expresión parece excluir un sistema de simples mayorías, tendiendo a buscar posturas de naturaleza más consensuada. Por otra parte, pensar en la exigencia de un absoluto consenso siempre puede llevar a hacer inoperativo el sistema ya que hay que concertar, a menudo, hasta diecisiete voluntades. Una fórmula ya existente es la prevista en el *Reglamento Interno de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas* para determinar los votos exigidos a las Comunidades Autónomas para adoptarse acuerdos: mayoría de las Comunidades, siempre que no se opongan expresamente cuatro. Esta fórmula, razonable como medio para garantizar el funcionamiento de una institución, sigue respondiendo a la idea de mayorías y, por ello, no casa, tampoco, con lo que ha de ser una "posición común". Una posible fórmula, en la línea de lo que existe en otros países, sería exigir un mínimo de votos favorables (mitad más uno, por ejemplo) y la no oposición expresa de ninguna Comunidad. Este no ejercicio de un derecho de veto es el mínimo que parece confirmar la idea de consenso, haciendo además viable el funcionamiento del sistema de concertación puesto que, políticamente, es muy distinto el voto expreso en contra que el no ejercicio del veto.

5ª.- Otra de las cuestiones que debe abordarse por las Comunidades Autónomas ante el establecimiento de un hipotético sistema de concertación entre ellas es el de la infraestructura de esa concertación: reparto de gastos, establecimiento o no de una Secretaría permanente, sede fija o no, bancos de datos co-

munes, etc... A ello debe unirse el tema de las reglas de funcionamiento interno de los órganos que pudieran crearse. Por no tratarse de una cuestión estrictamente encuadrable en el marco de la política comunitaria, no va a tratarse aquí. Conviene, no obstante, poner de manifiesto que puede tener alguna incidencia concreta en este terreno, en especial, si se crea alguna figura de la naturaleza del Observador de las Comunidades Autónomas; en principio, las reglas generales de funcionamiento y de establecimiento de infraestructuras deberían aplicarse a todo lo que se refiera a cuestiones comunitarias: reparto de gastos, régimen de mayorías para adopción de acuerdos, hipotético sistema de rotaciones para representar a las Comunidades Autónomas, etc... No obstante, no hay que descartar que algunas de las materias de relevancia comunitaria puedan encuadrarse entre las especialmente importantes a los efectos de las decisiones que deban adoptarse; así, por ejemplo, parece que si se estableciera una institución como el Observador de las Comunidades Autónomas su designación pudiera hacerse exigiendo mayorías cualificadas o, incluso, buscando compaginar intereses de distintas Comunidades Autónomas mediante su configuración como órgano pluripersonal.

Hasta aquí el planteamiento de algunas cuestiones que, como se ha señalado previamente, tienen sólo por objeto sugerir algunos elementos de discusión de cara a ir dando un contenido más concreto a lo que en el título se ha denominado la "integración descentralizada". Lo importante no es que lo aquí propugnado se parezca a una realidad futura, sino contribuir a que esa realidad futura se vaya fraguando.

*ANEXO: ACUERDO DE LA CONFERENCIA PARA ASUNTOS  
RELACIONADOS CON LAS COMUNIDADES EUROPEAS SOBRE  
LA PARTICIPACION INTERNA DE LAS COMUNIDADES  
AUTONOMAS EN LOS ASUNTOS COMUNITARIOS EUROPEOS A  
TRAVES DE LAS CONFERENCIAS SECTORIALES.  
(30 de Noviembre de 1994)*

I. Las Administraciones presentes en la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas acordaron en la reunión celebrada el día 29 de octubre de 1992 la institucionalización de la Conferencia para lograr un objetivo considerado fundamental: acometer, con arreglo al principio de cooperación, la solución progresiva de las cuestiones que plantea la participación de las Comunidades Autónomas en la elaboración y aplicación del Derecho y las políticas comunitarias europeas.

El apartado cuarto del Acuerdo de Institucionalización de la Conferencia determina que corresponde a la misma "El impulso y seguimiento del progresivo desarrollo del esquema de participación de la Comunidades Autónomas aplicable, a través de la respectiva Conferencia Sectorial o instrumento equivalente, en cada una de las políticas comunitarias que afecten a las competencias de aquéllas. El esquema comprenderá los procedimientos de cooperación para hacer efectiva la intervención y participación de las Comunidades Autónomas, tanto en la fase de definición de la posición española en los procesos de adopción de decisiones por las instituciones comunitarias, como en la fase de aplicación en nuestro país del Derecho comunitario y del contenido de las políticas comunitarias".

II. Para el desarrollo de este cometido propio de la Conferencia, se ha estimado necesario establecer un procedimiento marco en el que se determine el contenido necesario de esa participación de las Comunidades Autónomas, tanto en lo que respecta a la fase ascendente como en lo relativo a la fase descendente.

El contenido del presente Acuerdo se circunscribe a la dimensión interna de la participación, respondiendo a la línea de trabajo emprendida por la Conferencia y en consonancia con la moción aprobada al respecto por el Pleno del Senado, en su sesión de 28 de setiembre de 1994 sobre el Estado de la Autonomías que, a su vez y en lo que respecta a la dimensión externa de la participación, señala como objetivo "el hacer factible que a partir de la práctica de la participación de las Comunidades Autónomas en cada Conferencia Sectorial, se genere la experiencia necesaria para articular, como elemento complementario de esa participación, la inclusión, cuando se considere procedente, de representantes de las Comunidades Autónomas o de expertos en la delegación española que

acuda a debatir ante los organismos comunitarios sobre temas que incidan en competencias autonómicas”.

III. Considerando lo anterior, la Conferencia en su reunión de 30 de noviembre de 1994, adopta el siguiente

## ACUERDO

### Principios generales

**Primero.-** El presente Acuerdo tiene por objeto establecer el contenido necesario de la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales, determinando el procedimiento marco de cooperación que cada Conferencia Sectorial debe aplicar tanto en lo que respecta a la fase ascendente, de formación de la voluntad del Estado en el seno de la Unión Europea, como en la descendente de aplicación del Derecho comunitario europeo y de los actos de las instituciones.

**Segundo.-** A efectos de lo establecido en este Acuerdo y siempre que no se especifique, se entiende por Conferencia Sectorial tanto el Pleno del órgano de esa naturaleza como el conjunto de órganos de cooperación multilateral de nivel inferior que, encuadrados directa o indirectamente en la Conferencia, puedan desarrollar en la práctica el contenido del procedimiento marco. Cada Conferencia Sectorial desarrollará el procedimiento marco concretando su ámbito material, especificando los diversos elementos del procedimiento, y modulando su aplicación a tenor de las exigencias de la distribución de competencias y de la respectiva política comunitaria.

En tanto no se produzca dicho desarrollo, serán de aplicación, por su carácter de contenido necesario, los compromisos que para la Administración del Estado y que para las Administraciones de las Comunidades Autónomas resultan del procedimiento marco establecido en este Acuerdo.

**Tercero.-** 1. En el desarrollo por cada Conferencia Sectorial del procedimiento marco deberá ser tenida en cuenta, a efectos de determinar el grado de intensidad y el contenido concreto de la participación de las Comunidades Autónomas, la naturaleza y el nivel de competencias, tanto de las asumidas por las Comunidades Autónomas como de las reservadas al Estado.

1.1. Cuando el asunto comunitario europeo afecte exclusivamente a las competencias reservadas del Estado y las Comunidades Autónomas invoquen su interés, la Administración del Estado les informará oportunamente en el marco de la Conferencia Sectorial respectiva.

1.2. Cuando los aspectos esenciales de un asunto comunitario afecten a las competencias legislativas exclusivas de las Comunidades Autónomas, si en el procedimiento de concertación interno, previo a la decisión del Consejo, se ha llegado a una posición común entre ellas, ésta será tenida en cuenta de forma determinante a efectos de fijar la posición negociadora inicial del Estado.

1.3. En aquellos asuntos que incidan sobre competencias compartidas o concurrentes del Estado y de las Comunidades Autónomas, en los que previamente a la decisión del Consejo exista un acuerdo entre la posición común de las Comunidades Autónomas y la posición de la Administración del Estado, tal acuerdo será determinante a efectos de fijar la posición negociadora inicial del Estado.

2. En los supuestos 1.2 y 1.3, si la posición del Estado experimentase variación sustancial como consecuencia del proceso de negociación comunitaria, siempre que los plazos lo permitan, la Administración del Estado, en el seno de la respectiva Conferencia Sectorial, informará a las Comunidades Autónomas sobre la modificación para facilitar una nueva posición común de éstas y, en su caso, su acuerdo con la posición de la Administración del Estado. Cuando los plazos no lo permitan, la Administración del Estado, a solicitud de las Comunidades Autónomas, explicará los motivos de que la posición expresada por el Estado en el seno del Consejo haya variado respecto de la inicialmente acordada.

3. En el supuesto de que las decisiones sean susceptibles de originar aumento de gasto o disminución de ingresos de las Administraciones Públicas, la posición común de las Comunidades Autónomas se consensuará con la posición de la Administración del Estado.

4. En aquellos asuntos en los que no hubiese alcanzado una posición común por parte de las Comunidades Autónomas, la Administración del Estado tomará conocimiento de los argumentos expresados por las Comunidades Autónomas.

**Cuarto.-** A los efectos del procedimiento de participación, se entiende por posición común de las Comunidades Autónomas el resultado alcanzado, tras agregar y concertar sus respectivas posturas, por aquellas Comunidades Autónomas cuyas competencias estén afectadas por el asunto comunitario en cuestión y que se hubieran pronunciado de forma expresa sobre su contenido.

**Quinto.-** Las Conferencias Sectoriales deberán incluir entre sus actividades los asuntos comunitarios europeos que, en las respectivas materias, tengan relación con la elaboración y ejecución de las políticas comunitarias.

Para la atribución de los asuntos a cada una de las Conferencias Sectoriales se tendrá en cuenta la tabla de correspondencias entre política comunitaria, Consejo de Ministros especializado y Conferencia Sectorial que figura en el Anexo de este Acuerdo.

Cuando con arreglo del sistema anterior no pueda hacerse efectiva en una Conferencia Sectorial la participación de las Comunidades Autónomas en determinado asunto comunitario, será de aplicación, siempre que no resulte factible arbitrar un mecanismo ad hoc, lo establecido en el apartado cuarto 1.2ª e) del Acuerdo de Institucionalización de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas.

**Sexto.-** Los Plenos de las Conferencias Sectoriales deberán dejar constancia en acta del desarrollo de las reuniones y contenido de los acuerdos adoptados.

**Séptimo.-** Con carácter general y con respecto al tratamiento de los asuntos comunitarios europeos, el Pleno de las Conferencias Sectoriales se reunirá al comienzo de cada semestre para analizar el programa expuesto por el representante del Estado miembro que en ese tiempo ejerce la Presidencia del Consejo. Asimismo, la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas deberá convocar esta reunión al inicio de cada Presidencia.

A salvo de lo que se determine por cada Conferencia Sectorial, como regla general corresponderá a los órganos de cooperación de representación técnica, el tratamiento de los asuntos que no requieran específicamente reunión plenaria.

**Octavo.-** La aplicación en cada Conferencia Sectorial del procedimiento de participación deberá garantizar el mantenimiento de la capacidad de acción del Reino de España y de una gestión flexible de las negociaciones.

**Noveno.-** La Administración del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas se facilitarán entre sí, en el seno de las Conferencias Sectoriales, la información y documentos que sean necesarios para hacer efectivo el procedimiento de participación tanto en su fase ascendente como en la descendente.

### **Participación de las Comunidades Autónomas en la fase de formación de la voluntad del Estado**

**Décimo.-** La participación de las Comunidades Autónomas en la fase de formación de la voluntad del Estado tendrá como contenido necesario el que a continuación se establece:

1. La Conferencia Sectorial remitirá sin dilación a las Comunidades Autónomas la propuesta de la Comisión fijando, en función de los plazos de tramitación en el Consejo, un término para expresar su postura.

2. De conformidad con el sistema que acuerde cada Conferencia Sectorial, o en su defecto siempre que lo solicite al menos una Comunidad Autónoma, la propuesta de la Comisión deberá incluirse en el orden del día del órgano especializado de la Conferencia —comisión, grupo de trabajo, o reunión ad hoc— a efectos de su deliberación y consideración conjunta entre la Administración del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas.

3. La Conferencia Sectorial informará regularmente a las Comunidades Autónomas de la evolución de la propuesta de la Comisión en el seno del Consejo.

4. En los procedimientos de cooperación y codecisión, las Comunidades Autónomas serán informadas de todas las sucesivas modificaciones que se produzcan a lo largo del proceso de adopción de la iniciativa.

En el caso de convocatoria del Comité de Conciliación previsto en el procedimiento de codecisión se informará a las Comunidades Autónomas sobre sus deliberaciones.

5. La Conferencia Sectorial remitirá sin dilación a las Comunidades Autónomas el texto de la propuesta de la Comisión que se incluya en el orden del día del Consejo.

6. La Conferencia Sectorial remitirá sin dilación a las Comunidades Autónomas el orden del día provisional de la sesión del Consejo. Teniendo en cuenta el contenido del orden del día y el resultado del procedimiento de participación desarrollado, cada Conferencia Sectorial valorará la oportunidad de una reunión del Pleno de la misma antes de la sesión del Consejo.

### **Participación de las Comunidades Autónomas en la fase descendente de aplicación del derecho comunitario europeo y de los actos de las instituciones**

**Decimoprimer.-** En el marco del principio de autonomía institucional que rige en todos los Estados miembros en lo relativo al cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados, así como del principio de que la aplicación en España del Derecho comunitario europeo debe llevarse a cabo conforme a la distribución de competencias resultante del bloque de constitucionalidad, la Administración del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas se comprometen a residenciar en la respectiva Conferencia Sectorial el tratamiento con arreglo al principio de cooperación de todos aquellos asuntos de mutuo interés relacionados con la aplicación del Derecho comunitario europeo y de los actos de las instituciones.

**Decimosegundo.-** La participación en la fase descendente implica, como contenido necesario, los siguientes compromisos relativos a la aplicación del Derecho comunitario europeo y de los actos de las instituciones.

1. Cuando la aplicación consista en la aprobación de normas.

1.1. Las Administraciones que proyecten la aprobación de una norma, bien para desarrollar o completar un reglamento de decisión comunitario, bien para efectuar la transposición de una directiva comunitaria, pondrán en conocimiento de la Conferencia Sectorial el texto del proyecto.

1.2. Cuando en la Conferencia Sectorial la Administración del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas coincidan en la necesidad de dar un contenido semejante o equivalente al proceso normativo interno derivado de la aplicación del Derecho comunitario, la cuestión será incluida en el orden del día del correspondiente órgano especializado de la Conferencia Sectorial al objeto de elaborar una propuesta de acuerdo y elevarla al Pleno de la Conferencia.

2. Cuando la aplicación consista en la ejecución de actuaciones administrativas.

2.1. La Administración del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas se informarán regularmente, a través de la Conferencia Secto-

rial, de aquellas actuaciones administrativas en proyecto o en curso que se deriven de la aplicación del Derecho comunitario.

2.2. Cuando en la Conferencia Sectorial la Administración del Estado o la Administración de las Comunidades Autónomas propongan la necesidad de dar un contenido semejante o equivalente al proceso de ejecución administrativa en aplicación del Derecho comunitario, la cuestión será incluida en el orden del día del correspondiente órgano especializado de la Conferencia Sectorial al objeto de elaborar una propuesta de acuerdo y elevarla al Pleno de la Conferencia.

3. Cuando la aplicación consista en el desarrollo de programas comunitarios.

3.1. La Administración del Estado informará regularmente a las Administraciones de las Comunidades Autónomas, a través de la Conferencia Sectorial, de aquellos programas comunitarios que gestione, abiertos o no a la participación de las Comunidades Autónomas.

3.2. Las Administraciones de las Comunidades Autónomas informarán regularmente a la Administración del Estado de su participación en aquellos programas comunitarios que no sean coordinados por la Administración del Estado.

## HACIA UN NUEVO MODELO DE FINANCIACION AUTONOMICA

*(Comentarios al Libro Blanco sobre financiación  
de las Comunidades Autónomas)\**

*Jesús Ruiz-Huerta Carbonell  
Julio López Laborda*

### Introducción

El 7 de octubre de 1993, el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas acordaba el “Procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad fiscal en el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas”, mediante el que se atribuía a cada ente autonómico una participación en el 15 por 100 del importe de las cuotas líquidas del IRPF ingresadas por los residentes en su territorio.

La provisionalidad de este mecanismo —que se aplicará en los años 1994 y 1995, debiendo reconsiderarse su vigencia para 1996— viene motivada, en buena medida, por una parte, por las críticas que se habían formulado sobre su idoneidad como instrumento genuino de corresponsabilidad autonómica, y, por otra, por los temores sobre un eventual debilitamiento de la solidaridad procurada por el sistema de financiación, causado por este nuevo elemento.

De ahí que el propio Consejo acordara la elaboración de un Libro Blanco, en el que se reflexionase sobre las carencias del sistema de financiación y sus posibles desarrollos, especialmente en el ámbito de la corresponsabilidad. El texto del acuerdo era del siguiente tenor:

“Que se realice por un grupo de expertos independientes un estudio sobre la financiación de las Comunidades Autónomas que deberá comprender:

Primero: Estudio de la situación del actual sistema de financiación y análisis de sus posibles pautas de desarrollo.

Segundo: Propuesta de determinación del nivel de los servicios públicos que el Estado garantiza a los ciudadanos en todo el territorio nacional.

Tercero: Mecanismos de financiación, forma de cálculo e instrumentación de las asignaciones a que se refiere el artículo 15 de la LOFCA.

---

\* Agradecemos a Juan GIMENO y Jorge ONRUBIA —con la habitual cláusula de exoneración de responsabilidad— sus valiosas observaciones a diversos borradores de este trabajo.

Cuarto: Posibles medidas para aumentar el grado de corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas.

Quinto: Capacidad normativa sobre determinadas figuras tributarias y armonización necesaria para evitar distorsiones o situaciones de competencia fiscal”.

Un año después, en octubre de 1994, el Grupo de expertos nombrado al efecto<sup>1</sup> hace entrega de la primera parte de su “Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas”. En este documento (al que, en adelante, nos referiremos como “Informe”) el autodenominado Grupo de Estudio ofrece su diagnóstico sobre el funcionamiento del modelo financiero autonómico hasta la actualidad, complementado con las opiniones de las Administraciones central y autonómicas<sup>2</sup>, y contesta a las cuestiones planteadas por el Consejo de Política Fiscal y Financiera proponiendo un nuevo modelo de financiación autonómica coherente, a su entender, con la estructura política del Estado de las Autonomías, y que descansa sobre tres pilares: la autonomía financiera, la solidaridad y la coordinación entre niveles de gobierno.

Aunque pendiente de ulteriores concreciones en la segunda parte del estudio, lo cierto es que el “Informe” dibuja ya con claridad la estructura del modelo que defiende. Nuestra intención, con este trabajo, es presentar brevemente ese diseño, sin pretender sustituir la estimulante lectura del “Informe”, subrayando las novedades que incorpora con respecto al sistema vigente. A ello dedicaremos la siguiente sección. En la sección tercera aventuramos algunas valoraciones, dudas y observaciones sobre la propuesta del Grupo de Estudio, que quizás queden suficientemente contestadas en la segunda parte del Libro Blanco. El trabajo se cierra con un apartado de consideraciones finales.

### **“Las claves de la reforma”. El sistema actual y el sistema propuesto de financiación autonómica**

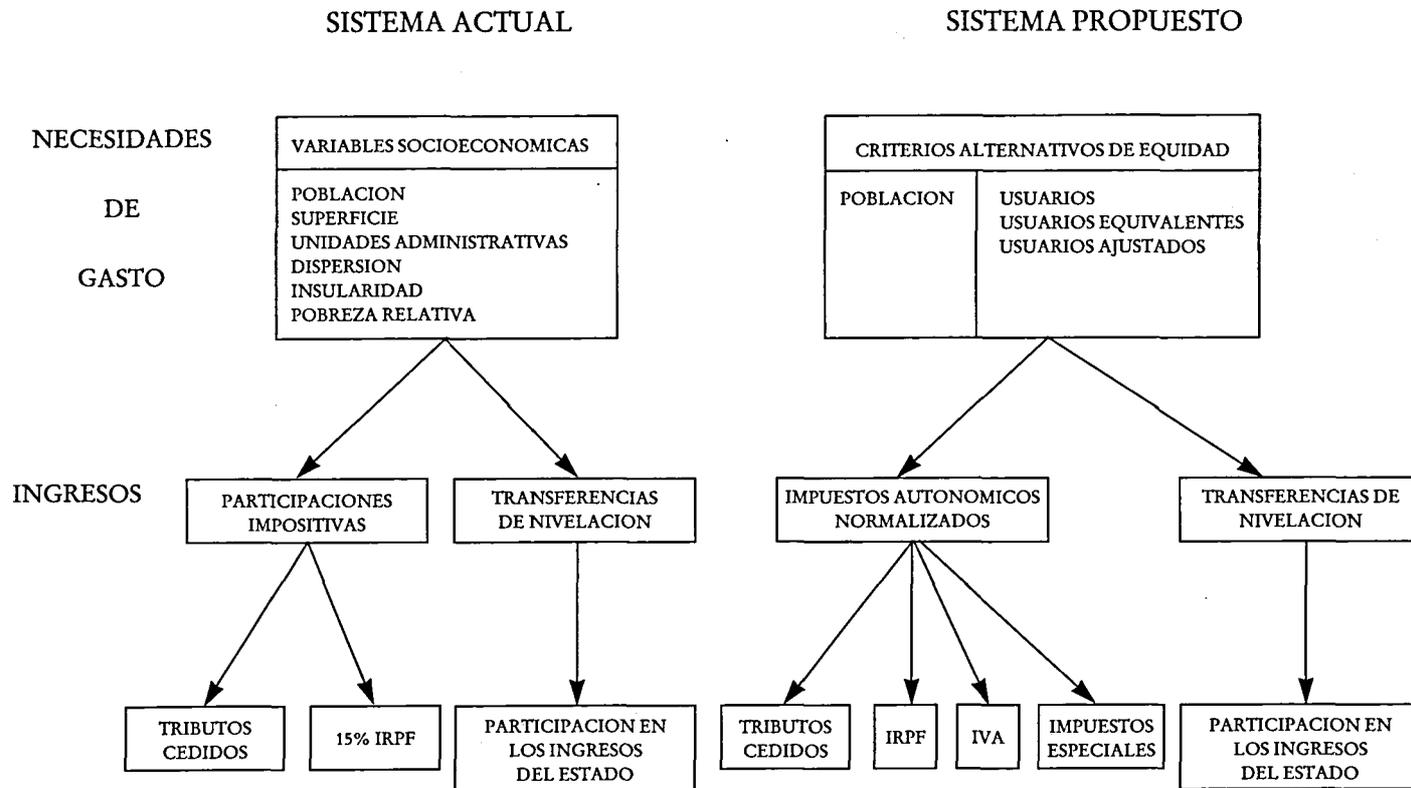
En esta sección queremos esbozar los elementos fundamentales del modelo de financiación propuesto por el Grupo de Estudio, destacando sus diferencias con el modelo actual. Ambos esquemas se sintetizan en el gráfico adjunto.

---

1. Integrado por los profesores universitarios Carlos MONASTERIO ESCUDERO, Francisco PÉREZ GARCIA y Joaquim SOLÉ VILANOVA y el ex-Secretario de Estado de Hacienda, José V. SEVILLA SEGURA.

2. Los miembros del Grupo de Estudio, después de presentar las líneas básicas de su proyecto ante el Consejo de Política Fiscal y Financiera, mantuvieron reuniones separadas con representantes de cada una de las Comunidades Autónomas y del Gobierno Central.

# EL SISTEMA ACTUAL Y EL SISTEMA PROPUESTO DE FINANCIACION AUTONOMICA



Como se observa en la parte izquierda del gráfico, el punto de partida en el diseño del vigente sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común está constituido por la determinación de las necesidades de gasto de cada Comunidad Autónoma, entendidas como el gasto en que deben incurrir los entes autonómicos para poder acceder a un mismo nivel de prestación de los bienes y servicios de su competencia.

Si inicialmente tales necesidades se identificaban con el coste efectivo de los servicios transferidos, desde 1987 su cuantificación se realiza, de acuerdo con el artículo 13 de la LOFCA, a partir de una serie de variables socioeconómicas: población, superficie, unidades administrativas, etc. La ponderación que reciben estas variables viene condicionada por dos factores, que limitan el alcance efectivo de la nivelación pretendida: los recursos totales que se pueden poner a disposición de las Comunidades Autónomas, según criterio de los órganos centrales del Estado, y la garantía de la financiación percibida por cada Comunidad con el método del coste efectivo.

Una vez conocidas, las necesidades de gasto van a satisfacerse con participaciones impositivas (los tributos cedidos y, desde 1994, la participación en el IRPF) y transferencias procedentes de los órganos centrales (la participación en los impuestos no cedidos o participación en los ingresos del Estado).

Ambos grupos de ingresos pueden englobarse en la categoría de ingresos transferidos, por lo que su atractivo desde el punto de vista de la corresponsabilidad fiscal es muy reducido. Efectivamente, la descentralización fiscal de las Comunidades Autónomas se limita —en la práctica, aunque las posibilidades legales son algo mayores— a dos formas de participación impositiva (*tax-sharing*), que confieren a las Comunidades poderes de gestión y sobre la recaudación tributaria, pero en ningún caso poderes normativos: el 15 por 100 de la cuota líquida del IRPF recaudado en el territorio de cada Comunidad y los ingresos obtenidos de los denominados tributos cedidos: el Impuesto sobre el Patrimonio, el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales Onerosas, El Impuesto sobre Operaciones Societarias, el Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados y las Tasas y demás exacciones sobre el Juego.

En síntesis, el sistema opera de la siguiente manera<sup>3</sup>. Fijadas las necesidades de gasto de una Comunidad  $i$  en el año base ( $NG_{i0}$ ), la participación en los ingresos del Estado que va a percibir ( $PIE_{i0}$ ) no es sino una transferencia de nivelación que se calcula de forma que la Comunidad pueda hacer frente a sus necesidades, supuesto que obtiene una recaudación estándar o “normativa” con los tributos cedidos ( $TC^*_{i0}$ ) y con la participación en el IRPF ( $0,15 \cdot IR^*_{i0}$ ). Es decir:

$$PIE_{i0} = NG_{i0} - TC^*_{i0} - 0,15 \cdot IR^*_{i0} \quad [1]$$

3. Véase RUIZ-HUERTA (1994) y RUIZ-HUERTA y LOPEZ LABORDA (1994).

Como hemos dicho, las Comunidades Autónomas carecen de poderes normativos sobre los tributos cedidos y el IRPF. Por tal motivo, la recaudación “normativa” en el año base (la derivada de realizar un esfuerzo fiscal estándar) se determina a partir de la recaudación estimada —para los tributos cedidos— o real —para el IRPF— de un año determinado.

Los ingresos totales que obtendría en el año base la Comunidad  $i$  ( $F_{i0}$ ) se determinarán por la suma de la participación en los ingresos del Estado y la recaudación efectiva por las fórmulas de participación impositiva ( $TC_{i0}$  y  $0,15 \cdot IR_{i0}$ ):

$$F_{i0} = PIE_{i0} + TC_{i0} + 0,15 \cdot IR_{i0} = NG_{i0} + [TC_{i0} - TC^*_{i0}] + 0,15 \cdot [IR_{i0} - IR^*_{i0}] \quad [2]$$

En cualquier año  $t$  del quinquenio de aplicación del sistema, el funcionamiento del modelo es el mismo: la participación en los ingresos del Estado ( $PIE_{it}$ ) permitirá la satisfacción de las necesidades de gasto de las Comunidades en ese año ( $NG_{it}$ ) si éstas obtienen de sus instrumentos de participación impositiva una recaudación estándar ( $TC^*_{it}$ ,  $0,15 \cdot IR^*_{it}$ ):

$$PIE_{it} = NG_{it} - TC^*_{it} - 0,15 \cdot IR^*_{it} \quad [3]$$

Ahora bien, estas variables no deben ser objeto de cálculo cada año. Determinados los valores de las necesidades de gasto y de la recaudación “normativa” en el año base, su evolución anual se realiza a la tasa  $I_t$  que prevalezca de crecimiento entre ese año y el año  $t$  de los “gastos equivalentes” (los gastos de las Administraciones Centrales equivalentes a los soportados por las Comunidades Autónomas), los ITAE, “ingresos tributarios ajustados estructuralmente” (integrados por la recaudación estatal por impuestos directos e indirectos —excluidos los susceptibles de cesión y los ingresos que constituyen recurso de la CEE— y por las recaudaciones por cotización a la Seguridad Social y al Desempleo) y el PIB nominal. Es decir:

$$\begin{aligned} NG_{it} &= NG_{i0} \cdot I_t \\ TC^*_{it} &= TC^*_{i0} \cdot I_t \\ IR^*_{it} &= IR^*_{i0} \cdot I_t \end{aligned} \quad [4]$$

Y, por tanto:

$$PIE_{it} = [NG_{i0} - TC^*_{i0} - 0,15 \cdot IR^*_{i0}] \cdot I_t = PIE_{i0} \cdot I_t \quad [5]$$

Los ingresos totales en el año  $t$ , en consecuencia, serán<sup>4</sup>:

$$F_{it} = PIE_{it} + TC_{it} + 0,15 \cdot IR_{it} = NG_{it} + [TC_{it} - TC^*_{it}] + 0,15 \cdot [IR_{it} - IR^*_{it}] \quad [6]$$

4. Ignoramos, por razones de simplicidad expositiva, la existencia de unos determinados límites inferior y superior al crecimiento anual de la financiación. Al final del trabajo reflexionamos sobre la utilidad de incluir algún límite de este tipo en el sistema propuesto por el Grupo de Estudio.

Como puede apreciarse, la Comunidad Autónoma sólo podrá cubrir sus necesidades de gasto si obtiene una recaudación efectiva por tributos cedidos e IRPF igual o superior a la fijada como estándar, lo que dependerá tanto del esfuerzo fiscal que realice (sólo en la gestión de los impuestos) como de la corrección del procedimiento establecido para determinar en cada año el esfuerzo fiscal estándar.

La parte derecha del gráfico que estamos comentando esquematiza los elementos básicos del **nuevo modelo de financiación** que sugiere el "Informe". El punto de partida sigue siendo, lógicamente, la medición de las necesidades de gasto autonómicas, que han de poder ser satisfechas con los recursos suministrados por el sistema de la financiación. Para ello, el Grupo de Estudio ofrece dos "criterios de equidad" alternativos, entre los que, en su opinión, habrá de realizarse una elección política. Según el primer criterio, las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas son estrictamente proporcionales a su población; de acuerdo con el segundo, tales necesidades se identifican con el gasto necesario para que todas las Comunidades estén en condiciones de prestar el mismo nivel de los bienes y servicios de su competencia.

Así como la puesta en práctica del primer criterio de equidad carece de dificultades prácticas, la opción por el segundo supone aceptar la inmersión en un procedimiento mucho más complejo. El "Informe" ofrece, a este respecto, un esquema para desarrollar adecuadamente la negociación política encaminada a la cuantificación de las necesidades de gasto vinculadas a la nivelación de la oferta de bienes y servicios públicos. Sus etapas fundamentales podrían ser, sucintamente, las siguientes:

*Primera.* Determinación, en cada Comunidad Autónoma, del número de usuarios potenciales de cada servicio (por ejemplo, los niños en edad escolar como usuarios de los servicios educativos obligatorios) o, en su caso, de los "usuarios equivalentes" (si, por ejemplo, los mayores de 65 años utilizan el servicio de sanidad el doble que los usuarios normales, cada persona mayor equivaldrá a dos usuarios normales en términos de coste).

*Segunda.* Determinación de los factores de ponderación que recojan el impacto de los costes diferenciales de producción, específicos de cada Comunidad Autónoma: la superficie, la dispersión de la población, la insularidad, etc.

*Tercera.* Obtención de los indicadores de necesidad para cada servicio público y para cada Comunidad Autónoma a partir de los "usuarios ajustados", resultado de multiplicar el número de usuarios por el factor de coste diferencial.

*Cuarta.* Cálculo de un indicador global de necesidad para cada Comunidad Autónoma, mediante la suma ponderada de los indicadores de cada servicio. Las ponderaciones han de ser objeto, nuevamente, de una decisión política.

*Quinta.* Obtención de las necesidades de gasto de cada Comunidad Autónoma, como el producto del índice global de necesidades y el volumen de gasto total, que ha de ser decidido, en opinión del Grupo de Estudio, por la hacienda central.

Una vez elegido un criterio de equidad y cuantificadas, consiguientemente, las necesidades de gasto autonómicas, debe procederse, según vimos, al diseño del sistema de financiación, esto es, a la elección de los recursos que van a procurar los ingresos precisos para satisfacer aquel gasto. Aquí, la propuesta contenida en el "Informe" está presidida por la potenciación de la autonomía financiera y la corresponsabilidad fiscal de ella derivada y se plasma en una opción decidida por los ingresos propios de las Comunidades Autónomas y por una reducción paralela y sustancial del peso de las transferencias.

En efecto, el Grupo de Estudio entiende, a nuestro parecer, acertadamente, que la autonomía financiera requiere que las Comunidades Autónomas puedan decidir el volumen y la composición de sus ingresos, lo que sólo será posible si su financiación descansa, en buena medida, en instrumentos financieros propios. Por tal motivo, el "Informe" desecha las fórmulas de participación territorializada actualmente en vigor (los tributos cedidos y la participación en el IRPF), que no confieren poder normativo alguno, y se inclina por la concesión a las Comunidades Autónomas de un ámbito relevante en el que éstas puedan ejercer, por acción o por omisión, su poder tributario. En consonancia con buena parte de la literatura, el instrumento elegido para ello por el Grupo de Estudio es el recargo autonómico sobre los impuestos centrales, complementado con la utilización de tasas, contribuciones especiales y precios públicos. La fórmula del recargo supone, como es bien sabido, que los órganos centrales del Estado reducen la tributación por los impuestos que se van a ver afectados por el sobre-impuesto<sup>5</sup>, dejando un espacio a disposición de las Comunidades Autónomas: éstas pueden establecer un recargo que genere una recaudación inferior, igual o superior al hueco dejado por el nivel central, como también cabe, por supuesto, que decidan no recargar en absoluto la tributación central.

Las novedades del "Informe" son, básicamente, dos. La primera es la preferencia por los recargos en la base liquidable —a los que denomina "impuestos autonómicos normalizados"— frente a los tradicionalmente estudiados y aplicados recargos en la cuota. Para los redactores del "Informe", los impuestos normalizados presentan dos ventajas: la primera, que protegen a las Comunidades Autónomas frente a las modificaciones de los tipos de gravamen del impuesto original decididas por la hacienda central; la segunda, que, en los impuestos progresivos, al distribuirse de manera más uniforme entre Comunidades las bases liquidables que las cuotas líquidas, los recargos sobre las bases permiten atenuar las diferencias en la recaudación de los ingresos propios regionales.

La segunda novedad del "Informe" está constituida por los tributos seleccionados para integrar esta modalidad de impuestos autonómicos normalizados: el IRPF, la fase minorista del IVA, los Impuestos Especiales y los tributos actualmente cedidos (no está claro en el "Informe" si todos o sólo los impuestos sobre el Patrimonio y sobre Sucesiones y Donaciones). Es importante subrayar

---

5. Más adelante explicaremos en qué cuantía han de reducirse los impuestos centrales.

el cambio de "status" propuesto para los tributos cedidos: si actualmente su recaudación íntegra es titularidad de las Comunidades Autónomas, su transformación en un impuesto autonómico normalizado implicaría la existencia de una cuota central y otra autonómica.

¿Y cómo se articulan, en este nuevo modelo de financiación, los ingresos propios y los transferidos, de suerte que puedan garantizar la satisfacción de las necesidades de gasto regional? El esquema básico ha de ser, en nuestra opinión, similar al que rige en la actualidad. Una vez cuantificadas las necesidades de gasto de una Comunidad  $i$  en el año base ( $G_{i0}$ ), la nueva participación en ingresos que percibirá ( $NPIE_{i0}$ ) se calculará de forma que la Comunidad pueda satisfacer sus necesidades, supuesto que realiza un esfuerzo fiscal estándar sobre sus fuentes propias de ingresos (básicamente, los impuestos autonómicos normalizados:  $T^*_{i0}$ ):

$$NPIE_{i0} = G_{i0} - T^*_{i0} \quad [1']$$

El esfuerzo fiscal estándar se define en el "Informe" como aquél que permite a la Comunidad con mayor capacidad tributaria cubrir exactamente sus necesidades de gasto con el producto de sus impuestos normalizados<sup>6</sup>, teniendo en cuenta que las recaudaciones de cada uno de estos impuestos han de ser aproximadamente iguales<sup>7</sup>. Ese mismo esfuerzo será exigible a las restantes Comunidades Autónomas. Por su parte, los órganos centrales del Estado reducirán la tributación central por esos impuestos en el importe de la recaudación estándar fijada para cada Comunidad.

Si  $j$  es la Comunidad con mayor capacidad tributaria, para ella se cumplirá, entonces, que:

$$G_{j0} = T^*_{j0}$$

y

$$NPIE_{j0} = 0$$

y, por lo tanto, se financiará exclusivamente con sus ingresos propios. Las demás Comunidades seguirán dependiendo, en mayor o menor medida, de las transferencias procedentes de la hacienda central:

6. Tal vez fuera más seguro emplear otro criterio para determinar el esfuerzo fiscal estándar, y fijarlo en el punto en que una comunidad cubra exactamente sus necesidades de gasto. Y ello porque con el criterio defendido por el Grupo de Estudio, podría darse el caso de que alguna Comunidad, aún no siendo la de mayor capacidad tributaria, tuviera superávit ya en el año base.

7. Es decir, que si las necesidades de gasto de la Comunidad con mayor capacidad tributaria son de 100 unidades y dispone, por ejemplo, de un impuesto autonómico normalizado sobre la renta y otro sobre el consumo, el esfuerzo fiscal estándar de cada impuesto coincidirá con el tipo de recargo aplicable sobre la base liquidable que genere una recaudación en torno a 50 unidades.

Por supuesto, la Comunidad Autónoma tendrá libertad para fijar esos tipos de gravamen u otros distintos y, consiguientemente, para mantener o alterar el patrón de reparto de la carga tributaria.

$$\text{NPIE}_{i_0} > 0, \text{ para todo } i \neq j$$

aunque, sin duda, el peso de aquéllas será más reducido que en el sistema actual.

Los ingresos totales de la Comunidad  $i$  en el año base ( $\text{NF}_{i_0}$ ) se determinarán por la suma de la participación en los ingresos del Estado y la recaudación efectivamente obtenida de los impuestos autonómicos normalizados ( $\text{T}_{i_0}$ ). Es decir:

$$\begin{aligned} \text{NF}_{i_0} &= \text{NPIE}_{i_0} + \text{T}_{i_0} = \\ &= \text{G}_{i_0} + [\text{T}_{i_0} - \text{T}^*_{i_0}] \end{aligned} \quad [2']$$

Como, seguramente, el año base será un período anterior a la entrada en vigor del nuevo sistema, las Comunidades Autónomas no habrán podido hacer todavía uso de su poder tributario, por lo que  $\text{T}_{i_0} = \text{T}^*_{i_0}$ , y todas podrán satisfacer exactamente sus necesidades de gasto con sus ingresos propios y transferidos:

$$\text{NF}_{i_0} = \text{G}_{i_0}$$

Para la Comunidad Autónoma  $j$ :

$$\text{NF}_{j_0} = \text{T}_{j_0} = \text{T}^*_{j_0} = \text{G}_{j_0} \quad [2'']$$

En cualquier año  $t$  de aplicación del nuevo sistema de financiación, el modelo operará de la misma manera: la participación en los ingresos del Estado ( $\text{NPIE}_{it}$ ) permitirá la cobertura de las necesidades de gasto de la Comunidad  $i$  en ese año ( $\text{G}_{it}$ ) si ésta obtiene de sus impuestos normalizados la recaudación estándar ( $\text{T}^*_{it}$ ):

$$\text{NPIE}_{it} = \text{G}_{it} - \text{T}^*_{it} \quad [3']$$

El "Informe" contempla dos alternativas para determinar el importe de las transferencias de nivelación en el año  $t$ . La primera consiste en su cálculo anual. La segunda, en fijar, como en el sistema actual, una regla de evolución anual de las trasferencias cuantificadas en el año base. A juicio del Grupo de Estudio, esa regla podría ser el crecimiento del PIB. La adopción de esta alternativa equivale a admitir que tanto las necesidades de gasto como la recaudación estándar por los impuestos normalizados crecen al mismo ritmo que el PIB. Efectivamente, si  $\text{PIB}_t$  es la tasa de variación del PIB entre el año base y el año  $t$ :

$$\begin{aligned} \text{G}_{it} &= \text{G}_{i_0} \cdot \text{PIB}_t \\ \text{T}^*_{it} &= \text{T}^*_{i_0} \cdot \text{PIB}_t \end{aligned} \quad [4']$$

y, por tanto:

$$\text{NPIE}_{it} = [\text{G}_{i_0} - \text{T}^*_{i_0}] \cdot \text{PIB}_t = \text{NPIE}_{i_0} \cdot \text{PIB}_t \quad [5']$$

Los ingresos totales percibidos por la Comunidad  $i$  en el año  $t$ :

$$\begin{aligned} \text{NF}_{it} &= \text{NPIE}_{it} + \text{T}_{it} = \\ &= \text{G}_{it} + [\text{T}_{it} - \text{T}^*_{it}] \end{aligned} \quad [6']$$

Si la Comunidad Autónoma *i* hace un esfuerzo fiscal sobre sus impuestos normalizados igual o superior al estándar (estableciendo unos tipos del recargo iguales o superiores a los que le permitirían cubrir exactamente el espacio dejado por la hacienda central) dispondrá de recursos suficientes para cubrir sus necesidades de gasto y, en su caso, para atender necesidades adicionales. En cambio, si fija unos tipos inferiores a los estándar, esa Comunidad no podrá satisfacer sus necesidades de gasto.

Por su parte, como dijimos, la Comunidad con mayor capacidad tributaria se financiará íntegramente con sus ingresos propios, sin percibir transferencias del nivel central. Consiguientemente, sus ingresos totales en el año *t* serán:

$$NF_{jt} = T_{jt} \quad [6"]$$

Antes de cerrar esta sección, debemos recordar que, como anticipábamos en la Introducción, uno de los pilares sobre los que se asienta el modelo de financiación propuesto en el "Informe" es la **coordinación** entre los distintos niveles de gobierno. El Grupo de Estudio entiende que una auténtica corresponsabilidad fiscal no puede existir sin la cooperación entre las administraciones implicadas. El "Informe" destaca dos aspectos fundamentales de esa cooperación: la conveniencia de establecer una administración tributaria integrada y la necesidad de reforzar el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas.

### Primeras valoraciones del modelo propuesto

Nuestra valoración global del nuevo modelo de financiación diseñado en el "Informe" ha de ser, forzosamente, positiva. En primer lugar, porque su estructura se ajusta explícita y adecuadamente a las recomendaciones de la teoría económica del federalismo fiscal y a la práctica seguida por otros países con estructura descentralizada de gobierno, al garantizar la armonización entre las exigencias de eficiencia y equidad del sistema mediante el funcionamiento articulado de los instrumentos de financiación y de nivelación. En cambio, la acomodación del actual sistema de financiación a las mismas prescripciones, además de ser mucho más imperfecta, como hemos podido comprobar en la sección anterior, es más el resultado de la interpretación que puede hacerse del funcionamiento del modelo que una expresión consciente de la voluntad de las administraciones negociadoras.

La segunda aportación relevante del "Informe", en este ámbito general, es que subraya con acierto —en línea con la generalidad de la literatura— las principales debilidades del vigente esquema de financiación: la metodología de cuantificación de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas y la ausencia de corresponsabilidad fiscal.

Más discutibles son, sin duda, las alternativas que el Grupo de Estudio propone para corregir tales defectos. El resto de la sección lo dedicaremos a formular algunos comentarios a tales propuestas, asumiendo que seguramente algunas

de las observaciones que hagamos quedarán aclaradas cuando la segunda parte del "Informe" presente el modelo más cerrado.

Como explicábamos en la sección anterior, la puesta en marcha del sistema de financiación requiere empezar precisando las **necesidades de gasto** que han de ser cubiertas con los recursos puestos a disposición de las Comunidades Autónomas: sus propios ingresos y las transferencias de nivelación.

Con carácter previo, debe precisarse que, a nuestro juicio, y en contra de lo que se afirma reiteradamente en el "Informe", la nivelación no es una responsabilidad exclusiva del nivel central de gobierno, sino compartida por éste y las Comunidades Autónomas. Recordemos que con la nivelación se quiere garantizar el acceso de todas las Comunidades a un nivel determinado de bienes y servicios públicos. Razonablemente, ese nivel ha de ser el mismo al que llegue la hacienda central en la prestación de los bienes y servicios de su competencia<sup>8</sup>. No existe ningún motivo, por tanto, para que la hacienda central decida por sí sola el volumen global de recursos de las Comunidades Autónomas y, consiguientemente, el grado de nivelación que haya de garantizarse. Cuestión distinta es que en la práctica esté ocurriendo así, desde la reforma del sistema de financiación acordada en 1986. Al desconocerse el volumen de gasto requerido por cada Comunidad para alcanzar el nivel estándar de prestación, es la Administración central la que decide la cantidad global de recursos a distribuir entre las Comunidades Autónomas.

También ha de apuntarse que, a nuestro parecer, es acertado el tratamiento que en el "Informe" se hace de la relación entre los artículos 13 y 15 de la LOFCA (éste último regula las inéditas asignaciones de nivelación de servicios públicos fundamentales). Asumiendo la opinión mayoritaria de la doctrina, el Grupo de Estudio entiende que el artículo 15 es innecesario si la nivelación de servicios se diseña adecuadamente (lo que incluye la compensación de las deficientes dotaciones de capital público de algunas Comunidades): las participaciones en los ingresos del Estado del artículo 13 de la LOFCA funcionarán como transferencias de nivelación que permitirán el acceso de todas las Comunidades Autónomas a un nivel común en la prestación de todos los bienes y servicios de su competencia, y no sólo de los fundamentales.

---

8. Asumir este principio de equilibrio fiscal vertical también implica aceptar que si la hacienda central sólo puede satisfacer parte de sus necesidades haciendo un esfuerzo fiscal razonable con sus ingresos ordinarios, y debe recurrir al déficit y al endeudamiento para garantizar su suficiencia, los ingresos propios y transferidos que se pongan a disposición de las Comunidades Autónomas habrán de guardar esa misma proporción respecto a sus necesidades.

De acuerdo con este planeamiento, tres alternativas se ofrecerían a las Comunidades para superar la brecha entre sus gastos e ingresos: reducir el volumen de gastos, aumentar el nivel de los ingresos propios o acudir, a su vez, al déficit, si tuvieran margen para hacerlo.

Llevar a la práctica esta argumentación exigirá, no obstante, hacer frente a dos objeciones de envergadura: en qué medida la propia hacienda central es responsable de su déficit y hasta que punto el déficit y el endeudamiento autonómicos actuales pueden venir ya determinados por una insuficiencia de los recursos suministrados por el sistema.

Para aproximarse a las necesidades de gasto autonómicas, el Grupo de Estudio ofrece dos criterios de equidad, entre los que, como vimos, habrá que optar a través de una decisión política: la igualdad en el volumen de gasto por habitante y la igualdad en el nivel de prestación por usuario<sup>9</sup>. A nuestro entender, la opción anterior no es tal. O las necesidades de gasto dependen de la población, en cuyo caso no hay más criterio de nivelación que el primero, o dependen, como creemos, de otros factores, y el criterio único de nivelación es el segundo.

Finalmente, es, sin duda, positivo el esfuerzo que realiza el “Informe”, en el marco de “su” segundo criterio de equidad, por simplificar y objetivar el proceso de cuantificación de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas y tratar, así, de evitar las recurrentes discusiones en las que cada Comunidad Autónoma se empeña en imponer los criterios que le son más favorables. No obstante, cabe anticipar ya que tampoco será pacífica la negociación para identificar a los “usuarios ajustados” de cada servicio público en un esquema como el que sugieren, plagado de decisiones políticas.

En el ámbito identificado por el Grupo de Estudio como de **financiación**, se reconoce la necesidad de profundizar en la descentralización fiscal, que ha de llevar aparejado un deseable incremento de la responsabilidad —o corresponsabilidad— fiscal de las Comunidades Autónomas. Las alternativas analizadas son cuatro: los tributos cedidos, las participaciones territorializadas, los recargos y los tributos propios. Como expusimos en la sección precedente, el Grupo de Estudio opta por los que denomina “recargos compensados” (esto es, con reducción paralela de la tributación central), si bien en la modalidad de “impuestos autonómicos normalizados”, en la que estarían incluidos el IRPF, el IVA, los impuestos especiales y los tributos actualmente cedidos.

La posibilidad de conceder a las Comunidades Autónomas potestades normativas sobre los **tributos cedidos**, concretadas en la facultad de modulación de los tipos de gravamen, para mejorar su contribución a la corresponsabilidad fiscal, más allá del ejercicio de poderes de gestión, es rechazada por el Grupo de Estudio con base en un argumento escasamente utilizado, hasta la fecha, por la literatura: las Comunidades Autónomas podrían decidir el volumen de sus ingresos, pero no el patrón distributivo de la carga tributaria, función que sólo puede ser emprendida por quien controle la mayor parte de los ingresos.

A este razonamiento pueden oponerse dos objeciones: la primera, que, si bien es indudable que la fijación del patrón distributivo enriquece el contenido de la autonomía financiera regional, tampoco pueden olvidarse las cautelas con que el análisis económico contempla la intervención de los gobiernos subcentrales en la función de distribución. A nuestro juicio, hay que encontrar un punto

---

9. Incidentalmente, hay que recordar que la nivelación no se apoya sólo en razones de equidad sino también, aunque más discutidas, de eficiencia: las diferencias fiscales interjurisdiccionales, si no se corrigen, incentivan la migración, la cual puede consumir recursos y reducir la producción.

de equilibrio entre estos dos criterios. Pero es que, en segundo lugar, y sobre todo, debe recordarse que los tributos cedidos no serían el único recurso tributario a disposición de las Comunidades Autónomas. A partir del esquema vigente se podrían añadir, al menos, los recargos en el IRPF (como transformación de la actual participación), lo que ampliaría sensiblemente el menú para decidir, con la salvedad anterior, el patrón distributivo. No obstante, el "Informe" prefiere que todos los tributos autonómicos respondan a una misma categoría, la de los recargos, antes que permitir la existencia de modalidades distintas, en este caso, los recargos y los tributos propios.

Las *participaciones territorializadas* también son rechazadas, tras un mínimo análisis, por el Grupo de Estudio. Según éste, desde el punto de vista de la corresponsabilidad, "no cabe duda que las participaciones territorializadas habrá que situarlas por detrás de los tributos cedidos".

La afirmación anterior es discutible, al menos en lo que afecta a la participación en el IRPF. Ciertamente, las Comunidades Autónomas ostentan poderes de gestión y sobre la totalidad de la recaudación de los tributos cedidos, mientras que sólo participan en el 15 por 100 de la recaudación del IRPF, interviniendo mínimamente en la gestión de este impuesto<sup>10</sup>. Pero, a cambio (y junto a otras ventajas: la menor exportación de la carga tributaria, la mayor relación con los bienes y servicios recibidos, etc.) el número de contribuyentes del IRPF en una Comunidad Autónoma es mucho mayor que el de los tributos cedidos, lo que nos lleva a pensar que la participación en aquel impuesto puede hacer mucho más evidente el vínculo territorial ingresos-gastos, en beneficio del principio de responsabilidad. Para comprobar si esto es así, o no, tendríamos que esperar a disponer de alguna experiencia sobre la implantación de la participación en el IRPF en el sistema de financiación.

Por otra parte, la participación territorializada en el IRPF puede constituir, como en otros países, el cimiento sobre el que construir estructuras de descentralización fiscal más ambiciosas.

Seguramente, la opción de los *recargos* sea, como sostiene el Grupo de Estudio, la más prometedora, ya que combina adecuadamente la autonomía financiera regional con la necesaria armonización tributaria. Bastante más difícil resulta valorar, en esta primera aproximación, las ventajas de un recargo sobre la base (el impuesto autonómico normalizado), instrumentado, incluso, eventualmente, mediante una tarifa progresiva, frente al tradicional recargo sobre la cuota líquida. Lo que sí puede decirse es que no parece una razón convincente la alegada por el Grupo de Estudio, que afirma que las Comunidades Autónomas están mejor protegidas con un recargo sobre la base frente a las modificaciones de los tipos impositivos decididas por la hacienda central. ¿Es que ésta no modifica las bases, tanto o más que los tipos de gravamen?

---

10. El artículo 103 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1994 contemplaba la participación de las Comunidades en la Agencia Estatal de Administración Tributaria en relación con la gestión del IRPF.

En cualquier caso, la envergadura de los efectos asociados a esta propuesta requiere una mayor explicación. Piénsese, por ejemplo, en las alteraciones en la distribución de la renta que puede ocasionar la disminución de la tributación en el IRPF central y el establecimiento de un recargo autonómico sobre ese impuesto. A este respecto, ha de recordarse que el recargo en la cuota tiene un mayor efecto redistributivo que el recargo en la base. Por otra parte, si el recargo autonómico viene precedido de una reducción en la cuota central proporcional a la renta disponible, puede garantizarse que la imposición del recargo supondrá también una mejora redistributiva en la Comunidad Autónoma que lo haya establecido, por referencia a la situación previa a la descentralización del IRPF<sup>11</sup>.

La última observación sobre los ingresos propios se refiere a los impuestos elegidos por el Grupo de Estudio para convertirse en *impuestos autonómicos normalizados*. Entre ellos se cita al IVA y a los Impuestos Especiales. Dejando al margen los problemas asociados a la competencia fiscal que la descentralización de estos impuestos podría acarrear, se echa en falta en el "Informe" una aclaración sobre cómo se pretende hacer compatibles el ejercicio del poder tributario por parte de las Comunidades Autónomas y las ineludibles restricciones normativas procedentes de la Unión Europea que impiden, por ejemplo, la diversidad de tipos impositivos en el interior de un Estado miembro.

En la vertiente de las **transferencias de nivelación**, el problema, en nuestra opinión, de mayor envergadura, apenas abordado en el "Informe" es, como en las anteriores revisiones del sistema de financiación, el concerniente a la fijación de alguna regla de evolución de la participación en los ingresos del Estado que asegure que este instrumento cumple con su objetivo nivelador: el de garantizar que en cualquier período de aplicación del modelo todas las Comunidades puedan cubrir en la misma proporción sus necesidades de gasto<sup>12</sup>, si hacen el mismo esfuerzo sobre sus ingresos propios.

El procedimiento más adecuado —y el que menos discusiones debería ocasionar— consiste, sin duda, en calcular anualmente el importe de la participación que haya de recibir cada Comunidad ya que, en tal caso, la nivelación estará garantizada siempre<sup>13</sup>.

11. Véase RUIZ-HUERTA *et al.* (1995).

12. Y en la misma proporción que los órganos centrales del Estado, no lo olvidemos, lo que obliga a tener en cuenta el papel del déficit en la financiación de los gastos centrales.

13. Una forma de llevar a cabo ese cálculo, coherente con el modelo diseñado en el "Informe", podría ser la siguiente. Por la expresión (3') sabemos que la participación en los ingresos del Estado de la Comunidad *i* en el año *t* ( $NPIE_{it}$ ) se obtiene por la diferencia entre sus necesidades de gasto ( $G_{it}$ ) y la recaudación estándar o normativa por los impuestos normalizados ( $T^*_{it}$ ):

$$NPIE_{it} = G_{it} - T^*_{it}$$

La cuantificación de la recaudación estándar no presenta ninguna dificultad, pues deriva de la simple aplicación de los tipos estándar en cada impuesto normalizado. Para conocer las necesidades de gasto hemos de acudir a un método indirecto. Como hemos visto en la sección anterior, la Comunidad con mayor capacidad tributaria se financia exclusivamente con

Los problemas aparecerán si se opta por aplicar sobre las transferencias cuantificadas en el año base una regla de evolución determinada, que el "Informe" sugiere sea el crecimiento del PIB. Como decíamos en la sección precedente, la adopción de este criterio equivale a admitir que tanto las necesidades de gasto como la recaudación estándar por los impuestos autonómicos normalizados crecen al mismo ritmo que el PIB. Si esto es así en la realidad, al menos con la suficiente aproximación, no ha de haber ningún inconveniente en aceptar esta regla, que será equivalente al cálculo anual de la transferencia de nivelación.

Los recelos entre comunidades y los sentimientos de agravio comparativo surgirán si la aplicación de los tipos estándar a los impuestos normalizados en el año  $t$  produce una recaudación muy distinta de la derivada de aplicar la tasa de crecimiento del PIB a la recaudación estándar del año base y especialmente si, además, existen diferencias significativas entre Comunidades. En ese supuesto, no es posible determinar, a priori, cuáles serán las Comunidades beneficiadas y cuáles las perjudicadas por la aplicación de esta regla de evolución de la participación en los ingresos del estado. El resultado dependerá de dos factores: si la recaudación estándar crece efectivamente por encima o por debajo del PIB, y la proporción que representen los impuestos autonómicos normalizados en la financiación total de cada Comunidad Autónoma. A nuestro entender, en estas circunstancias podría estar justificado el establecimiento, como en el sistema vigente, de determinados límites al crecimiento de la financiación. Para que tales límites fueran operativos, nuevamente sería necesario que todas las Comunidades Autónomas percibieran, en mayor o menor proporción, transferencias de los órganos centrales, de forma tal que ninguna se financiara exclusivamente con sus fuentes propias de ingresos.

---

sus ingresos propios, dado que la recaudación normativa de ésta le basta para cubrir sus necesidades de gasto en el año base:

$$G_{j0} = T^*_{j0}$$

Si queremos que el sistema mantenga la nivelación entre Comunidades a lo largo del tiempo, habremos de interpretar que también la recaudación normativa de los impuestos normalizados de la Comunidad  $j$  en el año  $t$  se iguala a sus necesidades de gasto en ese año:

$$G_{jt} = T^*_{jt}$$

De las dos últimas expresiones podemos obtener la tasa de crecimiento de las necesidades de gasto en la Comunidad  $j$  y, por extensión, en el resto de Comunidades:

$$\frac{G_{jt}}{G_{j0}} = \frac{G_{it}}{G_{i0}} = \frac{T^*_{jt}}{T^*_{j0}}$$

Junto a la ventaja del mantenimiento intertemporal de la igualdad entre Comunidades, este procedimiento presenta el inconveniente de que hace depender la evolución del gasto autonómico garantizado de la tasa de crecimiento de los impuestos en la Comunidad con mayor capacidad tributaria.

Alternativamente, podría acordarse una regla específica de evolución temporal de las necesidades de gasto. Con esta metodología, para garantizar la nivelación de todas las Comunidades Autónomas (y excluida la posibilidad de efectuar transferencias negativas) sería preciso que todas las Comunidades, incluida la de mayor capacidad, recibieran, en alguna medida, transferencias del nivel central.

Para concluir esta sección, queremos referirnos a uno de los aspectos probablemente más importantes en la puesta en marcha de un modelo de financiación como el dibujado en el "Informe": la **transición** a ese sistema desde el modelo vigente, habida cuenta de las restricciones normativas, financieras y políticas que deben considerarse. ¿Cómo pasar de un procedimiento de medición de las necesidades de gasto heredero del coste efectivo y basado en un conjunto de variables socioeconómicas, a otro fundamentado en un determinado criterio de equidad y que puede provocar la aparición de Comunidades ganadoras y perdedoras con respecto a la situación actual? ¿Cómo ha de llevarse a cabo el proceso de sustitución de las fórmulas de participación impositiva, insatisfactorias desde el punto de vista de la corresponsabilidad fiscal, por los impuestos autonómicos normalizados? Para obtener respuesta a estos interrogantes —por lo menos, la respuesta del Grupo de Estudio— habrá que esperar a la segunda parte del "Informe".

### Consideraciones finales

El año 1996 será el último de vigencia del segundo quinquenio del denominado "período definitivo" de financiación autonómica. Y en ese mismo año se iniciarán, probablemente, las negociaciones para diseñar las reformas que, con mayor o menor intensidad, deba experimentar el modelo de financiación. Sin ninguna duda, el instrumento en torno al cual girarán todas las discusiones y propuestas de revisión —ratificándolo o corrigiéndolo— será el "Informe" realizado por cuatro de nuestros más destacados especialistas en la materia, a instancias del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas.

En este trabajo hemos tratado de presentar el armazón del modelo sugerido por el grupo de expertos, destacando sus similitudes y diferencias con el modelo en vigor en la actualidad y subrayando algunas coincidencias, discrepancias e incertidumbres que nos ha suscitado su estudio. Y en un período de agitación como el actual, quizás la mayor incertidumbre recaiga sobre las posibilidades que existan de estudiar, negociar y aplicar, aun paulatinamente, una propuesta que, como la que hemos comentado, afecta a elementos nucleares del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas.

### REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- MONASTERIO, C., PÉREZ, F., SEVILLA, J.V. y SOLÉ, J. (1994): *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas. Primera parte*, mimeo.
- RUIZ-HUERTA, J. (1994): "Reforma de la financiación de las Comunidades Autónomas: la introducción de mecanismos de corresponsabilidad", en E. AJA, dir., *Informe Comunidades Autónomas, 1993*, Barcelona: Instituto de Derecho Público, vol. 1, pp.525-545.

- RUIZ-HUERTA, J. y LOPEZ LABORDA, J. (1994): "Descentralización del sector público y competencia fiscal: una reflexión desde la experiencia española", *Hacienda Pública Española, monografías*, nº 2, pp. 241-250.
- RUIZ-HUERTA, J., LOPEZ LABORDA, J., AYALA, L. y MARTINEZ, R. (1995): "Relaciones y contradicciones entre la distribución personal y la distribución espacial de la renta", *Papeles de Trabajo*, nº 6, Instituto de Estudios Fiscales.

# LA PARADOJA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

*Koldo Echebarría Ariznabarreta*

**SUMARIO:** I.- INTRODUCCION; II.- EL ESTADO AUTONOMICO: UN MODELO POLITICO SIN REFERENCIAS ADMINISTRATIVAS CLARAS; III.- INERCIA Y VOLUNTARISMO EN EL DESPLIEGUE DE LA ADMINISTRACION AUTONOMICA; 1.- Fragmentación y rigidez de las estructuras departamentales; 2.- El peso desproporcionado de la confianza política en las estructuras directivas; 3.- La proliferación de los entes instrumentales; 4.- La conservación de las estructuras periféricas estatales; IV.- LA VOLUNTAD DE REFORMAR Y LA CAPACIDAD PARA CAMBIAR; 1. Un mercado para el cambio; 2. La organización administrativa de la reforma; V.- LAS CONCEPCIONES DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN LAS COMUNIDADES AUTONOMAS; 1.- Racionalización burocrática; 2.- Gerencialismo de servicios; 3.-Eficientismo en clave política; BIBLIOGRAFIA.

## Introducción

En sus quince años de vida recién cumplidos, el Estado Autonomico ha alterado profundamente el panorama de la Administración pública en nuestro país. En este período las Comunidades Autónomas han pasado de la nada a gestionar un 25,5% del gasto público (que dentro de dos años se acercará al 30% con la realización de los traspasos ya acordados) y a compararse con la propia Administración del Estado en cuanto a su número de funcionarios públicos. Coincidiendo con este aniversario, se puede detectar una creciente preocupación por el funcionamiento de las administraciones autonómicas y una muy amplia coincidencia en la necesidad de acometer su reforma.

¿Qué razones explican la aparente paradoja de que unas administraciones todavía jóvenes tengan que reformarse? ¿Cuáles los males de las administraciones autonómicas? ¿Coinciden todas ellas en el mismo diagnóstico o hay diferencias sustanciales según el tamaño, partido gobernante, vía de acceso al autogobierno u otras variables? ¿Hasta qué punto se repiten las propuestas de reforma? ¿Puede hablarse de mejoras concretas y tangibles derivadas de las mismas? Estas son algunas de las preguntas que pretendemos contestar en este artículo, más como un avance de hipótesis de problemas y posibles soluciones, que como explicación comprensiva de toda una realidad, que todavía se encuentra muy distante de marcos conceptuales y metodológicos capaces de ofrecer una interpretación global y coherente.

El conocimiento acumulado sobre el Estado autonómico desde su creación tiene un alcance desigual, que se corresponde con las urgencias planteadas en sus diversas etapas. Hay que destacar el trabajo de interpretación normativa realizado en torno al espinoso problema de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas; también han abundado los estudios económicos sobre la distribución de recursos entre los diferentes niveles de gobierno y las alternativas al sistema de financiación de las nuevas administraciones. Por el contrario, nuestro conocimiento de la organización y funcionamiento de las Comunidades Autónomas es bastante incompleto, ciñéndose a su vertiente jurídico-formal. Carecemos, por ejemplo, de estudios de campo sobre sus pautas internas de división y coordinación del trabajo, de donde puedan surgir conclusiones generales y comparadas sobre su diseño organizativo. También se echan de menos trabajos dedicados al análisis de políticas públicas, que permitan apreciar la contribución de las administraciones autonómicas en su elaboración y puesta en práctica. En términos generales y más allá de puras especulaciones, carecemos de un balance, empíricamente soportado, de la eficacia social y política del Estado Autonómico, que permita obtener conclusiones generales o comparadas entre las autonomías.

Estas carencias nos obligan a acotar las reflexiones que se realizan a continuación, más en el terreno del ensayo que de la investigación científica. Además de los materiales que se reseñan a lo largo del texto, el autor aporta en defensa de sus tesis la experiencia de haber trabajado con funcionarios y directivos de diversas administraciones autonómicas en proyectos de reforma o en actividades de formación. Una advertencia adicional es obligada en este punto: la escasez de fuentes escritas y nuestro conocimiento desigual de la realidad autonómica puede resultar en la omisión involuntaria de alguna experiencia relevante.

Empezaremos por efectuar un balance crítico de lo que ha sido el proceso de construcción administrativa en el Estado autonómico, evaluando sus efectos en la organización administrativa. A partir de aquí, pasaremos revista a sus principales disfunciones, omitiendo los problemas propios, tanto de la función pública autonómica como de la gestión presupuestaria, por entender que, dada su especificidad y complejidad, requieren un tratamiento separado. El siguiente epígrafe nos llevará a analizar las razones que explican la aparición de políticas de reforma administrativa. Finalmente, nos detendremos en el contenido de los cambios anunciados o en curso de ejecución, distinguiendo tres concepciones que expresan formas matizadamente distintas de acercarse a los problemas de la administración autonómica y a sus posibles soluciones.

### **El Estado Autonómico: un modelo político sin referencias administrativas claras**

Es frecuente escuchar en boca de políticos, académicos o funcionarios públicos que la creación de las Comunidades Autónomas representa "la oportunidad perdida" para haber construido en nuestro país una administración nueva, supe-

radora de las malformaciones históricas de la administración estatal. Esta afirmación tiene, sin embargo, más valor como juicio crítico de la situación actual que como explicación de lo sucedido. Cualquier crónica de este período pone de manifiesto que las tensiones e incertidumbres en torno al proceso autonómico colocaron en un plano muy secundario el problema de la construcción administrativa. La oportunidad, si aceptamos que existió, fue puramente teórica, ya que ni consta la existencia de modelos alternativos al adoptado, ni existía la receptividad política necesaria para experimentar una organización innovadora.

La construcción del Estado autonómico se ha realizado sin el soporte de un marco de referencia administrativo claro (PRATS, 1984: 451), que, a diferencia de su marco político, no termina de asentarse definitivamente. Después de una primera etapa tormentosa, el marco político fue aclarándose progresivamente gracias a la doble contribución de los Pactos Autonómicos de 1981 y al efecto pacificador que tuvo la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico. Como certeramente apuntaba GARCIA DE ENTERRIA (1985: 11), de la combinación de ambas resultó, además de la generalización del régimen autonómico, la reconversión del problema político de los límites de las autonomías y su articulación en la unidad estatal, a un problema esencialmente técnico-jurídico, a dirimir en la interpretación de las normas.

La tentativa de realizar un esfuerzo semejante en el plano administrativo, conduciendo a pautas racionales la construcción de las administraciones autonómicas no se saldó con el mismo éxito. Se incumplieron la mayoría de las recomendaciones del Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías en materia de organización administrativa autonómica, así como las normas de la Ley del Proceso Autonómico sobre la adaptación y reforma de la Administración del Estado. No es de extrañar, por tanto, el resultado básicamente inercial de la construcción administrativa autonómica, tanto en su planta organizativa, como en elementos más preocupantes de su cultura política y administrativa.

De hecho, la ausencia de un marco preciso comienza por las exiguas referencias a la administración autonómica que se desprenden, no tan sólo de la Constitución, sino de la parquedad e imprecisión de los propios Estatutos (ARGULLOL, 1990: 3467). Han sido las propias Comunidades Autónomas las que se han ocupado de autorregular sus órganos de gobierno y administración, con un tratamiento continuista de la ordenación preconstitucional de la Administración del Estado; se adoptó unánimemente el esquema básico de estructura jerarquizada por departamentos, en lugar de apostar por un modelo alternativo que favoreciese una administración menos fragmentada y más coherente (ver AJA y otros, 1985: 296).

Sobre un marco formal de perfiles continuistas, pero escasamente definido en su diseño concreto, actuaron tres circunstancias que entorpecieron un despliegue racional de la organización administrativa autonómica:

— en primer lugar, las Comunidades Autónomas nacen y crecen en un clima de urgencia política. Sus instituciones se convierten en la plataforma de inter-

vención de las élites políticas regionales, deseosas de legitimar su papel atendiendo demandas sociales insatisfechas. Independientemente del partido gobernante, todas las Comunidades Autónomas se apresuraron a multiplicar servicios y prestaciones, orientándose a la cantidad en perjuicio de la calidad. Esta cultura política, que se concentra en la inversión y se despreocupa de la amortización y el mantenimiento, tiende a desatender los modelos de gestión, limitándose a hacer crecer las estructuras;

— en segundo lugar, la manera en la que se ha producido el proceso de transferencias no ha ayudado en absoluto a construir una administración eficaz. Por una parte, al politizarse la decisión sobre la transferencia y sus contenidos precisos, ésta se ha convertido en objeto de transacción entre los poderes central y autonómico, dando lugar a un proceso de trasposos incierto e interminable, que ha proporcionado todo tipo de pretextos para aplazar las reformas administrativas pendientes.

Al mismo tiempo, la instrumentación técnica del sistema de trasposos ha provocado numerosas deficiencias en el montaje de las nuevas administraciones (ver por todos MUÑOZ MACHADO, 1984: 85 y ss. y AJA y otros, 1985: 185 y ss.). La ausencia de una visión general sobre todo el proceso y su metodología sectorial y parcelada, ha provocado graves incoherencias: en una primera etapa era frecuente desgajar los bloques competenciales en trasposos tan reducidos que hacían inviable su ejercicio; además, las resistencias de los funcionarios estatales a ser transferidos comprometieron los primeros pasos de las autonomías, obligándoles a improvisar el reclutamiento de centenares de efectivos; de forma generalizada, las Comunidades Autónomas han recibido las unidades periféricas sin la parte correspondiente de la superestructura de decisión y apoyo, que ha permanecido en los ministerios; se han asumido los servicios sin depurar las disfunciones de las estructuras estatales lastradas por un reparto disfuncional de competencias entre los ministerios; por último, no ha sido infrecuente que los decretos de transferencias invadan la potestad de autoorganización de las autonomías, condicionando el ejercicio de las competencias a través de órganos preexistentes o de nueva creación;

— por último, la potestad autonómica de autoorganización de sus órganos administrativos se ha visto limitada por dos factores: en primer lugar, por la lenta y todavía incompleta renovación por el Estado de las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, que ha llenado de dificultad e incertidumbre la labor del legislador autonómico; en segundo lugar, por la interpretación extensiva realizada por el Estado de sus competencias, bien a través del título competencial específico (art. 149, 1º, número 18) o de títulos sectoriales de los que se extraen consecuencias organizativas. Ha prevalecido en el legislador estatal una visión uniformista del aparato administrativo, tanto en materia de función pública o de procedimiento, como en la regulación básica de algunos servicios públicos, como la educación o la sanidad. En aras de principios como la igualdad, la unidad o la solidaridad, pero sin soporte empírico alguno que demuestre su garantía a través de estructuras uniformes, se ha limitado la capacidad de autoorganización de las Comunidades Autónomas y, con ella, las posibilidades de innovación administrativa y de adaptación a las necesidades locales.

El Estado autonómico, como se deduce de las anteriores afirmaciones, se ha ido construyendo en un marco administrativo cuyos perfiles están todavía por precisar. Ello ha hecho imposible abordar hasta este momento una reordenación general del sistema administrativo que saque todas las consecuencias de la organización territorial del Estado. Las Comunidades Autónomas, interpuestas entre la Administración estatal y los entes locales, aparecen como una superestructura política que se sobrepone a las estructuras periféricas de la Administración del Estado, hinchándolas con nuevos recursos y actividades, pero sin renovar de forma sustancial sus pautas de organización y funcionamiento, ni resolver su articulación con las restantes instancias administrativas.

### **Inercia y voluntarismo en el despliegue de la Administración Autonómica**

A pesar de que el principio dispositivo que rige la construcción autonómica se aplica también a su organización administrativa, las Comunidades Autónomas revelan un panorama en apariencia bastante similar en sus órganos de gobierno y administración. Como ya hemos adelantado, todas ellas han adoptado los elementos característicos del modelo estatal, reproduciendo, al mismo tiempo, muchas de sus patologías.

Sobre esta arquitectura común, la praxis de las diferentes autonomías ha ido marcando diferencias. Algunas de éstas proceden de circunstancias concurrentes en el momento de formarse la administración autonómica: el grado en el que sus élites político-administrativas proceden de la Administración del Estado determina una mayor o menor consideración del modelo estatal como referencia; la coincidencia o no de la capitalidad autonómica con una ciudad en la que existieran previamente servicios administrativos ha condicionado una mayor o menor presencia de funcionarios transferidos en los servicios centrales; por último, las Comunidades Autónomas uniprovinciales, al asentar sus competencias sobre la antigua organización de las diputaciones, mantienen algunos de sus rasgos distintivos.

Son probablemente más significativas las diferencias que han ido apareciendo como consecuencia de la dinámica política en la que se ha visto inmersa cada Comunidad Autónoma. En algunos casos, la inestabilidad gubernamental ha sumido en la precariedad a la organización administrativa. Las Comunidades Autónomas que durante este periodo han visto mantenerse en el poder a los mismos partidos y líderes políticos, han generado una configuración presidencialista en la que el Presidente y su entorno inmediato desempeñan un papel clave en el funcionamiento del gobierno y la administración. Por último, el recurso a las coaliciones gubernamentales ha fomentado la fragmentación de las estructuras y el sobredimensionamiento de los niveles políticos.

A pesar de estas diferencias, pueden avanzarse las siguientes características comunes de la organización administrativa autonómica:

### *Fragmentación y rigidez de las estructuras departamentales*

Las Comunidades Autónomas adoptaron el modelo sectorial departamentalizado de la administración estatal, reproduciendo en cascada las denominaciones propias de los ministerios en sus consejerías y órganos superiores. Ello facilitaba la recepción de los traspasos y hacía más sencilla la relación con la administración estatal, pero prescindía de que la organización ministerial es, muy a menudo, "un monumento a viejos problemas" (SCHON, 1973: 162); tampoco tenía en cuenta que los criterios de agrupación de los sectores no tienen por qué repetirse de la Administración central a la autonómica.

Cuando se adoptan formulas innovadoras para la definición de los departamentos, es bastante común que su organización interna reproduzca viejos esquemas, manteniendo los mismos problemas de coordinación. Es frecuente ver repetirse en las Comunidades Autónomas principios de organización del trabajo de carácter funcional, basados en la fidelidad a los viejos cuerpos de funcionarios estatales, cuya lógica no se justifica en las nuevas administraciones. Problemas históricos de articulación competencial en la Administración del Estado han reaparecido en las autonomías, como el reparto del registro industrial entre Industria y Agricultura, la sanidad animal entre Sanidad y Agricultura, la medicina laboral entre Trabajo y Sanidad o la gestión del personal entre Hacienda y Presidencia.

En términos generales, se detecta en las Comunidades Autónomas una tendencia al departamentalismo como rasgo patológico de la organización burocrática, acentuado en aquellos gobiernos que, por sus características, carecen de una fuerte cohesión política (ver en el caso del País Vasco, ECHEBARRIA, 1994: 50). Las soluciones, sin embargo, se han basado en multiplicar las estructuras burocráticas interdepartamentales de coordinación formal (órganos colegiados), cuya eficacia es más que dudosa, al no modificar los principios de división del trabajo en el seno de las unidades de base donde se sitúan las raíces del problema.

En parecidos términos de fragmentación y rigidez se puede juzgar la división vertical del trabajo entre niveles administrativos, donde la inercia ha llevado a repetir la arcaica letanía estatal de servicio, sección y negociado. Esto ha producido unas estructuras artificiosas, infladas de jefaturas sin contenido, que estiran la cadena de mando, retrasando la toma de decisiones y perturbando la comunicación lateral.

A esto se une una concepción garantista de la ordenación de los puestos de trabajo que condena a las estructuras a un desfase permanente con la actividad real de la organización. Las administraciones autonómicas sufren problemas serios de acomodación entre la carga de trabajo de las unidades y sus estructuras formales, sin que, de momento, hayan encontrado una solución a estos problemas. A modo de ejemplo, es fácil descubrir servicios técnicos ociosos en departamentos como Educación que han reducido sus inversiones, mientras aquellos que han incrementado su esfuerzo constructivo, como Vivienda o Medio Ambiente, tienen que recurrir a asistencias externas.

*El peso desproporcionado de la confianza política en las estructuras directivas*

Nuestro sistema político-administrativo no se ha caracterizado, en general, por el acierto a la hora de resolver la articulación entre política y administración. Como pone de manifiesto MORELL en un reciente trabajo (1994), hemos asistido en todas las administraciones a una expansión desproporcionada del principio de la confianza política para el ejercicio de puestos de responsabilidad, marginándose el sistema de mérito y negándose la deseable profesionalidad en el ejercicio de las funciones directivas.

Las Comunidades Autónomas apostaron desde el principio por la confianza política en detrimento del mérito y la capacidad. Como afirmaba recientemente SOLÉ TURA en un diario madrileño (*El País*, 17 de mayo de 1994): "se intentó superar las insuficiencias o la rigidez extrema de los mecanismos administrativos con el voluntarismo y la confianza personal, lo cual era una apuesta por la fidelidad al ideal y el compromiso político". En la evolución posterior la incapacidad de avanzar desde esta comprensible urgencia inicial, profesionalizando la función directiva, ha pervertido los niveles superiores de las administraciones autonómicas, convertidos en cauces de formación y reproducción de las élites regionales de los partidos.

De hecho, por debajo de los titulares de los departamentos, las administraciones autonómicas cuentan con uno o dos escalones de autoridad servidos por altos cargos. Hablamos de los puestos ocupados por Secretarios Generales, Subsecretarios, Secretarios Técnicos, Viceconsejeros, Directores Generales, Directores, directivos de organismos autónomos y empresas públicas y, en algún caso, incluso Subdirectores Generales y Delegados provinciales. En contra de las recomendaciones del Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías, sólo tres Comunidades Autónomas (Murcia, Cantabria y Aragón), limitan la ocupación de los altos cargos a funcionarios por el sistema de libre designación. Las restantes optaron por dejar estos niveles abiertos a la disponibilidad del Consejo de Gobierno. Además, hay que contar con un número no despreciable de puestos de designación política en gabinetes o como asesores de confianza de carácter eventual.

El resultado ha sido la aparición de una nutrida élite político-administrativa, que según datos recogidos exclusivamente sobre altos cargos, por JIMENEZ ASENSIO (1992: 94), oscilan entre los 23 de la Comunidad Foral de Navarra y los 160 del Gobierno Vasco. Estas cifras, como el propio autor indica, no guardan relación directa ni con el volumen de competencias asumidas, ni con el número de funcionarios, obedeciendo a circunstancias político-administrativas de cada Comunidad Autónoma. En Navarra pesa decisivamente la tradición administrativa propia de la antigua Diputación Foral. En el caso del Gobierno Vasco el alto número de altos cargos se explica por la incidencia de los gobiernos de coalición en la estructura política y por la escasez de cuadros funcionariales incorporados de la Administración del Estado.

La situación descrita, además de perjudicar a las nuevas administraciones con la imagen del *spoils system*, provoca notables disfunciones en el proceso de toma de decisiones y en la eficacia de los mecanismos de responsabilidad. La plena jeraquización de la Administración en órganos políticos lleva a confundir la discrecionalidad técnica o de gestión con la discrecionalidad de tipo político, cuya frontera con la arbitrariedad es muchas veces imperceptible. Al mismo tiempo, la provisión política de puestos directivos implica, a menudo, falta de continuidad en el ejercicio de funciones de responsabilidad y limita las expectativas de promoción interna, generando un clima de desconfianza entre los cargos políticos y sus subordinados. Finalmente, la extensión de la confianza política a puestos directivos significa rebasar el umbral propio de los mecanismos de responsabilidad política (el control parlamentario de los miembros de Gobierno), sin que se genere paralelamente un mecanismo de exigencia de responsabilidad adecuado a la naturaleza de estos puestos (MORELL, 1994, p.173).

Estamos ante uno de los problemas más difíciles de resolver en las administraciones autonómicas, dada la resistencia que cualquier modificación del actual *status quo* puede provocar en los aparatos de los partidos. Urge delimitar las funciones desempeñadas por la representación política y aquellas que deben encomendarse a profesionales en base a su experiencia y conocimiento. Esto no pasa, a nuestro juicio, por la burocratización de los niveles superiores de la Administración, sino por la definición de una función directiva con un régimen propio, donde prevalezca el principio de mérito y capacidad sobre la confianza política y se asegure el ejercicio de la responsabilidad mediante un control por resultados.

### *La proliferación de los entes instrumentales*

El recurso a entes instrumentales con personalidad jurídica ha sido otro de los rasgos característicos de la construcción administrativa autonómica. Hacen suya la misma técnica de salida del régimen administrativo ordinario practicada por la Administración del Estado para posibilitar una mayor autonomía en la gestión de determinados servicios o en el ejercicio de ciertas funciones.

La creación de entes instrumentales por las Comunidades Autónomas puede encuadrarse en dos lógicas diferentes: por una parte, el mimetismo con la Administración del Estado en la organización de servicios o funciones que gozan de fórmulas semejantes en el nivel central (organismos autónomos de servicios sanitarios o sociales, institutos de vivienda, desarrollo rural o protección de la naturaleza, institutos de formación de funcionarios y empresas públicas de transportes); por otra parte, la búsqueda de estructuras ágiles y fiables, al margen del régimen ordinario de personal, contratación o gestión económica, para asumir la ejecución de proyectos concretos o la gestión de centros o servicios, en los ámbitos del desarrollo económico y territorial o de las políticas culturales.

De esta doble dinámica han surgido un amplio universo de organismos autónomos comerciales y administrativos, entes públicos de Derecho público y privado y sociedades mercantiles que tienen a la Comunidad Autónoma como

accionista único, mayoritario o minoritario. Las modalidades de personificación aplicables en cada Comunidad están recogidas en normas legislativas específicas o incluidas en el texto regulador de la hacienda autonómica. Se trata de preceptos que imitan con pequeñas variantes semánticas las normas estatales, reproduciendo todas o algunas de las figuras que operan en la Administración del Estado; sólo la Comunidad de Madrid recoge una singularidad, todavía inédita, al contemplar los servicios de gestión diferenciada sin personalidad jurídica.

La creación de los entes instrumentales se ha producido a remolque de la iniciativa política. La personificación, preferentemente societaria dada su mayor autonomía y facilidad de constitución, ha beneficiado a proyectos o servicios que reunían la suficiente prioridad y patrocinio político como para vencer la resistencia de los defensores de la uniformidad administrativa y presupuestaria. Las empresas públicas realizan actividades imaginables e inimaginables para una Administración pública que van desde el otorgamiento de subvenciones, la construcción de carreteras y la gestión de una orquesta sinfónica hasta la explotación de minas o la realización de prospecciones petrolíferas. En general, se han echado de menos criterios de orden funcional que sirvan para delimitar la elección de la forma jurídico-organizativa más adecuada para cada tipo de actividad; esto ha provocado la coexistencia en la misma administración de servicios de idénticas características bajo modelos de gestión muy diferentes.

Tampoco la creación de entes de esta naturaleza ha servido para depurar y perfeccionar la relación de instrumentalidad que arrastra históricamente en nuestro ordenamiento muchas lagunas e imperfecciones. La mayor autonomía de gestión de la que se benefician estas figuras no se ha visto compensada por el establecimiento de sistemas de fijación de objetivos y controles por resultados que aseguren la transparencia y la responsabilidad en la gestión.

No es extraño, por tanto, que se haya denunciado la opacidad en el funcionamiento de estas figuras y el perjuicio que causan a la seguridad jurídica (ver ARIÑO, 1994). En el caso de las sociedades públicas no es infrecuente descubrir, entre otras sorpresas, que su personal no se incluya en las estadísticas de empleo público de la Comunidad Autónoma, que sus retribuciones excedan los límites previstos en la normativa general o que sus obligaciones financieras no queden reflejadas en el endeudamiento reconocido por la Comunidad Autónoma. Esta situación, fruto del abuso y la utilización poco rigurosa de la relación de instrumentalidad, no debe conducir, sin embargo, a su desaparición. El recurso a la utilización instrumental de la personificación y del Derecho privado tiene sentido cuando responde a criterios comprobables de eficacia y eficiencia y se realiza sin perturbar la seguridad jurídica. Lo que resulta desaconsejable es la utilización de entes instrumentales con simples criterios de oportunidad política y como sucedáneo de la renovación pendiente del régimen administrativo común.

### *La conservación de la estructura periférica estatal*

Las Comunidades Autónomas podían optar en el momento de su creación entre dos formas de organizar la ejecución de sus competencias en el territorio:

por una parte, el sistema de administración indirecta, que implica su ejercicio a través de otros organismos públicos, en este caso los entes locales, que se convertirían en su plataforma administrativa en el territorio; por otra parte, el modelo binario en el que la administración autonómica convive en el territorio con otras administraciones gestionando sus competencias a través de su propios servicios periféricos (ver al respecto ARGULLO, 1990: 3458 y ss.).

En este ámbito, como en otros ya citados, la herencia del modelo estatal ha podido más que las voluntades declaradas de racionalización administrativa. Hay que recordar que el Informe de los Expertos sobre Autonomías que abogaba explícitamente por la administración indirecta, recomendando la desaparición de los órganos periféricos transferidos del Estado. Este fue el sistema elegido por algunos Estatutos que optaron expresamente por actuar a través de las diputaciones (dejando al margen el caso especial del País Vasco, así lo hacen los Estatutos de Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura y Castilla y León). En contra de estas previsiones, la regla general en estos momentos es la existencia de una administración autonómica desplegada en el territorio en circunscripciones diversas que no coinciden necesariamente con la provincia (zonas escolares, áreas sanitarias, agencias de desarrollo comarcal, etc.)

La entidad de las funciones de las dependencias periféricas y su estructuración interna varía entre las diversas Comunidades Autónomas. En general, los servicios centrales ejercen una supervisión muy estrecha de los órganos periféricos, cuyas funciones resolutorias son reducidas y se ejercen sobre expedientes de una importancia menor. La estructuración de los servicios periféricos varía, pudiendo estar integrados en una única delegación territorial (Aragón, Cataluña o Castilla y León), aparecer agrupados por delegaciones de las diferentes consejerías (Galicia o Andalucía) o subordinarse de forma directa por servicios a sus direcciones correspondientes de los servicios centrales (País Vasco).

Aunque la situación actual sea una consecuencia directa de la forma en que se realizaron las transferencias de la Administración del Estado, el problema del despliegue territorial de las competencias autonómicas no admite como alternativa una solución única, ni uniforme para las diferentes autonomías, ni basada en un tratamiento homogéneo de los diferentes tipos de entes locales cuyas capacidades de gestión son muy desiguales. Como la realidad se ha encargado de demostrar, la apuesta generalizada por la administración indirecta se enfrenta, no sólo a las particularidades con las que las distintas autonomías contemplan su articulación territorial, sino también a las exigencias que se derivan de una gestión racional de determinados servicios públicos y a las capacidades de los entes locales para asumir competencias delegadas.

De este modo, no vemos la forma de evitar racionalmente el despliegue de órganos autonómicos en el territorio cuando se trate de gestionar sistemas integrados de prestación de servicios, como la sanidad, la educación, la justicia o la policía, con la única salvedad posible de las grandes ciudades. Un criterio semejante puede aplicarse a las funciones territoriales de apoyo a la ejecución y ges-

tión de equipamientos o infraestructuras de interés comunitario, como las carreteras, las obras hidráulicas, los puertos y los ferrocarriles.

Conclusiones diferentes pueden obtenerse en presencia de funciones relacionadas con la regulación e incentivación de sectores económicos y actividades privadas o relacionadas con la promoción de la cultura y el deporte. En estos casos, las administraciones autonómicas podrían, al menos, reducir y compactar sus servicios territoriales, aprovechando el aparato administrativo de los entes locales en beneficio de la eficacia de sus políticas y de la proximidad a los afectados.

No es nuestra intención concluir a partir de la descripción anterior una evaluación abrumadoramente negativa del funcionamiento de la Administración de las Comunidades Autónomas. A nuestro parecer hay razones de sobra para pensar lo contrario: las nuevas administraciones representan la mayor innovación del aparato estatal en la democracia, creando un nuevo escenario de la acción pública que abre cauces inéditos a la comunicación entre la sociedad y los poderes públicos; ello redundará en una mayor proximidad a las necesidades locales, una mayor capacidad de iniciativa para solucionar los problemas y una ampliación de las posibilidades de consenso y participación de los intereses afectados. En todos estos sentidos, las administraciones autonómicas han permitido rellenar buena parte del vacío de legitimidad de nuestro aparato estatal, históricamente percibido por los ciudadanos con lejanía y desconfianza.

Esto no excluye una valoración crítica de su conformación organizativa, que la urgencia política y la deficiente depuración del modelo heredado han situado por debajo de las altas expectativas existentes en un principio. Sin embargo, no se justifican actitudes neocentralistas que denuncian la desproporción entre las responsabilidades asumidas por las Comunidades Autónomas y sus capacidades de gestión y aprovechan para situar a la Administración del Estado como baluarte de racionalidad general. Hay que distinguir entre las disfuncionalidades del sistema administrativo y las consecuencias de la variedad de intereses, identidades y capacidades que se derivan del juego normal de la autonomía política (SUBIRATS, 1989). Confundir ambas cosas sólo conduce a generar un círculo vicioso de desconfianza del que resulta un aplazamiento permanente de la reforma.

### **La voluntad de reforma y la capacidad para cambiar**

En los últimos años las Comunidades Autónomas se han ido aproximando a la mayoría de edad administrativa, lo que se refleja en una progresiva consolidación y tendencia a la estabilidad de sus estructuras y presupuestos, al menos, en aquellas autonomías que ya han recibido el grueso de sus competencias. La transición hacia una nueva etapa en su ciclo de vida se ha visto acompañada por el impacto de la crisis económica y política que ha sacudido a nuestro país en los dos últimos años. No es de extrañar que en un doble contexto de crisis y cambio de ciclo las ideas de reforma capturen la atención de los dirigentes autonómicos.

### *Un mercado para el cambio*

Toda reforma efectiva requiere la existencia de lo que algunos han denominado un "mercado para el cambio", (BEER y otros, 1990), es decir, el encuentro entre lo que metafóricamente podemos llamar la oferta y la demanda de cambio. Esto significa la necesidad de que se produzca un encuentro entre las presiones que empujan hacia la reforma (factores de oferta) y la voluntad y capacidad real de llevarla a cabo (factores de demanda). Esta distinción ayuda a escapar del determinismo de los factores ambientales que acompaña muchos de los razonamientos sobre el cambio organizativo; hace falta algo más que presiones externas para que una organización cambie.

Los factores de oferta proceden de una combinación de presiones externas e internas para mejorar el funcionamiento. Estos estímulos han acompañado a las Comunidades Autónomas prácticamente desde su creación, dada la inercia e improvisación que han caracterizado su proceso de construcción administrativa. Las presiones se han ido intensificando en los últimos años como consecuencia del progresivo desplazamiento de la función representativa por la función gerencial en las autonomías (ORTEGA, 1994: 135). La crisis económica y política de los últimos años ha terminado por abrir la una "ventana" (KINGDOM, 1984) a la reforma administrativa en la agenda de los poderes autonómicos.

Entre las presiones económicas, se sitúan las demandas de disciplina presupuestaria para cumplir con las condiciones de convergencia del Tratado de Maastricht. Esto representa una drástica corrección de la laxitud observada por las Comunidades Autónomas en materia de gasto público (ver GONZALEZ-PARAMO, 1993). En ausencia de reformas, las exigencias de disminución del endeudamiento, la reducción de los presupuestos de inversión o la contención de la masa salarial pueden complicar extraordinariamente el funcionamiento de las Comunidades Autónomas.

Paralelamente, diversas asociaciones y grupos de interés de carácter económico se han echo eco de los costes de la "no reforma" de las administraciones autonómicas, señalando los perjuicios que ello supone para la competitividad empresarial. Cuestiones como el retraso en el pago a los proveedores, la lentitud en la concesión de licencias industriales o la escasez de suelo industrial han desencadenado un posicionamiento activo de los grupos empresariales en favor de la reforma.

Las repercusiones de la crisis que afecta a la vida pública española no han pasado desapercibidas para las Comunidades Autónomas. La aparición de fraudes e irregularidades en la adjudicación de contratos, la concesión de subvenciones o la selección de funcionarios, ha afectado directamente a numerosas autonomías, sembrando en la conciencia social una imagen de falta de objetividad y mala administración de los recursos públicos por parte de las nuevas administraciones. Surge la presión social por aclarar las "zonas grises" en el funcionamiento de los poderes autonómicos donde aparecen estas prácticas.

La concurrencia de los estímulos citados no basta para producir reformas. Tienen que ser percibidos por actores clave de la organización, capaces de gene-

rar coaliciones que reúnan voluntad de reforma y capacidad real de producir cambios. En este eje, el liderazgo político es el recurso más preciado, aunque deba acompañarse de una asignación de autoridad y recursos a los órganos encargados de ejecutar las reformas. La mayoría de los cambios no fracasan simplemente por falta de liderazgo político, sino por la incongruencia entre la estrategia de cambio elegida (alcance, método y secuencia temporal) y la suma del apoyo político disponible y la capacidad real del agente de cambio.

Entre las autonomías que se hicieron eco de las presiones para la reforma en una etapa temprana de su desarrollo hay que citar a la Comunidad de Aragón que elaboró en 1985 un excelente "Informe sobre los problemas que plantea la organización y funcionamiento de la Comunidad Autónoma", conocido como el Libro Blanco, cuyo nivel de ejecución fue lamentablemente bajo (GIMENEZ ABAD, 1994). También se manifestó pronto esta inquietud en la Comunidad Foral de Navarra, heredera de una tradición administrativa en materia de organización y métodos que procede de la antigua Diputación (RAZQUIN, 1994). Finalmente, entre las pioneras hay que citar a la Generalitat de Catalunya que decidió en 1985 la creación de un Comité Asesor (rebautizado en 1993 Comité Director) para evitar el sobredimensionamiento de las estructuras administrativas (FLORENSA, 1994).

Corresponde a la Xunta de Galicia el mérito de haber iniciado en 1989 la primera reforma de largo alcance orientada a una transformación en profundidad de sus procedimientos y estructuras administrativas (RODRIGUEZ, 1990). En este caso, los problemas pendientes en la construcción administrativa (como la regularización de los contratados y funcionarios interinos) y la mala imagen externa de una administración víctima de la inestabilidad y la colonización política, se juntaron con una firme voluntad de hacer de la reforma una de las prioridades de la acción del nuevo Gobierno (LOSADA, 1994).

Desde entonces, numerosas administraciones autonómicas han expresado de forma más o menos explícita una voluntad política de reforma (ver sobre Andalucía, PORRAS, 1994; sobre Madrid, VILORIA, 1994; y sobre la Comunidad Valenciana, IRURE, 1994). La aprobación por la Administración del Estado de su Plan de Modernización en 1992 generó un efecto demostración en algunas Comunidades Autónomas. Un caso significativo es el del País Vasco, al producirse en el marco de un gobierno de coalición; la intensidad de la crisis económica y la influencia ejercida por la opinión pública condujeron a los dos socios a adoptar un programa de medidas urgentes al final de la pasada legislatura (ECHEBARRIA, 1994).

### *La organización administrativa de la reforma*

Una mención separada merecen los órganos que han asumido en las diferentes autonomías la ejecución de los cambios propuestos. Resulta bastante común la repetición de un esquema basado en dos tipos de estructura con funciones diferentes:

— en un primer plano, aparecen órganos colegiados que agrupan a representantes de todos los departamentos más los titulares de órganos horizontales; este es el papel del Pleno del Comité Director en el caso de la Generalitat de Catalunya, de la Comisión Central de Racionalización de la Xunta de Galicia, de la Comisión Interdepartamental de Coordinación y Racionalización Administrativa de la Junta de Andalucía o de la Comisión Interdepartamental para la reforma administrativa de Canarias; la Comisión de Racionalización y Mejora del Gobierno Vasco tenía una composición más elevada al reunir a sus dos Vicepresidentes y a los titulares de los departamentos de Hacienda y Presidencia; pueden citarse también, la Comisión de Coordinación del Gobierno de Navarra, en la que se integran el Presidente, los consejeros de Hacienda y Presidencia, el secretario general de este departamento y los titulares de órganos horizontales y, por último, la Comisión de Racionalización Administrativa creada por el Libro Blanco en Aragón reunía a los titulares de los órganos horizontales y a expertos en materia de organización.

La finalidad de estos órganos es ejercer un papel de impulso y coordinación, luchando contra el departamentalismo que frena toda estrategia horizontal. Su grado de eficacia no es siempre el mismo y se encuentra condicionado por factores de liderazgo político de la comisión, preparación técnica de las reuniones y capacidad de atraer la atención de los departamentos. Es bastante frecuente que, de hecho, su papel se vea mediatizado por la existencia de un órgano colegiado preparatorio de los Consejos de Gobierno, por donde circulan las “verdaderas prioridades” de los departamentos.

— en un segundo plano, nos encontramos con los órganos técnicos de carácter horizontal que asumen la ejecución directa de los proyectos de reforma. Este es el papel de la Inspección General de Servicios en la Xunta de Galicia, el Comité Director en la Generalitat de Catalunya, la Dirección de Organización y Sistemas en Navarra o la Dirección General de Organización Administrativa e Inspección General de los Servicios en Andalucía. En el caso del Gobierno Vasco se configuró un grupo de trabajo *ad hoc* con personal interno y externo para elaborar el plan de reforma.

Su capacidad real de intervención depende de factores como el ámbito y fuerza competencial, su proximidad al poder político, la unidad de acción con los restantes órganos horizontales, sus mecanismos de enlace con los departamentos y la preparación y capacidad técnica de su personal.

### **Las concepciones de la reforma administrativa en las Comunidades Autónomas**

La combinación de los factores descritos en el apartado anterior necesita concretarse en la aparición de una alternativa de cambio, reflejada en una concepción, modelo o visión de futuro de la que puedan deducirse actuaciones concretas. La concepción o visión de la reforma se expresa normalmente a través de un inventario de problemas acompañado por las soluciones propuestas (BAR-

ZELAY, 1993). Estas adoptan la forma de medidas cuya finalidad consiste en modificar total o parcialmente distintas partes de la organización (objetivos y estrategias, estructuras, procedimientos, personas, sistemas de control, cultura, etc.).

La concepción de la reforma puede formularse de manera expresa a través de planes o de los llamados libros blancos, o bien, puede estar implícita en las iniciativas concretas adoptadas. De hecho, en los últimos años los planes de reforma, como proyectos integrados de alcance global, han dejado paso a aproximaciones más modestas basadas en las actuaciones selectivas y graduales. A menudo se presenta esta segunda orientación como un método más pragmático y posibilista, aunque no siempre sea así. En realidad, la definición de una estrategia depende de factores como el apoyo político, el poder real del agente, el grado de insatisfacción interna o la complejidad de los problemas, lo que impide preseleccionar recetas generales. Hay planes de cambio jerárquicamente concebidos y ejecutados, que, gracias a su apoyo político y perseverancia, producen resultados; por el contrario, hay estrategias gradualistas que terminan siendo absorbidas por la inercia organizativa, al no llegar a incidir sobre los puntos de estrangulamiento del sistema. Tan errónea es la ortodoxia de la gran reforma, como la ortodoxia de la reforma por proyectos (ver al respecto, SERIEYX, 1992).

Pocas Comunidades Autónomas han apostado por explicitar en planes y programas generales sus visiones de la reforma administrativa. Además del Libro Blanco elaborado en su día por la Comunidad de Aragón, destacan los casos de Galicia, el País Vasco y Castilla-La Mancha. Sin embargo, la ausencia de textos que recojan la concepción subyacente a las medidas adoptadas, no es un obstáculo para avanzar algunas hipótesis.

En las páginas siguientes nos atrevemos a aventurar tres concepciones matizadamente distintas en las que pueden clasificarse las visiones de la reforma en las administraciones autonómicas. Se trata, en cualquier caso, de una diferenciación más ideológica que práctica, de modo que no es imposible que las concepciones descritas puedan solaparse parcialmente en la misma administración.

### *Racionalización burocrática*

Esta visión refleja los esfuerzos realizados por la mayoría de las administraciones autonómicas por hacer realidad en sus estructuras y procedimientos el modelo ideal burocrático. Esto supone recordar que muchas de las patologías llamadas comunmente burocráticas son en puridad antiburocráticas, es decir, producidas como consecuencia de desviaciones del modelo burocrático. Hay que tener presente que éste se concibe como el diseño organizativo superior para asegurar una aplicación objetiva y uniforme de las normas, siendo su valbr central la garantía de la seguridad jurídica.

Desde esta perspectiva, es fácil reconocer que parte de la organización, cultura y procesos de trabajo de nuestras administraciones públicas se sitúa todavía

en un estadio preburocrático. Las Comunidades Autónomas, en particular, heredaron con las transferencias apéndices organizativos de la administración estatal que habían permanecido inmunes a la burocratización. Por encima de ellos, la urgencia y el voluntarismo que caracterizaron la construcción de sus propios servicios difícilmente pudo respetar el ideal burocrático; la estructura de estas unidades se asemeja más bien a estructuras simples, fuertemente unidas a la figura de su organizador en la primera etapa de la autonomía.

Esto permite explicar que la racionalización de estructuras, personas y procesos de trabajo haya sido y deba seguir siendo una prioridad de los planes y actuaciones singulares de reforma administrativa. Una aplicación generalizada de esta lógica ha sido la regularización del personal interino y contratado en régimen transitorio durante la primera etapa de la autonomía, que ha consumido durante bastante tiempo los esfuerzos racionalizadores de las administraciones autonómicas. Al margen de ello, pueden detectarse otros tres contenidos característicos de esta visión:

— en primer lugar, frente a una definición confusa de tareas y responsabilidades se promueve la estandarización de unidades y funciones a través de normas y manuales de estructura. Esta ha sido una preocupación central, por ejemplo, del Comité Director de Organización de la Generalitat de Catalunya, con la confección de una base de datos de funciones y un manual de organización, que ha permitido conseguir una pauta normalizada en la elaboración de los decretos de estructura orgánica de los departamentos desde la que poder verificar la coherencia organizativa de los cambios propuestos. La estandarización de órganos y funciones ha sido también una función central para la Dirección de Organización y Sistemas del Gobierno de Navarra y otras unidades de esta misma denominación. También es ésta una preocupación central en las propuestas de simplificación organizativa del Plan de medidas aprobado por el Gobierno Vasco;

— en segundo lugar, frente a la dispersión, complejidad y lentitud de los procedimientos se apuesta por su simplificación y normalización, mediante manuales y normas racionalizadoras, pero también mediante la informatización de los procesos de trabajo. Prácticamente todas las Comunidades Autónomas han avanzado en mayor o medida en este terreno, espoleadas en los últimos años por las exigencias de la Ley 30/92 de régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común. Cataluña, Navarra y Aragón fueron pioneras en estas medidas, que otras autonomías han empezado a adoptar más recientemente. Hay que citar en este punto a la Xunta de Galicia (BOUZADA, 1993), cuya reforma tiene como eje central la racionalización e informatización de los procedimientos administrativos tramitados a instancia de parte, mediante un sistema de seguimiento y ayuda a la gestión de expedientes, que permite el control actualizado de la gestión, tanto por los ciudadanos como por los propios órganos administrativos. La Comunidad de Madrid también ha asumido este objetivo como prioritario, siendo la primera administración autonómica en responder al mandato de la Ley 30/92;

— en tercer y último lugar, frente a posibles fisuras en la observancia de las normas y procedimientos establecidos, tanto en la gestión de recursos y actividades, como en la racionalización organizativa y procedimental, se han reforzado los órganos especializados de control central o se han establecido órganos nuevos con estos cometidos. Esta es la lógica que se sitúa bajo el papel que asumen las inspecciones de servicios, las direcciones de organización y sistemas o, en una denominación singular, el Comité Director de la Generalitat de Catalunya. Junto a funciones de impulso, coordinación y análisis es común que estos órganos tengan atribuidas competencias de vigilancia y control en materia de incompatibilidades y cambios organizativos.

### *Gerencialis no de servicios*

Impulsar la receptividad a las demandas y necesidades de los ciudadanos y usuarios de los servicios públicos es una tendencia compartida por todas las administraciones públicas (ver OCDE, 1991) y ampliamente difundida en las administraciones autonómicas. El gerencialismo de servicios expresa una visión de reforma que complementa la perspectiva garantista del derecho administrativo, con la orientación finalista del management de los servicios públicos. La administraciones se contemplan como organizaciones que producen servicios, cuyos usuarios adquieren la condición de clientes.

Sin entrar a discutir las potencialidades y limitaciones conceptuales de este enfoque en la administración pública, es evidente su capacidad para atraer la atención de políticos y directivos en las Comunidades Autónomas, dada la carga servicial de sus actividades. De esta concepción pueden extraerse dos versiones diferentes, según se aplique al rediseño de procesos singulares de prestación de servicios o tenga por objeto la reorganización global de todo un sector de servicios públicos. Empezando por su versión más limitada, nos encontramos con las siguientes aplicaciones:

— en primer lugar, frente a una organización interna y unos procesos de trabajo que no tienen en cuenta los problemas y necesidades de los usuarios, se proponen nuevas estructuras que agrupan funciones y procedimientos dispersos desde la perspectiva de su destinatario final. Esta orientación ha dado lugar a la creación de las ventanillas únicas u oficinas de gestión unificada, al menos en las Comunidades de Madrid, Comunidad Valenciana y Cataluña. El resultado de estas experiencias ha sido desigual, dadas las diferencias que pueden advertirse en su diseño; en el caso de la oficina de gestión unificada de establecimientos industriales en Cataluña la concesión de funciones resolutorias a la unidad, la adecuada formación de su personal y su dependencia directa del departamento más afectado por sus competencias, se han considerado factores de éxito;

— en segundo lugar, frente a las dificultades que experimentan los ciudadanos para relacionarse con la administración (por razones diversas de accesibilidad, dificultad de comprensión del lenguaje, desconocimiento de los cauces o falta de agilidad de los procedimientos de reclamación y queja), se han adoptado

multitud de medidas y disposiciones para facilitar un encuentro fluido entre la Administración y los ciudadanos. Las oficinas y los teléfonos de información, el acercamiento del acceso a través de entidades colaboradoras, las guías de servicios, la simplificación del lenguaje administrativo y las unidades especializadas en la tramitación de quejas son iniciativas que comparten prácticamente todas las autonomías. Ahora bien, la experiencia demuestra que el impacto de estas medidas no depende tan sólo de actuar sobre la interacción en el punto de encuentro sino de modificar los hábitos de comportamiento en el seno de las unidades productoras.

La versión más amplia del gerencialismo de servicios persigue la reordenación de sectores enteros de la actividad pública desde un nuevo enfoque de las relaciones entre financiadores, productores y consumidores de los servicios públicos. Los ejemplos más elaborados de esta concepción se pueden situar en las reformas del sistema sanitario, a cuya cabeza se sitúa la Generalitat de Catalunya. Mediante la separación entre las funciones de financiación y producción de servicios y la concesión de una creciente libertad de elección a los consumidores se pretende, al mismo tiempo, incrementar la capacidad y calidad asistencial del sistema y contener sus costes. Los efectos beneficiosos de una competencia regulada entre los centros productores es el presupuesto de partida del nuevo diseño que atribuye a los hospitales y centros asistenciales una mayor autonomía de gestión, a cambio de contratos con objetivos cuantificados.

### *Eficientismo en clave política*

La contención del gasto público, cuando no la reducción del tamaño del sector público, se ha situado en el centro de las políticas de reforma administrativa en las democracias occidentales durante los últimos quince años (ver ECHEBARRIA, 1993). La crisis financiera del Estado del bienestar ha elevado a un primer plano la visión eficientista de la gestión pública, buscando obtener el máximo rendimiento posible a la utilización de los recursos públicos.

La lógica eficientista tiene una primera parte de reducción o ajuste que afecta, en primera instancia, a los gastos de funcionamiento de la administración, mediante la supresión de unidades, el recorte de plantillas y la contratación externa de los servicios y después, cuando no queda más remedio, al nivel de cobertura ofrecido a los ciudadanos a través de servicios y prestaciones. La segunda parte de esta misma visión se basa en introducir un modelo de gestión orientado a la eficiencia y basado en la flexibilización del empleo público, la utilización del presupuesto como instrumento de gestión, el desarrollo de sistemas de medición y control de resultados, el establecimiento de incentivos ligados a responsabilidades y la creación de entornos competitivos para que las unidades puedan contrastar entre ellas sus costes y resultados (OXLEY, 1993).

Las circunstancias económicas están imponiendo progresivamente a las Comunidades Autónomas la elaboración de respuestas en esta dirección que, de momento, no han llegado demasiado lejos. De hecho, hablamos de eficientismo

en clave política por la aplicación de medidas de ajuste, que tratan de neutralizar la percepción extendida en la opinión pública y confirmada por algunos comentaristas (MARTIN-RETORTILLO, 1992), de un crecimiento desmesurado de la administración autonómica desde su creación.

En los últimos años diversas Comunidades Autónomas han llevado a cabo reestructuraciones en su organización administrativa. La más espectacular, dado su objeto, ha sido la realizada por el nuevo Gobierno Vasco nada más comenzar la legislatura, en aplicación del Plan de Medidas aprobado en la legislatura anterior; estas se han concretado, de momento, en una reducción de los departamentos (han pasado de 14 a 10) y la disminución de un 20% de los altos cargos, manteniéndose la voluntad de recortar el número de sociedades públicas y hacer desaparecer algunos de los órganos territoriales. Otras Comunidades Autónomas han actuado también de manera semejante, al menos en relación a sus entes institucionales, como son los casos de la Comunidad Valenciana y Castilla-La Mancha; en el primero, la Ley de presupuestos para 1993 acordó la supresión y su consolidación en las estructuras departamentales de las entidades autónomas de carácter administrativo (IRURE, 1994).

Hay que apuntar, sin embargo, que la inflación orgánica es más un poderoso síntoma de profundos desequilibrios en la organización y funcionamiento del sector público que un mal en sí mismo. Esto supone que, si los ajustes no se acompañan de medidas estructurales como las citadas más arriba, cambios como los anteriores quedarán en una operación de fachada con una efímera rentabilidad política. De momento, pocas administraciones autonómicas han practicado un efficientismo más constructivo, tratando de reorientar hacia la eficiencia la organización y la cultura administrativa. En esta línea se puede citar el proyecto de evaluación del rendimiento de la Xunta de Galicia, que trata de establecer comparaciones cuantitativas seguidas de una calificación para todos los servicios o las medidas de contención del gasto en materia de personal de la Generalitat de Catalunya, que incorporan, junto a un plan de jubilaciones anticipadas, nuevas posibilidades para la evaluación de necesidades de personal y la redistribución de efectivos.

Finalmente, la relativa juventud de las iniciativas de reforma en las Comunidades Autónomas hace muy difícil medir su eficacia hasta este momento. Las políticas de esta naturaleza, de producir buenos resultados los obtienen a medio y largo plazo, cuando han podido actuar sobre la cultura organizativa y nuevas pautas de conducta son reconocidas como un hecho cotidiano. No hay que olvidar que la visibilidad inmediata de algunas medidas vinculadas a la mejora de la receptividad o la eficiencia puede convertirse en un espejismo, si no se acompañan de cambios profundos en la organización y funcionamiento de los servicios.

#### BIBLIOGRAFIA

AJA, E. y OTROS (1985): *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Tecnos.

- ARIÑO, G. (1994): *¿Privatizar el Estado? Un retroceso en el camino de la historia o la antítesis del Estado de Derecho*. Madrid: Fundación BBV.
- ARGULLOL, E. (1990): "La Administración de las Comunidades Autónomas", en *Estudios sobre la Constitución. Homenaje a Eduardo García de Enterría*, (Volumen II). Madrid: Civitas, p. 3449-3478.
- BARZELAY, M. (1993): *Administrative Reform: Concept, Visions and Recent Experience*. Draft Paper.
- BEER, M. y OTROS (1990): "Why Change Programs Don't Produce Change", en *Harvard Business Review*, November-December, p.158-166.
- BOUZADA, J. (1993): "La reforma administrativa autonómica de Galicia", en J. RODRIGUEZ-ARANA (Coordinador): *Reforma administrativa (seminario bilateral hispano-alemán sobre reforma administrativa)*, Santiago de Compostela: Xunta de Galicia, p. 89-98.
- ECHEBARRIA, K. (1993): *La Administración pública en la era del "Managent"*. Borrador pendiente de publicación.
- ECHEBARRIA, K. (1994): "Política de reforma y reforma de la política: el caso del Gobierno Vasco", en *Autonomies*, num. 18, p. 43-61.
- FLORENSA, M.L. (1994): "La modernización de la gestión administrativa en la Generalitat de Catalunya", en *Autonomies*, num. 18, p. 13-42.
- FONT, T. (1994): "Organización administrativa de las Comunidades Autónomas", en INSTITUTO DE DERECHO PUBLICO: *Informe Comunidades Autónomas, 1993* (Volumen 1), p. 443-452.
- GARCIA DE ENTERRIA, E. (1984): "El futuro de las autonomías territoriales", en GARCIA DE ENTERRIA (Ed.): *España: un presente para el futuro*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos, p. 99-120.
- GIMENEZ ABAD, M. (1994): "La Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón: organización y funcionamiento", en *Autonomies*, num. 18, p. 173-206.
- GOBIERNO VASCO (Comisión de Racionalización y Mejora) (1994): *Una nueva Administración para una nueva etapa del Gobierno Vasco. Plan de 47 medidas para renovar la organización*. Vitoria-Gasteiz: Instituto Vasco de Administración Pública.
- GONZALEZ-PARAMO, J.M. (1993): "Política pública y convergencia: la modernización del sector público", en *Papeles de Economía Española*, num. 57, p.171-193.
- IRURE, T. (1994): "Estrategias de modernización: la experiencia de la modernización de la Generalidad Valenciana", en *Autonomies*, num. 18, p. 121-146.
- JIMENEZ ASENSIO, R. (1992): "Política y Administración: los puestos de designación política en las administraciones públicas", en *Revista Vasca de Administración Pública*, num. 32, p. 73-101.

- KINGDOM, J. (1984): *Agenda, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little Brown.
- LOSADA, A. (1994): "La Administración autonómica gallega: primeros pasos de una reforma", en *Autonomies*, num. 18, p. 63-80.
- MARTIN-RETORTILLO, S. (1992): "Reflexiones sobre el tema autonómico", en J. TUSELL Y J. SINOVA (Ed.): *La década socialista*, Madrid: Espasa, p. 127-138.
- MORELL, L. (1994): *El sistema de la confianza política en la Administración pública*. Madrid: Civitas.
- MUÑOZ MACHADO, S. (1984): *Derecho Público de las Comunidades Autónomas* (Volumen II). Madrid: Civitas
- OCDE (1991): *La Administración al servicio del público*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas
- OXLEY, H. (1993): *El sector público en los 80 y experimentos de política pública para los 90*. Madrid: Fundación BBV
- ORTEGA, F. (1994): *El mito de la modernización*. Madrid: Anthropos.
- PORRAS NADALES, A. (1994): "La Administración andaluza entre la modernización y el clientelismo", en *Autonomies*, num. 18, p. 81-93.
- PRATS, J. (1984): "Administración Pública y Transición Democrática", en *Pensamiento Iberoamericano*, num. 4, p. 445-462.
- RODRIGUEZ, D. (1990): *Textos para una reforma administrativa*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
- RAZQUIN, J.A. (1994): "La transformación de la Comunidad Foral de Navarra: el reto de la modernización", en *Autonomies*, num. 18, p. 93-120.
- SCHON, D. (1972): *Beyond the Stable State*. London: Maurice Temple Smith.
- SERIEYX, H. (1992): "Les strategies de changement", en *Revue Politiques & Management Public*, Vol. 10 (1), p.137-150.
- SUBIRATS, J. (1989): "Evaluación del proceso autonómico. Algunos indicadores", en A. FIGUEROA (Ed.): *Poder político y Comunidades Autónomas*. Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco.
- VILLORIA, M. (1994): "El fenómeno modernizador en la Administración de la Comunidad de Madrid", en *Autonomies*, num. 18, p. 147-172.

**TERCERA PARTE**

**PRINCIPALES RASGOS DE LA EVOLUCION  
DE LOS ESTADOS COMPUESTOS EN EL DERECHO  
COMPARADO EUROPEO DURANTE 1994**



## ALEMANIA\*

*Hans-Peter Schneider*

El federalismo alemán se encontró por primera vez después de la reunificación de los dos Estados ante el reto de una reforma constitucional. Después de que la Comisión constitucional conjunta, compuesta por treinta y dos miembros del Bundesrat y otros treinta y dos del Bundestag, presentara en cumplimiento de lo previsto por el art. 5 del Tratado de la unificación las propuestas para modificar y completar la Ley Fundamental de Bonn (GG) (*Bundestagsdrucksache* 12/6000), las Cámaras legislativas propiamente dichas —el Bundestag y el Bundesrat— se encargaron del tema y aprobaron en total catorce reformas constitucionales, de las cuales sólo once afectaban al orden federal.

Las nuevas disposiciones han entrado en vigor el 15 de noviembre de 1994 como cuadragésimo segunda Ley de reforma de la Ley Fundamental de Bonn, de 27 de octubre de 1994 (*Bundesgesetzblatt* I, pág.3146). Con carácter previo habían tenido lugar otras reformas como la inclusión del art. 23 —llamado el artículo de Europa— o la privatización de los ferrocarriles y correos que también tuvieron considerables repercusiones en las relaciones entre Bund y Länder. Por contra, han pasado a segundo término otros acontecimientos como los pronunciamientos de los tribunales o la correspondiente praxis estatal y administrativa que se han visto completamente relegados ante estas reformas federales. De esta manera, se puede designar sin exageración a 1994 como el “año del federalismo” para Alemania.

### Punto de partida

Con la reunificación de Alemania el 3 de octubre de 1990 llegó la hora de los Länder. Ya en julio de 1990 los Ministros-Presidentes de los “antiguos” Länder de la República Federal concluyeron el llamado “Documento sobre puntos angulares” (*Eckpunkte-Papier*) en el cual no sólo se reivindicaba la eliminación de las “disparidades” en el ámbito de la constitución financiera, la investigación de nuevas fuentes impositivas para los Länder, una intensificación de los requisitos para que el Bund pudiera hacer uso de la legislación concurrente del art. 72.2 GG sino también, una ampliación del consentimiento preceptivo del Bundesrat para todas las leyes que hubieran de ser ejecutadas por los Länder y comportaran gastos o bien, a través de las cuales se transfiriesen derechos soberanos de

---

\* Traducción de María Jesús GARCIA MORALES, Profesora de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona.

los Länder a la Unión Europea. Finalmente, incluso se recomendó un cambio de designación de la República Federal de Alemania por el de “Federación de los Länder alemanes” (*Bund Deutscher Länder*). Al mismo tiempo, se formaron en la antigua República Democrática alemana cinco nuevos Länder (*Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt y Thüringen*), que acto seguido tuvieron sus propias constituciones y desarrollaron rápidamente una muy pronunciada conciencia federal que apenas es inferior a la que existe en *Bayern* y las ciudades hanseáticas de la antigua República Federal.

Partiendo de esa una nueva “ola de federalismo” en Alemania, en primer lugar el Bundesrat adoptó la iniciativa para la oportuna reforma constitucional y nombró una comisión que publicó sus propuestas —considerablemente idénticas a las expresadas por los Ministros-Presidentes en el “Documento de puntos angulares”— bajo el título “Fortalecimiento del federalismo en Alemania y Europa así como propuestas para la modificación de la Ley Fundamental de Bonn”, en mayo de 1992, es decir, al principio de las deliberaciones de la Comisión constitucional conjunta. De ahí, se puede afirmar que, de forma similar a como ocurrió durante la creación de la República Federal de Alemania en 1949, por primera vez los Länder han sido de nuevo la fuerza motriz de una reforma constitucional y han asumido un papel decisivo en el debate público. Al final no fue posible basarse en las fuerzas cuyas posiciones políticas fueron utilizadas por el Bund para la ratificación del Tratado de Maastricht en el Bundesrat y que siempre hubieran podido amenazar hasta el final de 1993 con el fracaso del Tratado en caso de incumplimiento de sus reivindicaciones. Dado que el Bund no consiguió su objetivo, los Länder que jugaban con sus diferentes y contrapuestos intereses, supieron aprovechar en su favor el momento y formaron un frente político unitario por encima de las todas las fronteras partidistas. Su especial *voting power* se tradujo no sólo en las discusiones de la Comisión constitucional conjunta sino también en los resultados finales de la reforma constitucional de 1994.

### La participación de los Länder en Europa

En conexión directa con el proceso de ratificación del Tratado de Maastricht, al inicio de los debates en el seno de la Comisión constitucional conjunta figuró el esfuerzo de los Länder por mejorar sus posibilidades de participación a nivel europeo. Ya en el año 1993 consiguieron que la transferencia de más derechos soberanos del Bund o de los Länder a la Unión Europea precise siempre a partir de ese momento el consentimiento del Bundesrat (art. 23.1.2 GG). Además, se introdujo en su favor el derecho a transferir sus propios derechos soberanos a organizaciones supranacionales de carácter transfronterizo siempre en el marco de sus competencias y con el consentimiento del Gobierno federal (art. 24.1a GG). En relación al Bundesrat, los Länder colaboran ahora también directamente en todos los asuntos de la Unión Europea. Con esa finalidad el Gobierno federal debe informar al Bundesrat ampliamente y cuanto antes (art. 23.2 GG). Más allá, el Bundesrat también colabora en la formación de la volun-

tad del Bund en cuestiones europeas siempre que haya participado en la correspondiente medida interna o en cuanto los Länder sean competentes en el ámbito interno (art. 23.4 GG).

Si los intereses de los Länder se ven afectados en un ámbito donde el Bund ostenta competencias exclusivas, el Gobierno federal debe tomar en consideración la opinión del Bundesrat. Esta obligación se concreta en una “preceptiva” toma en consideración siempre que las competencias legislativas de los Länder, la constitución de sus autoridades o su procedimiento administrativo resulten afectados de manera esencial (art. 23.5 GG).

Finalmente el Bund debe dejarse representar a nivel europeo, incluso en las instituciones de la Unión Europea, a través de los miembros de los Gobiernos de los Länder que sean determinados por el Bundesrat (art. 23.6 GG). En ese caso, puede suceder que en el Consejo de Ministros de la Unión Europea junto a los miembros de los Gobiernos nacionales también se sienta el Ministro de un Land alemán y actúen en igualdad de condiciones, es decir, éste puede hablar y votar por la República Federal de Alemania. Estas extraordinarias y considerables competencias de participación de los Länder conforme al art. 23 GG —en la redacción que le dio la trigésimo octava Ley de reforma de la Ley Fundamental de Bonn de 21 de diciembre de 1992 (*Bundesgesetzblatt I*, pág. 2086)— han sido intensamente criticadas tanto en el debate público como en los escritos doctrinales. El anterior Presidente de la República Richard von Weizsäcker habló de un peligroso desarrollo de la República Federal de Alemania en dirección a una “alianza de estados” (*Staatenbund*). Otros advirtieron sobre la pérdida de poder político de Alemania en las instituciones europeas si los representantes de los Länder, que siempre en primer lugar deberían coordinarse y pronunciarse, se encontraran bajo la presión de adoptar una rápida decisión. Sin embargo, aun cuando estos temores fueran justificados, el nuevo poder de los Länder alemanes en Europa se debe valorar positivamente. Desde hace ya mucho tiempo, importantes competencias de los Länder han sido transferidas a Europa. De esta manera, en Alemania se ha dado durante los pasados cuarenta años no sólo una tendencia hacia la “unitarización” del Estado federal sino también hacia una “consunción” de la sustancia federal en dirección a Europa. Algunos han planteado incluso la cuestión de si a través de la creciente europeización de las competencias de los Länder no se ha avanzado demasiado lejos hacia una pérdida de esa sustancia que ya apenas permite hablar de un “desglose de la federación en Länder” que el art. 79.3 GG declara como no susceptible de reforma. Desde ese punto de vista, los Länder han mostrado en el último minuto y en cierto modo el “freno de alarma” y han conducido al veloz tren europeo bajo la estela nacional hacia un más lento raíl federal. Ello también podría perjudicar, más que beneficiar, a la “Europa de las Regiones” en los otros Estados miembros.

### Nuevas disposiciones en el ámbito de la legislación

Durante los últimos diez años un factor esencial en la disminución de las competencias de los Länder ha sido no tanto el amplio y permanentemente am-

pliado catálogo de las competencias concurrentes del Bund del art. 74 GG, como el hecho de que los criterios del art. 72.2 GG para su utilización eran indeterminados ya que el Bund podría siempre intervenir si existía una “necesidad” de una disposición federal uniforme. A ello cabe añadir, que el Tribunal Constitucional Federal se ha negado en las demandas interpuestas por los Länder, a examinar la existencia de estos criterios en casos singulares porque son de naturaleza política y por tanto, no son justiciables. De ahí, que la petición principal de los Länder con vistas a la reforma constitucional fuera afinar cada “cláusula de necesidad” y hacer accesible el control constitucional sobre la misma. Según el actual art. 72.2 GG el Bund tiene en el ámbito de la legislación concurrente el derecho a legislar sólo “en cuanto el establecimiento de unas condiciones de vida equiparables (antes: uniformes) en el territorio federal o el mantenimiento de la unidad jurídica o económica en consideración a los intereses generales haga *indispensable* una disposición legal federal”. Además, a través de una ley federal puede determinarse que una disposición legal del Bund en la que no concurre el carácter indispensable que prescribe el párrafo 2, pueda ser sustituida a través del derecho de los Länder (art. 72.3 GG). Con esa nueva redacción los Länder asocian el deseo de que la anterior cláusula de necesidad se convierta en lo sucesivo a través del concepto de “carácter indispensable” en una auténtica regla de subsidiariedad cuyos presupuestos pueden ser completamente examinados también en sede jurisdiccional bajo el criterio de la proporcionalidad. Si tales deseos se verán cumplidos es algo que sólo podrá verificarse en el futuro.

Para ir con completa seguridad, los Länder también han procurado una nueva disposición entre las competencias del Tribunal Constitucional Federal (art. 93.1 GG), al que costará mucho en el futuro desestimar la correspondiente demanda sobre la determinación del “carácter indispensable” de una disposición federal por razones formales. Según el nuevo párrafo 2a, el Tribunal decide también de ahora en adelante, “en el caso de diversidad de opiniones sobre si una ley cumple las condiciones del art. 72.2 a petición del Bundesrat, del Gobierno de un Land o de la representación popular de un Land.” Debe observarse la enumeración de los posibles legitimados ya que por primera vez se reconoce una legitimación activa a los Parlamentos de los Länder. Así, se quiebra un importante y hasta ahora sacrosanto principio del Estado federal alemán: el principio de la exclusiva representación externa de los Länder a través de los Gobiernos de los Länder y precisamente, éste se quiebra en el proceso constitucional (art. 93.1.2a así como los párrafos 68 y 71 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal). A partir de ahora los Parlamentos de los Länder pueden, independientemente de sus Gobiernos, que también deben salvaguardar los intereses federales en virtud de su participación en el Bundesrat, defender las competencias legislativas de los Länder, es decir, esencialmente sus tareas propias, contra la intervención del Bund.

De todos modos, los verdaderos desplazamientos de competencias entre Bund y Länder no se han producido en vista a la reforma constitucional contra las antiguas reivindicaciones de los Länder salvo en casos excepcionales. Así, al Bund se ha atribuido la competencia exclusiva en materia de tráfico aéreo, de fe-

rrrocarriles y de telecomunicaciones. En el ámbito de la legislación concurrente el Bund tiene a partir de ahora la posibilidad de regular de forma uniforme las cuestiones relativas a la ingeniería genética (nuevo art. 74.25 y 26 GG). Por otra parte, la competencia para la protección del patrimonio alemán contra su evasión al extranjero (art. 74.5 de la anterior redacción de la GG) ha pasado a enunciarse entre las competencias marco y la competencia sobre nacionalidad en los Länder (art. 74.8 de la anterior redacción de la GG) ha vuelto a manos de éstos. En el ámbito de la legislación marco han tenido lugar sólo insignificantes modificaciones: los Länder tienen ahora por completo la competencia en el ámbito de las relaciones jurídicas generales sobre películas (art. 75.1.2 GG). Por lo demás, importantes reivindicaciones de los Länder como por ejemplo, la competencia exclusiva para la organización de las Universidades, no se han podido conseguir finalmente después de una intensa discusión. No obstante, para impedir que el Bund haga una utilización de las competencias marco para aprobar concretas reglas de detalle, se ha introducido en el art. 75 un párrafo segundo según el cual “las disposiciones marco sólo en casos excepcionales pueden contener regulaciones sobre pormenores que rijan o sean directamente vigentes”. A través de esta disposición también puede acotarse a la hasta ahora considerable prefiguración de las leyes de los Länder que se facilitaba a través del derecho federal marco.

### Nuevas disposiciones en el ámbito de la Administración

Tras largas discusiones se acordó al fin durante al año 1994 una privatización de tres importantes sectores infraestructurales que hasta este momento eran gestionados por la Administración propia del Bund: el tráfico aéreo, los ferrocarriles y correos (arts. 87d, e, y f GG). Todas estas tareas eran llevadas a cabo por empresas del Bund en forma de organización privada. Con ello grandes partes de la actual Administración federal han sido separadas con la consecuencia de que el sobrepeso de los Länder en el ámbito del poder ejecutivo todavía se ha desnivelado más en perjuicio del Bund. De esta manera, la Administración propia federal empieza a adoptar progresivamente un carácter tan sólo marginal.

Este desarrollo hacia un “Estado federal ejecutivo” se fortalece en Alemania a través de la federalización de las entidades de seguros. Según el nuevo art. 87.2.2 GG las entidades aseguradoras cuyo ámbito de competencia se extiende sobre el ámbito de un Land y no más allá de tres Länder son dirigidas como corporaciones de derecho público directamente dependientes de los Länder siempre que el Land al que se encomienda la supervisión sea determinado por los Länder participantes. De esta manera, puede sobre todo fortalecerse la preparación de los Länder para la intercoordinación allí donde las ciudades-Estados son rodeadas por un Estado de gran superficie que puede proporcionar las condiciones para el cumplimiento conjunto de sus tareas.

Otro de los aspectos negativos se localizaba en el supuesto de la aprobación de decretos del Gobierno federal que precisaban el consentimiento del Bundes-

rat (más conocidos como *decretos sometidos a consentimiento* (*Zustimmungsverordnungen*), véase art. 80.2 de la anterior redacción de la GG). Hasta ahora el Bundesrat carecía de la correspondiente iniciativa sobre éstos. A partir de la reforma se ha introducido un párrafo tercero en el art. 80 GG a través del cual se permite que el Bundesrat pueda suplantar al Gobierno federal a la hora de presentar proyectos para la aprobación de estos decretos sometidos a su consentimiento. Además, los Parlamentos de los Länder pueden también apuntarse otro incremento de sus competencias: hasta ahora los Gobiernos de los Länder podían en virtud de una ley federal ser autorizados para la aprobación de decretos mientras que a partir de la reforma los Länder son competentes para la aprobación de una regulación también a través de ley (nuevo art. 80.4 GG). Esta adición sirve desde luego poco para la “refederalización” en Alemania pero mucho más para un fortalecimiento de la “parlamentarización” de los gobiernos de los Länder y con ello, puede al mismo tiempo paralizar la inmensa pérdida de poder de los Parlamentos de los Länder.

### El Bundesrat como principal vencedor de la reforma constitucional

Si se intenta hacer un balance, se observa que no han sido los Länder sino el Bundesrat el auténtico “vencedor” de la reforma constitucional. Ya la norma fundamental del art. 50 GG, que describe las funciones del Bundesrat, fue modificada en un punto esencial y después de ello, el Bundesrat no sólo participa en la legislación y administración federal sino también directamente “en los asuntos de la Unión Europea”. Ello conlleva numerosas posibilidades de influencia y actuación del Bundesrat —que se han abierto a través del nuevo art. 23 GG— tanto directamente ante las instituciones de la Unión Europea como también en la política europea del Gobierno federal. Entre tanto el Bundesrat, propiamente su “Cámara para Europa” (*Europakammer*), se ha convertido en uno de los más importantes centros de rotación y ejes axiales de los intereses alemanes en el proceso de convergencia europea. Esta “Cámara para Europa”, a la que cada Land envía un miembro, se comporta hacia el exterior incluso en el lugar del Pleno y sus resoluciones rigen como resoluciones del Bundesrat (art. 52.3a GG).

Además, se han introducido en numerosos casos nuevas o ampliadas competencias de consentimiento. Ello rige para las disposiciones legales sobre derecho de responsabilidad del Estado, en materia de ferrocarriles, de circulación de personas, de correos y de telecomunicaciones, así como para los correspondientes decretos del Gobierno federal (arts. 74.2, 80.2, 87e 5., 87f 1.; 106a, 143a.3, 143b.2 GG). Hasta ahora la mayor parte de las leyes federales ya debían ser consentidas, así que el Bundesrat se ha aproximado todavía más al estatus de una “auténtica segunda Cámara”. En el caso de que se produzcan mayorías políticas distintas en el Bundestag y en Bundesrat se precisa inevitablemente una estrecha colaboración de ambas Cámaras que en la práctica acaba en una puntual “gran coalición” para proyectos legislativos singulares. Las decisiones van a parar entonces en la mayoría de los casos a la llamada Comisión de media-

ción (art. 77.2 GG), en la cual actualmente la oposición del Bundestag dispone de una clara mayoría.

### **Un problema sin resolver: la reorganización del territorio federal (die Neugliederung des Bundesgebietes)**

Con la unificación de los dos estados alemanes se ofreció también por primera vez en la historia de la República Federal la oportunidad real de poder llevar finalmente a la práctica la previsión del art. 29 GG y de esta manera, estructurar de nuevo el territorio federal con Länder que en función de su tamaño y productividad pudieran cumplir eficazmente las tareas que les son asignadas. Ello hubiera podido significar por ejemplo, que a partir de los once Länder del oeste hubieran debido formarse cinco o seis y otros dos hubieran podido constituirse en el ámbito de la antigua República democrática alemana. Todos los que esperaron eso se han visto decepcionados. Éstos subestimaron la circunstancia de que justamente la población en la República democrática desde la posguerra buscó y encontró su identidad estatal en los antiguos Länder así que el restablecimiento de esta unidad política era ya un asunto resuelto incluso antes de que el Tratado de unificación entrara en vigor el 31 de agosto de 1990. Esa circunstancia previa comportó que en ese momento tampoco se experimentara en la antigua República Federal ninguna especial inclinación a crear Länder con mayor capacidad productiva que hubieran sido superiores por su tamaño a los escasamente desarrollados Länder del este.

En lugar de una completa reorganización, que hubiera ahorrado algunos problemas —por ejemplo en el ámbito de la constitución financiera— o por lo menos hubiera facilitado su solución, se introdujo en la Comisión constitucional conjunta un objetivo mucho más modesto. A este respecto: primero, con vistas a que *Berlin* había sido de nuevo elegida como la capital alemana y la sede del gobierno, se debía poner en marcha la unión de los actuales Länder de *Berlin* y *Brandenburg*. Con esa finalidad fue incluido el nuevo art. 118a en la Ley Fundamental de Bonn que al margen de las complejas reglas procedimentales del art. 29 GG facilita una reorganización de ese ámbito territorial a través de un simple convenio (*Vereinbarung*) de ambos Länder bajo la participación de los habitantes con derecho al voto. Las negociaciones para llevar a cabo esta reestructuración territorial fueron iniciadas hace ya un tiempo, aunque aparecen toda clase de motivos para no avanzar en las mismas.

Un segundo paso en dirección a propiciar una reorganización territorial resultaría de forma significativa y prometedora del nuevo procedimiento previsto para la misma. Así mientras hasta el momento siempre era necesaria una ley federal, que precisaba la confirmación a través de un referéndum, a partir de ahora los Länder en cuestión pueden según el nuevo art. 29.8 GG llevar a cabo por sí mismos a través de un convenio estatal (*Staatsvertrag*) una reorganización del territorio del Land bien sea de todo su ámbito territorial o de parte del mismo. En tal caso, los distritos y municipios afectados deberán ser oídos y además, el

convenio estatal precisará su confirmación a través de un referéndum en cada uno de los Länder que lo han suscrito así como el consentimiento del Bundestag. De esta manera, el procedimiento para llevar a cabo la reorganización territorial interna también puede ponerse en marcha “desde abajo” sin que sea preceptivo un acto legislativo del Bund para iniciar este proceso. Así, como consecuencia de la reforma constitucional, un precepto que hasta ahora había impedido más que favorecido esa reorganización territorial, se ha convertido al menos en una norma de simplificación.

### **Un problema aplazado: la reforma de la constitución financiera**

Una de las tareas más importantes que planteó el proceso de reunificación a los políticos era sin lugar a dudas la progresiva introducción de los nuevos Länder en el orden financiero y tributario de la República federal. Por ello, los ministros de finanzas de Bund y Länder asumieron la búsqueda de soluciones específicas en lugar de sobrecargar con ello a la Comisión constitucional conjunta.

En primer lugar, los arquitectos del Tratado de unificación no vieron ninguna otra posibilidad que no pasara por la completa suspensión de las disposiciones de la Ley Fundamental de Bonn sobre compensación financiera entre Länder del art. 107.2 GG hasta el 31 de diciembre de 1994. En su lugar se propuso constituir el llamado “Fondo para la unidad alemana” que se nutriría con fondos del Bund y de los antiguos Länder de los cuales el 85 por ciento se distribuiría entre los nuevos Länder mientras que el 15 por ciento restante se aplicaría al cumplimiento de tareas públicas centrales en el ámbito de estos Länder (art. 7.3 y 4 del Tratado de unificación). Prescindiendo de la multitud de problemas constitucionales que este Fondo plantea desde el punto de vista del principio de conexión del art. 104a.1 GG y para los que difícilmente es posible encontrar una solución, los nuevos Länder dependieron del “goteo” de esta institución en lugar de disponer —como por ejemplo, tenían los antiguos Länder “pobres”— de un derecho garantizado constitucionalmente a ser compensados en función su diferente fuerza financiera.

Por eso, en la agenda de temas figuró una reforma fundamental de la constitución financiera con la cual se hubiera reducido la financiación mixta, fortaleciendo la capacidad competitiva de los Länder, consolidado su independencia de las ayudas financieras del Bund y facilitado una proporcionada compensación financiera para el desarrollo del este alemán. Sin embargo, tras una larga discusión el Bund y los Länder no lograron —sobre todo porque el Bund no estaba preparado— asumir los costes asociados a la unificación. De esta manera, se aplazó la “gran reforma financiera” y se buscaron soluciones provisionales que por lo menos permitieran en mayor o menor medida una inclusión no traumática de nuevos Länder en el sistema de compensación financiera de los Länder. Ello se consiguió de dos maneras: por una parte, el Bund renunció en favor de todos los Länder a una parte del 7 por ciento de los ingresos fiscales obtenidos del impuesto sobre el tráfico de empresas que actualmente se distribuye de esta

manera: el Bund percibe el 56 por ciento y la totalidad de los Länder el 44 por ciento. Además, los nuevos Länder reciben en el marco del llamado programa de consolidación federal asignaciones complementarias especiales del Bund y el 7,5 por ciento de lo recaudado en el impuesto sobre la renta como un complemento de solidaridad. De esta manera, se alcanzan adicionalmente cada año entre sesenta y setenta millones de marcos para los nuevos Länder, una transferencia financiera que sin embargo, los coloca fuera de la participación en la actual compensación financiera, convierte en "pobres" a los actuales Länder destinatarios frente a los Länder donantes y con ello, los empuja prácticamente al borde de la ruina.

A medio plazo, no sólo a causa de estas disparidades, no puede evitarse una considerable remodelación de la constitución financiera. La amplia insatisfacción que provoca la actual situación no se soluciona finalmente tampoco con una sobrefinanciación de los municipios del este y con una importante infrafinanciación de los municipios del oeste alemán. Por cierto, en el marco de la reforma constitucional se ha introducido con el nuevo art. 28.2.3 GG una disposición en la Ley Fundamental de Bonn según la cual la garantía de la Administración local comprende también los "principios de la propia responsabilidad financiera". Sin embargo, los entes locales sólo tienen asegurados en Alemania de un forma muy limitada unos ingresos propios que provienen esencialmente de las correspondientes asignaciones de los Länder, que por su parte contemplan a menudo en sus presupuestos a la compensación financiera de los entes locales como una "caja de reserva". Con ello, se ha dejado aplazada hasta casi los próximos diez años la cuestión de una completa reforma financiera.

### Valoración final

En resumen, puede concluirse que durante el año 1994 el tema que en Alemania ha estado en primer plano para el federalismo ha sido inequívocamente la "reforma constitucional" propiciada por el nuevo orden político que implicó la unificación de los dos estados alemanes. Además, los Länder, pero sobre todo el Bundesrat, han ganado poder e influencia y de esta manera, han podido compensar parcialmente las considerables pérdidas de funciones que en los últimos años debieron soportar. Así, ha sucedido que el federalismo en Alemania no sólo no ha aprobado exitosamente otro reto sino que también ha mostrado una nueva efectividad y fuerza vital. En el futuro será decisivo que sus ideas fundamentales: pluralidad, concurrencia, separación de poderes, proximidad a los ciudadanos, participación, protección de minorías, descentralización, autonomía administrativa, y subsidiariedad, consigan introducirse en la futura constitución de una Europa unida. Con ello, los estados miembros de la Unión Europea son exhortados a reflexionar también sobre una estructura federada que se extiende desde la Administración local hasta unas Regiones articuladas de forma federal. Sólo si el federalismo es entendido en ese sentido, como un principio estructural y generalizado, que alcanza a todos los niveles de la organización estatal interna, tendrá la oportunidad de probar en el futuro su capacidad de integración e innovación.

Aunque Austria es formalmente un estado federal, su Constitución se aproxima mucho al modelo del estado unitario descentralizado<sup>1</sup>. Únicamente en 1963, cuando representantes de los Länder y municipios austriacos desarrollaron la idea de condicionar su aportación financiera para el saneamiento del presupuesto federal a un acuerdo político entre la Federación y los Länder sobre un "Programa de reivindicaciones de los Länder", se puso en marcha un movimiento de reformas del federalismo. En un primer momento, se llevó a la práctica alguna reivindicación de los Länder y posteriormente se propiciaron una serie de reformas constitucionales<sup>2</sup>. Este movimiento de reformas alcanzó su primer punto álgido en 1974, año en que se consolidó constitucionalmente (BGBl. 1974/444) el federalismo cooperativo (convenios entre la Federación y los Länder según en el art. 15 a párr. 1 de la Constitución federal (en adelante B-VG) por un lado, y entre los Länder según el art. 15 a párr. 2 B-VG por otro), en que se fortaleció la Administración federal mediata y en que se desarrolló la potestad de autoorganización de los Länder<sup>3</sup>.

La reforma del federalismo experimentó un nuevo impulso a finales de los años 80 mediante la prevista adhesión de Austria a la Unión Europea. El proceso de adhesión, iniciado oficialmente el 17 de julio de 1989 con la presentación ante el Consejo de las Comunidades Europeas de tres solicitudes de adhesión a la Comunidad Económica Europea (CEE), la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA) fue plenamente apoyado por los Länder, pero también aprovechado por éstos para imponer reformas políticas en relación a la distribución de competencias, así como un "procedimiento especial de participación" de los mismos en asuntos relacionados con la integración europea<sup>4</sup>. A través de este "procedimiento de participación" se reconoció a los Länder un novedoso derecho a formular una posición vinculante y unitaria (no necesariamente unánime) en asuntos relativos a la integración europea. Desde un punto de vista jurídico-técnico, el "procedimiento de participación de los Länder" se reguló a través de un complejo siste-

---

\* Traducción de Markus González, profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona.

1. PERNTHALER, "Föderalistische Verfassungsreform: Ihre Voraussetzungen und Wirkungsbedingungen in Österreich", *ÖZP*, 1992, pág. 365.

2. PERNTHALER, op. cit., pág. 365 y 367.

3. PERNTHALER, op. cit., págs. 367 y ss.

4. PERNTHALER, op. cit., pág. 365.

ma normativo integrado por una reforma constitucional (BGBl. 1992/276), un convenio entre la Federación y los Länder (BGBl 1992/775) y un convenio entre éstos (cabe destacar que el convenio entre la Federación y los Länder obliga a la Federación a reconocer más derechos de participación de los Länder en asuntos comunitarios). También se creó una "Conferencia de Integración de los Länder", formada por diversos Presidentes de los Länder y de sus Parlamentos y la Mesa del Bundesrat, que debía ser asesorada con carácter consultivo por la "Comisión Permanente de Integración de los Länder". Más allá de esto, en la Cancillería Federal se creó mediante ley (BGBl 1989/368) un "Consejo para Asuntos de política de integración austriaca" y mediante reglamento (BGBl. 1989/574) un "Grupo de Trabajo para asuntos de integración".

Junto al "procedimiento de participación", los Länder plantearon reivindicaciones de carácter competencial a distintos niveles. Con esta finalidad, se constituyó en la Cancillería Federal una Comisión de Expertos para la preparación de una reforma general del sistema de distribución competencial, la cual presentó en 1991, en su informe final<sup>5</sup>, una serie de propuestas para una "reforma estructural de la distribución de competencias". Sobre la base de estas propuestas, se iniciaron negociaciones políticas entre la Federación y los Länder que culminaron el 8 de octubre de 1992 con la firma, por parte del Canciller federal Vranitzky y del Sr. Ludwig, Presidente de la Conferencia de Presidentes, del "Acuerdo político sobre la nueva ordenación del estado federal"<sup>6</sup>. Este así llamado "Pacto" contenía como reforma más importante y concreta la sustitución de la administración federal mediata por la ejecución de estas materias a título propio por parte los Länder. Desde un punto de vista jurídico-técnico, las materias hasta ahora recogidas en el art. 10 B-VG debían pasar a ser reguladas por el art. 11 B-VG. Más allá de esto, el "Pacto" preveía la reforma del sistema de distribución competencial de conformidad con el principio de subsidiariedad y la cercanía al ciudadano (sin que se desarrollase lo que significan estos principios), la depuración de la dispersión competencial existente y la completa erradicación de la "legislación de principios" (*Grundsatzgesetzgebung*) (art. 12 B-VG). Además, las salas (*Verwaltungssenate*) independientes de lo contencioso-administrativo debían ser desarrolladas y convertidas en una jurisdicción contencioso-administrativa plena de los Länder. Por último, las normas constitucionales sobre financiación y los mecanismos de compensación financiera debían ser regulados de nuevo, y la función de Cámara de representación territorial del Bundesrat debía ser fortalecida.

Estas extensas y ambiciosas propuestas de reforma contenidas en el "Pacto" ponen claramente de manifiesto que durante el proceso de integración, los Länder comprendieron perfectamente que debían obtener rentabilidad política frente a la Federación del hecho de ser miembros constitutivos de la Federación

5. BUNDESKANZLERAMT (Ed.), *Neuordnung der Kompetenzverteilung in Österreich* (1991).

6. impreso en RV 1706 Blg NR 18 GP 21 y ss., recogido recientemente sin modificaciones en RV 14 Blg NR 19 GP.

y antes creadores de opinión en el difícil proceso de formación de la voluntad social. No debe extrañar, en este sentido, que en el sistema estatal austriaco los Länder jueguen hoy en día un papel política y en parte también económicamente importante, que todavía no ha encontrado una expresión formal adecuada en la Constitución federal<sup>7</sup>.

Esta contradicción entre la posición políticamente consistente y constitucionalmente frágil de los Länder austriacos ha continuado dándose posteriormente y también en el año 1994 objeto de esta crónica.

Desde un punto de vista político-constitucional, el año 1994 ha venido condicionado, por un lado, por el referéndum celebrado el 12 de junio sobre la adhesión de Austria a la Unión Europea y por las controvertidas y acaloradas discusiones políticas que le precedieron, y, por otro lado, por la multitud de elecciones (a la Asamblea Nacional el 9 de octubre, a las “Cámaras de Trabajadores”<sup>8</sup> el 2 y 3 de octubre y a los Parlamentos de los Länder de *Tirol*, *Salzburg* y *Kärnten* en el mes de marzo y al de *Voralberg* en septiembre, por citar sólo las más importantes) que se han ido celebrando.

Políticamente, estos “años electorales” (el referéndum en relación a la Unión Europea también debe ser tenido en cuenta a estos efectos) presentan casi siempre dos particularidades típicas: se promete más y se cumple menos que en otros años.

El año 1994 ha venido a ratificar concluyentemente esta tesis: la “reforma del Estado federal” discutida durante años entre la Federación y los Länder y que constituye el proyecto de reforma constitucionalmente más amplio y desde el punto de vista del federalismo más importante de la Segunda República<sup>9</sup>, ya había sido concretada en un proyecto de ley gubernamental<sup>10</sup> y debería haber sido aprobada por la Asamblea Nacional en la legislatura que se ha agotado. Finalmente, sin embargo, ha sucumbido por motivos políticos y electorales ante resistencias de muy diverso tipo, sobre todo del Partido Socialdemócrata de Austria (SPÖ). Es dudoso que en la nueva legislatura esta “reforma estructural del Estado federal” pueda convertirse en realidad en la forma prevista hasta ahora, sobre todo habida cuenta de los resultados de las elecciones del 9 de octubre a la Asamblea Nacional y la nueva correlación de fuerzas resultante de las mismas.

7. PERNTHALER, op. cit., pág. 365.

8. NOTA DEL TRADUCTOR: *Las “Arbeiterkammer” (existe una a nivel federal y otra en cada land) son administraciones corporativas dedicadas a la representación de los intereses de los trabajadores.*

9. ÖHLINGER, “EU-Beitritt: die bedeutendste Verfassungsänderung der Republik”, *Die Presse* de 18 de marzo de 1994; vid. al respecto BUNDESKANZLERAMT (Ed.), op. cit., y SCHÄFFER/STOLZLECHNER (Ed.), *Reformbestrebungen im Österreichischen Bundesstaatsystem*, 1993.

10. RV 1706 Blg NR 18 GP; presentada de nuevo sin modificaciones como RV 14 Blg NR 19 GP.

Antes analizar con mayor detenimiento el proceso de integración a la Unión Europea, la reforma del Estado federal y las reformas constitucionales de menor alcance que realmente han sido aprobadas en 1994, cabe comentar brevemente los resultados de las elecciones a la Asamblea Nacional: éstas concluyeron con un descalabro muy considerable para los dos partidos de gobierno, el Partido Socialdemócrata (SPÖ) y el Partido Popular (ÖVP), un aumento importante del Partido Liberal (FPÖ) y unos buenos resultados para los Verdes y para el Foro Liberal.

Constitucionalmente, ello tiene dos consecuencias: por una parte, en la Asamblea Nacional han hallado representación cinco partidos políticos diferentes. Por otra parte, los dos partidos mayores, integrantes de la coalición de gobierno, el Partido Socialdemócrata (SPÖ) y el Popular (ÖVP), ya no disponen de la mayoría de dos tercios del Parlamento exigida en el art. 44.1 B-VG para la aprobación de leyes constitucionales o de preceptos constitucionales integrados en leyes ordinarias. Lo mismo cabe decir, lógicamente y de acuerdo con el art. 50.3 B-VG, en relación a los tratados internacionales con rango constitucional y las normas constitucionales contenidas en tratados internacionales.

Con otras palabras, esto significa que en un futuro las leyes constitucionales precisarán el apoyo de al menos tres de los partidos políticos con representación en la Asamblea Nacional, lo que obviamente dificulta la formación de mayorías parlamentarias. Esta circunstancia constituye un argumento adicional en relación a las dudas expresadas anteriormente sobre la posibilidad de llevar a cabo la reforma del Estado federal tal y como había sido prevista.

La nueva correlación de fuerzas en el Parlamento también ofrece, por otra parte, la posibilidad de que la Asamblea Nacional juegue de forma más intensa el papel que la Constitución le atribuye desde 1920, a saber, el de un verdadero órgano legislativo donde las leyes son elaboradas, desarrolladas y aprobadas, y que no se limita a convertir formalmente en leyes los proyectos de ley presentados por el Gobierno.

Una vez esbozado el trasfondo político necesario para la comprensión de esta crónica, es posible abordar ahora los aspectos jurídico-constitucionales. En un primer apartado, se tratarán los aspectos constitucionales de la adhesión de Austria a la Unión Europea, adhesión que precisamente ha sido decisiva para el federalismo austriaco; en un segundo apartado, se expondrá la prevista reforma del Estado federal y los problemas de la misma, especialmente los dos proyectos gubernamentales de reforma de la Constitución federal y de la Ley constitucional de financiación; finalmente, en el tercer apartado, se dará un breve repaso a las reformas constitucionales efectivamente aprobadas a lo largo del año 1994.

### **Aspectos jurídico-constitucionales de la adhesión de Austria a la Unión Europea**

La cronología del proceso de adhesión de Austria a la Unión Europea durante el año 1994 comienza a últimas horas de la tarde del 1 de marzo, cuando

puieron concluirse con éxito las negociaciones entre la Unión Europea y Austria iniciadas formalmente el 1 de febrero de 1993, cuya celebración había sido aprobada por el Consejo Europeo en la cumbre de Edimburgo de los días 9 y 10 de diciembre de 1992.

El 12 de abril se acordó el texto definitivo del Tratado de Adhesión en una sesión de la Conferencia de Adhesión a nivel de representantes.

Posteriormente, el Gobierno federal aprobó un proyecto gubernamental de "Ley constitucional sobre la adhesión de Austria a la Unión Europea"<sup>11</sup> que contenía una cláusula de habilitación para la adhesión a la Unión Europea, que de conformidad con el art. 44.3 B-VG, debía ser sometida a referéndum. Un referéndum de este tipo siempre es obligatorio si se produce una "reforma total de la Constitución" en el sentido del art. 44.3 B-VG (por ejemplo mediante la supresión o modificación esencial de uno de sus principios fundamentales). La adhesión de Austria a la Unión Europea tenía, según las opiniones del momento, consecuencias para diversos principios fundamentales; así por ejemplo, para el principio democrático, para el del Estado de Derecho, el de división de poderes, pero en especial, y por lo que aquí interesa fundamentalmente, para el principio federal, ya que la competencia legislativa de los Länder (de por sí limitada en el caso de Austria) se vería limitada en mayor medida, y porque Austria iba a estar representada en el Consejo de la Unión Europea por un miembro del Gobierno federal también en los asuntos que, según el derecho interno austriaco, eran competencia de los Länder<sup>12</sup>.

El referéndum celebrado el 12 de junio arrojó una amplia mayoría favorable a la adhesión de Austria a la Unión Europea que sorprendentemente alcanzó el 66,58% de los votos válidamente emitidos (resultados oficiales publicados en BGBl 1994/735). De esta forma se ratificó la "Ley constitucional sobre la adhesión de Austria a la Unión Europea"<sup>13</sup> aprobada sobre la base del proyecto gubernamental. Su publicación tuvo lugar el 9 de septiembre (BGBl. 1994/744). El 11 de noviembre se hizo uso de la habilitación contenida en dicha ley en favor de los "órganos constitucionalmente competentes", al aprobar la Asamblea Na-

11. RV 1546 Blg NR 18 GP.

12. Vid. al respecto, GRILLER, "Wird Österreich das dreizehnte EG-Mitglied?", *EUZW* 1991, págs. 689 y ss.; HOLZINGER, "Gravierende verfassungsrechtliche Änderungen im Zusammenhang mit einem österreichischen EG-Beitritt", *JBl* 1993, págs. 7 y ss.; MÜLLER, "Verfassungsrechtliche Aspekte eines EU-Beitritts", *ecolex*, 1994, pág. 298; ÖHLINGER, "Ein Bundesstaat auf dem Weg in die Europäische Gemeinschaft", *Für Staat und Recht, FS Helmrich*, 1994, págs. 381; ÖHLINGER, "Verfassungsfragen zwischen Brüssel und Wien - Bundesstaatlichkeit, Parlamentarische Demokratie und Verfassungsgerichtsbarkeit auf dem Prüfstand einer EG-Mitgliedschaft", *Revue Européenne de Droit Public*, 1993, págs. 149 y ss.; RACK, "Fragen zur EWR - bzw EG-Rechtsreform aus der Sicht der österreichischen Länder", *EUZW*, 1992, págs. 377 y ss.; SCHÄFFER, "Europa und die österreichische Bundesstaatlichkeit - Gedanken zur Bewahrung und Weiterentwicklung des Föderalismus im werdenden Europa", *DÖV*, 1994, págs. 188 y ss.; STREJCEK, "Gibt Österreich seine Verfassungspreis?", *Der Standard* de 5 de abril de 1994, pág. 23.

13. RV 1546 Blg NR 18 GP.

cional con la requerida mayoría de los dos tercios (141 parlamentarios votaron a favor y sólo 40 en contra) el "Tratado internacional sobre la adhesión de Austria a la Unión Europea". La asimismo requerida aprobación por parte del Bundesrat se produjo el 17 de noviembre con una mayoría igualmente abrumadora (51 votos a favor y sólo 8 en contra).

También cabe destacar que el proceso del referéndum del 12 de junio fue posteriormente impugnado ante al Tribunal Constitucional, pero que éste inadmitió dicha impugnación mediante sentencia de 30 de agosto (W I- 6/94).

No debe dejar de mencionarse la existencia de cinco motivos por los que la formulación de la cláusula de habilitación concebida por el Gobierno federal no está del todo exenta de problemas constitucionales<sup>14</sup>:

En primer lugar, hay una remisión expresa al "resultado de la negociación (...) existente el 12 de abril de 1994", lo cual plantea la cuestión de si cualquier modificación futura del mismo, por muy insignificante que fuese, requeriría un nuevo referéndum.

En segundo lugar, la técnica empleada en la habilitación contribuye a ampliar aún más la con razón criticada dispersión del Derecho constitucional federal. Hubiese sido más claro y sencillo plantear a la ciudadanía la siguiente reforma constitucional: "Art. 2 a párr. 1: Austria es miembro de la Unión Europea."

En tercer lugar, no se establecen límites a la integración en forma, quizás, de principios constitucionales fundamentales, cuya violación (por ejemplo, a través de una modificación sustantiva del Derecho comunitario) hiciese necesaria la celebración de un nuevo referéndum. En este sentido, podría haberse añadido, por ejemplo, al art. 2 a B-VG más arriba propuesto un segundo párrafo para expresar de forma más clara la relación con los principios básicos existentes: "Art. 2a párr. 2: Austria contribuye al desarrollo de una Europa unificada que esté en consonancia con los principios fundamentales de la Constitución federal".

En cuarto lugar, no queda del todo claro cuál es el rango que el Tratado de Adhesión va a ocupar en el sistema de fuentes estatal. Esta cuestión es indiferente en la medida en que dicho tratado, en cuanto integrante del Derecho comunitario, goza de primacía frente a todo el Derecho nacional incluido el constitucional (excepción hecha de los principios fundamentales). Sin embargo, no queda dilucidado cómo deberá procederse en el plano interno con ocasión de futuras modificaciones del mismo.

Por último, queda por responder el interrogante de cómo podrá defenderse Austria frente a los denominados actos ultra vires de la Unión Europea, sobre todo frente a actos del Derecho comunitario secundario que se extralimiten en sus competencias.

Para finalizar este primer apartado, debe hacerse referencia, aunque sea de modo sucinto, a la acalorada discusión que actualmente se está produciendo en

---

14. Vid. MÜLLER, op. cit., pág. 299; ÖHLINGER, op. cit.

torno a la reforma constitucional ("*Begleit-BVG*") que tiene por objeto la regulación de los problemas de la futura representación de Austria ante la Unión Europea, de la participación en la política exterior y de seguridad común (y el consiguiente debate en torno a la afectación de la neutralidad), de la elección de los eurodiputados austriacos y, sobre todo, de la participación de los Länder y del Parlamento en asuntos de la Unión Europea. Por lo que respecta a los dos últimos aspectos, se reconoce tanto a los Länder (nuevo art. 23 d B-VG) como al Parlamento (nuevo art. 23 e B-VG) el derecho a formular una posición propia en asuntos relacionados con la Unión Europea, de la que el Gobierno puede apartarse "por imperativos de política exterior y de integración", una fórmula claramente criticable desde el punto de vista federal.

El proyecto gubernamental sobre esta reforma constitucional debería haber sido aprobado por el Consejo de Ministros el 8 de noviembre, pero dicha aprobación fue pospuesta ante las grandes discrepancias que suscitó en el seno de la coalición de gobierno. Finalmente, fue aprobado el 15 de noviembre en una versión modificada<sup>15</sup>.

Si se tiene en cuenta, por un lado, la diversidad de intereses que confluyen en este debate (Federación v. Länder, Parlamento v. Gobierno federal, Gobierno federal v. Presidente de la República, Canciller federal v. Ministro de Asuntos Exteriores, participación del Bundesrat, etc.), y, por otro, que el mismo tendrá en los próximos años y quizás decenios consecuencias muy importantes tanto para la política interior como exterior, y si a ello se añade, finalmente, que sólo después de unas largas, difíciles y controvertidas negociaciones los partidos que habían formado la coalición de gobierno llegaron al acuerdo de continuarla, no puede más que sorprender la rápida aprobación de esta reforma constitucional el 15 de diciembre en la Asamblea Nacional y el 20 de diciembre en el Bundesrat (BGBL. 1994/1013).

### **La prevista reforma del Estado federal y sus problemas: los dos proyectos gubernamentales de reforma de la Constitución y de reforma de la Ley constitucional de financiación**

La prevista reforma del Estado federal para fortalecer los derechos de los Länder austriacos está en íntima relación con la adhesión de Austria a la Unión Europea que se acaba de exponer. Aquella constituía el "precio político" que la Federación debía pagar por el apoyo de los Länder a la integración europea.

Como ya se ha mencionado, esta "reforma estructural del Estado federal" no pudo ser aprobada en el Parlamento en forma de ley constitucional antes de las elecciones a la Asamblea Nacional del 9 de octubre. Los dos proyectos gubernamentales existentes persiguen, por una parte, la reforma de la Constitu-

---

15. RV 27 Blg NR 19 GP.

ción federal en el sentido de una reforma estructural del Estado federal<sup>16</sup> y, por otra parte, una modificación de la Constitución federal y de la Ley constitucional de financiación<sup>17</sup>.

*Proyecto gubernamental sobre una ley constitucional de modificación de la Constitución de 1929 en el sentido de una reforma estructural del Estado federal*

Una descripción completa de la reforma del Estado federal, el intento de reforma constitucional más amplio de la Segunda República, desbordaría con toda seguridad el alcance de esta crónica. Por ello me centraré en las novedades que afectan a cuatro ámbitos esenciales como son la distribución de competencias, la ejecución en el Estado federal, el ámbito local y el sistema de control jurisdiccional:

*Novedades en la distribución de competencias*

El intento de reforma seguramente de mayor alcance en este ámbito consiste en la supresión, si no absoluta, sí considerable de la administración mediata de la Federación (art. 10 en relación con los arts. 102 y ss. B-VG)<sup>18</sup> y en la transferencia de sus agentes a la administración autónoma de los Länder mediante la correspondiente inclusión de estas materias en el art. 11 B-VG (legislación de la Federación y ejecución de los Länder). Ello conllevaría, por un lado, un fortalecimiento del "federalismo de ejecución", pero, por otro, también una masiva carga financiera de los Länder, ya que en estas materias los Länder deberían hacerse cargo no sólo de los gastos personales y de funcionamiento del servicio en base al art. 1.1 de la Ley de compensación financiera de 1993 (BGBl. 1993/30), sino también de las subvenciones (*Zweckaufwand*) según el art. 2 de la Ley constitucional de financiación de 1948 (BGBl. 1948/45). Este efecto sería mayor si se omitiera una garantía financiera de la reforma estructural y se aplazase para un futuro lejano.

Más allá de esto, se establecen nuevas competencias de la Federación que en parte se constitucionalizan en el art. 10 B-VG. Respecto de algunas materias se transforman los tipos competenciales y respecto de otras (como la sanidad, el derecho industrial, el tráfico y las pruebas de impacto medioambiental) se produce un reparto entre los diversos entes territoriales. De esta forma, sin embar-

---

16. RV 1706 Blg NR 18 GP, presentado de nuevo sin modificaciones como RV 14 Blg NR 19 GP.

17. RV 1740 Blg NR 18 GP, presentado de nuevo sin modificaciones como RV 15 Blg NR 19 GP.

18. Vid. WEBER, *Die mittelbare Bundesverwaltung*, 1987.

go, no se depura sino que se aumenta la tan criticada dispersión de la distribución competencial<sup>19</sup>.

La enumeración de competencias de los Länder prevista en el art. 15.1 B-VG y la "cláusula general" a favor de los Länder también constituye una espada de doble filo: si por un lado cabe alegrarse por el consiguiente aumento de la transparencia y seguridad jurídica, dicha enumeración es, por otra parte, incongruente con el propio sistema, pudiendo acarrear a largo plazo que el catálogo de competencias de los Länder, incompleto y por ello dinámico desde el punto de vista del contenido, sea limitado por una jurisprudencia del Tribunal Constitucional que lo interprete como definitivo y petrificado en su contenido y alcance<sup>20</sup>.

Finalmente, la competencia de los Länder relativa al derecho civil y penal actualmente contenida en el art. 15.9 B-VG ("*Lex Starzynski*") debe ser ampliada y formulada de nuevo en un previsto art. 15.2 B-VG. En un futuro, los Länder deben poder aprobar no sólo las normas de derecho civil "necesarias para la regulación del objeto", sino también las que sean apropiadas.

#### *Novedades respecto a la ejecución en el Estado federal y las facultades de control político*

Por lo que atañe a la amplia supresión de la administración mediata de la Federación, cabe remitirse en primer lugar a lo expuesto en el apartado 2.1.1. Aquí debe destacarse, sobre todo, la nueva versión dada a los arts. 102 y 103 B-VG, en los que se prevé, en relación a las materias que hasta ahora eran competencia de la administración mediata de la Federación, medidas de inspección por parte de ésta respecto de la ejecución de leyes federales llevada a cabo por los Länder<sup>21</sup>:

(a) En primer lugar, se reconoce a los órganos federales un derecho a acceder a los documentos de la administración de los Länder, sin que exista un límite ni desde el punto de vista organizativo, ni material ni temporal. Dicho derecho sería incompatible con una ejecución autónoma por parte de los Länder en un Estado federal.

(b) Los Länder se ven sometidos a una obligación poco específica de informar "sobre la práctica de la ejecución de las leyes y reglamentos emanados de la

19. PERNTHALER, "Die Auswirkungen einer Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Union auf die österreichischen Bundesländer", en HUMMER (Ed.), *Die Europäische Union und Österreich*, 1994, págs. 187 y ss.

20. Vid. al respecto PERNTHALER/WEBER, "Versteinerung von Landeskompetenzen?", en *FS Melichar*, 1983, págs. 149 y ss.

21. PERNTHALER, "Die Neuordnung der Bundesaufsicht im Zusammenhang mit der Abschaffung der mittelbaren Bundesverwaltung", en *Für Staat und Recht*, *FS Schambeck*, 1994, págs. 573 y ss.

Federación”, lo cual posibilitaría una extensión de la inspección federal incompatible con el Estado federal, ya que la convertiría en una facultad ilimitada de control de la administración autónoma de los Länder.

(c) El precepto sobre la incardinación de los Länder en la preparación de las leyes y reglamentos federales no se concibe como un derecho de participación, sino como una obligación de los Länder de dar información o un derecho de la Federación a ser informada.

(d) Finalmente, el derecho de la Federación, previsto en el art. 103 B-VG, de establecer directrices en la esfera de actuación de los Länder (art. 15.1 B-VG) limitaría decisivamente la autonomía de la ejecución por parte de éstos y, con ella, uno de los núcleos esenciales del federalismo austriaco. La responsabilidad de los órganos superiores de los Länder frente a los respectivos Parlamentos se excluiría en los ámbitos sometidos a directrices y sería sustituida por una responsabilidad de terceros. De esta forma, se acabaría con la división de poderes entre la Federación y los Länder y la idea de suprimir la administración federal mediata sería llevada *ad absurdum*. Sinceramente, “el espíritu que emana de un precepto de este tipo no respira en absoluto aires federalistas”<sup>22</sup>.

La nueva versión del art. 11.4 B-VG, que contiene una reserva de la ejecución en favor de la administración ministerial, también debe ser comentada de forma crítica. Según la misma (y sin que exista una formulación más concreta); “pueden ser reservados al ministro federal competente los demás actos de ejecución que deban ser dictados de forma uniforme en el seno de la Federación”.

La denominada “administración delegada” (*Auftragsverwaltung*), es decir la administración federal en régimen de derecho privado en el ámbito de los Länder, también debe ser reformada en la medida en que el nuevo art. 104 B-VG determina que los agentes de la administración en régimen de derecho privado sólo pueden continuar siendo transferidos a los Länder con su consentimiento<sup>23</sup>.

Finalmente, el art. 105.2 B-VG establece que los Presidentes de los Länder en su conjunto forman la Conferencia de Presidentes. Abstracción hecha de la satisfacción de pequeñas pretensiones, no resulta claro cuál deba ser el sentido de un precepto como éste, carente de vinculación y en todo caso inútil, sobre todo si se tiene en cuenta que los materiales legislativos destacan de forma expresa que con el mismo “no se crea ningún nuevo órgano estatal”<sup>24</sup>.

---

22. NAWIASKY, *Die Grundgedanken des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland*, 1950, pág. 44.

23. RV 1706 Blg NR 18 GP 42.

24. RV 1706 Blg NR 18 GP 42.

### *Novedades en el ámbito local*

En el ámbito local debe destacarse sobre todo la posibilidad creada por el art. 117.6 B-VG de que los alcaldes sean elegidos, como hasta ahora, por el pleno municipal o de forma directa por los habitantes del municipio. La posibilidad de elegir directamente a los alcaldes ya ha sido introducida por una reforma constitucional (BGBl 1994/504) y en gran parte se ha llevado a la práctica en las elecciones municipales que han tenido lugar en *Salzburg* el 6 de noviembre. Dicha constitucionalización había resultado necesaria después de que el Tribunal Constitucional, en una sentencia<sup>25</sup> que fue muy polémica por limitar tanto la facultad de autoorganización de los Länder como la organización democrática del autogobierno, declarase la inconstitucionalidad de todas las normas de la Ley reguladora de las elecciones municipales del *Tirol* de 1991 (LGBl 1991/79) que regulaban la elección directa de los alcaldes.

### *Novedades en el sistema de control jurisdiccional*

La jurisdicción contencioso-administrativa se ve ampliada por la nueva versión de los arts. 131.1 Z 2 y 132 B-VG. Así por ejemplo, se recoge el derecho del ministro federal competente de presentar ante el Tribunal Superior Contencioso-Administrativo (*VwGH*) un recurso por omisión (*Säumnisbeschwerde*), en caso de que el órgano del Land competente haya permanecido antijurídicamente inactivo en una de las materias del art. 11 B-VG. La jurisdicción de conflictos constitucionales por parte del Tribunal Constitucional también se regula de nuevo en los párrafos 2 d y h, 3, 4 y 5 del art. 142 B-VG.

Por lo que respecta a la creación de una verdadera jurisdicción contencioso-administrativa de los Länder, no se ha ido más allá del anuncio programático de que debe procurarse su desarrollo<sup>26</sup>.

### *Proyecto gubernamental sobre una ley constitucional federal mediante la que se modifica la Constitución de 1929 y la Ley constitucional de financiación*

El otro proyecto gubernamental<sup>27</sup> todavía no aprobado (y en su actual versión de dudoso éxito) afecta principalmente al sistema constitucional de finan-

25. Sentencia de 1 de julio de 1993, G 75/93, 22; vid. al respecto, PERNTHALER, "Entkenntnisbesprechung zu G 75/93 vom 1.7.1993, *JBL*, 1994, págs. 248 y ss.

26. Punto 5º del "Acuerdo político sobre la nueva ordenación del estado federal" de 8 de octubre de 1992.

27. RV 1740 Blg NR 18 GP, presentado de nuevo sin modificaciones como RV 15 Blg NR 19 GP.

ciación. Mediante la reforma del art. 98.2 B-VG y la creación de un nuevo art. 8 a de la Ley constitucional de financiación debe ampliarse considerablemente la posibilidad de la Federación de formular oposición (*Einspruchsrecht*) frente a leyes aprobadas por los Parlamentos de los Länder<sup>28</sup>. En un futuro, según el art. 98.2 B-VG, no sólo el Gobierno federal en cuanto órgano colegiado, sino el Ministro de Economía de forma individual debería estar legitimado para formular oposición (también en caso de que el Gobierno federal se abstuviese de hacerlo) frente a las leyes aprobadas por los Länder que pongan en peligro los intereses financieros de la Federación.

Como compensación a esta posibilidad, se aduce el correspondiente derecho del Bundesrat, reconocido en el art. 42 B-VG, de formular oposición frente a leyes federales. Sin embargo, si se tiene en cuenta, por un lado, lo restrictivo que en el pasado ha sido el Bundesrat en el uso de dicho derecho (en la legislatura que acaba de concluir, por ejemplo, sólo se ha utilizado en una ocasión), y por otro, en qué medida se pretende facilitar en el futuro dicha posibilidad al Ministro de Economía, no puede hablarse seriamente de una "igualdad de armas" entre la Federación y los Länder.

Un capítulo aparte constituye la creación de un nuevo art. 8 a de la Ley constitucional de financiación en que se prevé un denominado "Órgano de Consulta", cuya actividad presupone uno de los tres siguientes supuestos: o bien la formulación de oposición frente a leyes acordadas por los Länder que pongan en peligro los intereses financieros de la Federación por parte del Gobierno federal o del Ministro de Economía en solitario (en caso de que el primero se abstuviese), o bien la formulación de oposición por parte del Bundesrat frente a una ley acordada por la Asamblea Nacional que ponga en peligro los intereses financieros de los Länder.

El "órgano de Consulta", formado por representantes de la Federación, de los Länder, de las ciudades austriacas y de la federación de municipios, puede, aunque no debe, dirigir en un plazo de cuatro semanas una recomendación al órgano legislativo afectado. Dicha recomendación debe acordarse por unanimidad (aunque dado el elevado número de representantes y de los diferentes y a menudo opuestos intereses que confluyen en dicho órgano, ello es un supuesto bastante improbable) y no es vinculante; el órgano legislativo sólo debe tener en cuenta dicha recomendación, pero no está obligado a seguirla.

Por lo demás, dicha recomendación debe contener una afirmación sobre el carácter necesario o prescindible de la ley aprobada. También esta propuesta es criticable, ya que es dudoso que después de la tramitación del procedimiento le-

---

28. En relación al actual derecho de formular oposición, vid. JABLONER, *Die Mitwirkung der Bundesregierung an der Landesgesetzgebung*, 1989; JABLONER, "Landesgesetzgebung und Bundesregierung", en SCHAMBECK (Ed.), *Föderalismus und Parlamentarismus in Österreich*, 1992, págs. 75 y ss.; WEBER, "Das Einspruchsrecht der Bundesregierung nach Art. 98 Abs 2 B-VG", *JBL*, 1980, pág. 174.

gislativo, un miembro del Gobierno o el Presidente de un Parlamento admita públicamente que puede prescindirse de dicha ley, o lo que es lo mismo, que la misma es absurda.

En pocas palabras, este previsto art. 8a de la Ley constitucional de financiación (plagado de normas dispositivas, recomendaciones por unanimidad y aspectos no vinculantes) difícilmente puede ser superado en cuanto a complicación e indeterminación. Únicamente puede calificarse de desgraciado no sólo desde el punto de vista del federalismo, sino también a partir de los principios constitucionales fundamentales y, sobre todo, a partir de consideraciones del Estado de derecho.

### **Repaso de las leyes constitucionales efectivamente aprobadas en el año 1994**

Después de tantos intentos de reforma, propuestas y proyectos gubernamentales deben exponerse brevemente las leyes constitucionales (principalmente tres) que efectivamente han sido aprobadas en el transcurso del año 1994:

#### *Ley constitucional 1994/268*

Esta reforma constitucional (en vigor desde el 1 de abril) tiene por objeto la modificación del art. 54 B-VG y afecta a la participación de la Asamblea Nacional en la determinación de las tarifas postales.

#### *Ley constitucional 1994/504*

Esta reforma constitucional, que parcialmente ha entrado en vigor el 9 de julio de 1994 y el 1 de enero de 1995, y que por lo demás entrará en vigor el 1 de enero de 1996, suprime el concepto de "domicilio habitual" y consagra el de "domicilio principal", lo que conlleva reformas en el derecho electoral relativo a la Asamblea Nacional, los Parlamentos de los Länder y las elecciones municipales.

A propósito de las elecciones municipales, debe reiterarse que el nuevo art. 117.6 B-VG abre la posibilidad a la elección directa de alcaldes por parte de los municipios<sup>29</sup>.

---

29. Vid. el apartado 2.1.3. y la nota 24.

A través de esta ley constitucional se modifican los arts. 6.2, 26.2, 41.2, 49 b párr. 3, 95.3, 112, 117.2 y 151 B-VG y se añaden los nuevos arts. 6.3 y 117.6 B-VG.

### *Ley constitucional 1994/506*

Esta ley constitucional regula de nuevo el derecho reconocido al Presidente de la República de nombrar a los funcionarios federales (art. 66.1 B-VG), prevé una segunda excepción del principio del reparto de asuntos en el seno del Poder Judicial (art. 87.3 B-VG) y posibilita la creación de plazas de juez de distrito (nuevo art. 88 a B-VG).

### **Ley constitucional 1994/1013.**

Con fecha de 21 de diciembre de 1994 se ha publicado la Ley constitucional 1994/1013 de adaptación de la Constitución al ingreso de Austria en la Unión Europea. La reforma constitucional se ocupa del conjunto de aspectos relacionados con la integración europea como por ejemplo, el papel del Nationalrat en los asuntos europeos o las adaptaciones en los órganos constitucionales austriacos a consecuencia de la adhesión.

Por lo que se refiere al sistema federal la Ley resitúa en el articulado los preceptos referidos a la participación de los Länder en los asuntos de la Unión Europea que habían sido introducidos por la Ley constitucional 1992/276, pero manteniendo la regulación de fondo prevista en dicha ley. Tan sólo debe destacarse la introducción a nivel constitucional del nuevo párrafo 3. del art.23.d que prevé la participación de representantes de los Länder en la delegación austriaca en los órganos europeos, así como la posibilidad de que dichos representantes ostenten la dirección de la delegación en los supuestos de competencia legislativa de los Länder.

Resulta también de interés la regulación a nivel constitucional del estatus de los funcionarios austriacos en la Representación Permanente de Austria ante los órganos de la Unión.

¿Qué es lo que a modo de resumen cabe decir del año 1994 desde la perspectiva constitucional y, sobre todo, del federalismo? Muchos aspectos (desde la integración europea hasta la reforma del estado federal, pasando por las elecciones a la Asamblea Nacional, la nueva correlación de fuerzas en el Parlamento y de su revalorización en cuanto órgano legislativo) se han puesto en marcha; algunos de ellos (sobre todo el referéndum sobre la Unión Europea) han podido llegar a buen puerto; otros (sobre todo la reforma estructural del estado federal) han tenido que quedar inconclusos, aunque precisamente en este último caso resta por dilucidar si el provisional fracaso de la reforma del Estado federal, tal y como había sido concebida, realmente constituye un verdadero fracaso, o si

más bien ha sido una circunstancia afortunada que todavía deja a los Länder las puertas abiertas para conseguir mejoras en el ámbito de la distribución de competencias, sobre todo de las legislativas, y del sistema constitucional de financiación.

## BELGICA (\*)

*Etienne Cerexhe  
Bruno Bilquin*

### Introducción

El año 1994 será recordado, sin duda, en la historia política e institucional belga como el primero completamente "federal". El artículo primero de la Constitución reformada, aprobada el 5 de mayo de 1993 (MB, 8 de mayo de 1993), indica sin rodeos: "Bélgica es un Estado federal compuesto de comunidades y regiones". Ciertamente, los belgas no se despertaron al día siguiente, el seis de mayo de 1993, en un nuevo Estado, convertido en Estado federal la víspera<sup>1</sup>.

El movimiento que avanzaba hacia un Estado todavía más federal se había iniciado en 1970. Cabe recordar aquí la constatación lapidaria lanzada entonces ante la Cámara de Representantes por el Primer Ministro Gaston EYSKENS: "El Estado unitario... ha sido superado por los hechos". Nuevos entes políticos territoriales también vieron la luz en 1970. Por una parte, tres "comunidades", la francesa, la flamenca y la germanófono (antiguo artículo 3.3 de la Constitución, introducido el 24 de diciembre de 1970 y reformado el 17 de julio de 1980); por otra parte, tres "regiones", la valona, la flamenca y la de Bruselas (antiguo artículo 107.4 de la Constitución, introducido el 24 de diciembre de 1970).

Estas nuevas entidades políticas pueden adoptar "decretos" con fuerza de ley en las materias sobre las que detentan competencias. Estas competencias pueden resumirse como sigue: las competencias comunitarias comprenden las materias culturales, el uso de las lenguas (excepto la comunidad germanófono), la educación, las materias "personalizables" (política sanitaria y servicios sociales), la investigación científica, la tutela administrativa específica sobre las entidades territoriales subordinadas en las materias comunitarias, y las relaciones internacionales.

Las competencias regionales comprenden la ordenación del territorio, el medio ambiente y la política hidráulica, la renovación rural y la conservación de la naturaleza, la vivienda, la política agrícola, la economía, la política energética,

---

\* Traducción de María TORRES, profesora de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona.

1. *Vid.*, por ejemplo, F. DELPEREE, "La Belgique est un Etat fédéral", *J T*, 1993, p. 637: "La reforma constitucional de 1993 no instaura, propiamente hablando, un Estado federal. Convierte a Bélgica en un Estado todavía más federal".

los poderes subordinados (financiación y tutela general), la política de empleo, los servicios públicos y el transporte, la investigación científica y las relaciones internacionales.

Estas competencias serán gestionadas, en principio, a partir de ahora, por las comunidades y regiones de forma exclusiva, quedando actualmente los restos competenciales en el ámbito federal. Sin embargo, incluso en aquellas materias en que la competencia ha sido transferida a las regiones y comunidades, se conservan ciertas excepciones en beneficio del Estado federal.

Las comunidades y regiones tienen su propia asamblea denominada Consejo, integrada por consejeros elegidos directamente<sup>2</sup>. Tienen también su propio Gobierno. Cabe señalar, sin embargo, que al norte del país las instituciones comunitarias han “absorbido” a las regionales y que los Consejos y Ejecutivos se han fusionado en el seno de un “*Vlaamse Raad*” único y de un “*Vlaamse Regering*” también único, mientras que en el sur del país se conserva el desdoblamiento institucional, pues existen todavía una dualidad de asambleas (“Consejo de la Comunidad francesa” y “Consejo regional valón”) y de ejecutivos (“Gobierno de la Comunidad francesa” y “Gobierno regional valón”). Se pone de manifiesto, de este modo, un federalismo asimétrico, acentuado incluso por la reforma de 1993<sup>3</sup>.

La reforma constitucional de 1993, precedida por otras anteriores en 1976, 1980 y 1988, “constituye la culminación de una evolución iniciada hace más de veinte años”<sup>4</sup>.

Cabe preguntarse sobre qué temas ha versado, principalmente, el debate. Se intentará responder examinando, en el primer apartado, la problemática política, y en el apartado segundo, las aplicaciones institucionales de la reforma de 1993 para las relaciones internacionales, para las provincias y para las cámaras federales.

Señalemos, finalmente, para concluir esta introducción, que el artículo 132 de la Constitución, reestablecido por la reforma constitucional de 5 de mayo de 1993, permitía a las cámaras constituyentes, de acuerdo con el Rey, adaptar la numeración de los artículos, títulos, capítulos y secciones de la Constitución, así como modificar la terminología de las disposiciones no sometidas a reforma y asegurar la concordancia entre los textos francés, neerlandés y alemán de la Constitución. El constituyente recurrió a este procedimiento de sistematización, adoptando el 17 de febrero de 1994 la Constitución coordinada (M B, 17 de febrero de 1994, 2ª edición). A este texto sistematizado y a la numeración que contiene es a los que se hará referencia en las páginas siguientes.

---

2. Actualmente, y hasta las próximas elecciones de 1995, los “Conseils” se componen de parlamentarios nacionales, excepto para la Comunidad germanófona y la Región de Bruselas.

3. Vid. E. CEREXHE, *La réforme de l'Etat belge*, 2ª Ed. Col. “Tout savoir sur”, Bruselas, Story-Scientia, 1994, pp. 11 a 13.

4. *idem*. pág. 1.

## El debate político en torno a la federalización de la deuda pública y de la seguridad social

Las partidas presupuestarias afectadas al reembolso de la deuda y a los gastos de seguridad social alcanzan niveles considerables. En el norte del País se comenta, de forma reiterada, que es principalmente el sur quien saca provecho de estos gastos, sin contribuir de forma proporcional a las cargas del sistema. Se trata aquí de ver sobre qué aspectos se ha situado el debate en 1994, tanto en materia de deuda pública (sección primera) como en materia de seguridad social (sección segunda)<sup>5</sup>.

### *La deuda pública*

Nos limitaremos a realizar aquí observaciones muy generales en relación con la noción de federalismo. Los arcanos financieros y presupuestarios serán voluntariamente soslayados.

Hablar de federalizar la totalidad o una parte de la deuda pública, equivale a pensar que ciertas partes del país se aprovechan de la riqueza interior nacional más de lo que contribuyen a la misma. Supone orientarse en la dirección de la ruptura de la solidaridad.

El discurso sobre la federalización de la deuda pública se basa, generalmente, en cifras o en ejemplos que llaman la atención, extrapolados a partir de los saldos o de los déficits regionales acumulados de la seguridad social.

Así, se ha podido leer en "*De Standaard*", el periódico más leído en Flandes, que, cada cuatro años, el sistema nacional de seguridad social permitía a una familia valona recibir el equivalente a un automóvil de parte de una familia flamenca, o que "gracias a nuestro sistema nacional de seguridad social, Flandes sacrifica cada año un 10% de su PIB en transferencias a Valonia, mientras que el 25% de esta última se debe a transferencias provenientes de Flandes o de Bruselas"<sup>6</sup>.

Este debate adoptó un cariz más bien agresivo, principalmente en el territorio flamenco, a partir de 1991, con la publicación por el profesor Paul de GRAUWE, de la Universidad Católica de Lovaina, de un estudio sobre la federalización de la deuda pública<sup>7</sup>. Sin embargo, en 1994 la cuestión no se ha debatido nuevamente en el ámbito político.

5. Para más precisiones, principalmente sobre la persistencia en el texto constitucional de una doble denominación para la institución regional del centro del país ("Región de Bruselas" en el artículo 3, "Región de Bruselas-Capital" en los artículos 136 y 138), Vid. A. NOEL y P. VANDERNACHT, "L'activité parlementaire des Chambres fédérales en 1993", *Revue belge de droit constitutionnel*, 1994/3-4, pp. 438-439.

6. *De Standaard*, 3 de marzo de 1992, citado en francés por P. VAN PARIJS, "Du juste partage d'une dette commune", *La Revue Nouvelle*, mai 1994, pág. 56.

7. P. DE GRAUWE, "Denkoefeningen over de Regionalisering van de Belgische Overheidsschuld", *Lewense Economische Standpunten*, noviembre de 1991.

En octubre de 1994 la deuda alcanzó un volumen de 9.386'3 millones, de los cuales 7.972'6 millones se cuantifican en francos belgas, y el equivalente de 1.413'7 millones en divisas<sup>8</sup>. La deuda pública representaba en 1993 el 128'4 % del PIB<sup>9</sup>, mientras que el Tratado de Maastricht permite, para adoptar la moneda única, un máximo del 60 % del PIB.

El alcance de estas cifras refleja un problema colosal. Para resolverlo, la región actualmente más "rica" (sin hablar de la Región de Bruselas) de vez en cuando intenta preconizar la regionalización de la deuda. La idea subyacente es que una regionalización, incluso parcial, de la deuda, permitiría acrecentar la responsabilidad de las entidades federadas. No puede evitarse la impresión de que semejante propuesta se dirige únicamente a hacer pagar a Valonia la carga del efecto "bola de nieve" del reembolso de la deuda pública. La Región valona conseguiría, en detrimento de la Región flamenca y accesoriamente incluso de la Región bruselense, no pagar ni un franco de esta carga, según el profesor DE GRAUWE. Siguiendo su argumentación, la Región valona estaría obligada, si "su" parte de la deuda pública le fuese transferida, a reembolsar una deuda que alcanzaría finalmente un 333% de su PIB, lo cual conduciría, naturalmente, a una crisis financiera que dejaría exhausta a esta región.

La regionalización de la deuda pública parece poco probable, debido a los motivos anteriormente aducidos<sup>10</sup>. En realidad, se está asistiendo a una alianza entre las entidades federadas frente al poder federal, para resolver puntuales conflictos de intereses<sup>11</sup>.

### *La Seguridad Social*

El reparto o la ventilación de la deuda puede fundarse en distintos criterios, aunque ninguno de ellos resulta plenamente satisfactorio<sup>12</sup>.

Parece, en todo caso, que antes de hablar de un reparto equitativo de la deuda, es necesario hablar de una reorganización equitativa y fiable de la seguridad social. Pueden realizarse dos aproximaciones: bien se empieza por fijar equitativamente las transferencias interregionales de seguridad social, y se reparte a continuación la deuda, también de forma equitativa, sobre la base de la neutralidad distributiva, o bien se comienza por retomar los tipos de transferencias con los que se puede contar habitualmente, "y esto supone la posibilidad de afirmar,

8. Informe de coyuntura del ministerio de economía, diciembre de 1994.

9. Informe anual de la *Banque Nationale de Belgique*, publicado en 1994, referido a cifras de 1993.

10. Incluso imposible, según una encuesta de las universidades francófonas, encargada por el Gobierno valón y publicada el 7 de diciembre de 1994 (*Le soir*, 8 de diciembre de 1994), *vid.* nota 19.

11. *Vid.* Y. DELVAUX, "La dette publique ... évolution depuis 1989", *C.H. CRISP*, 1994, núm. 1429, pp. 36-37.

12. P. VAN PARIJS, *op. cit.*, p. 56-65. Los criterios señalados son el genealógico, el demográfico, el del PIB y el de la neutralidad distributiva.

a continuación, que se impone el interés por descentralizar la deuda según la capacidad de cada una de las partes obligadas a reembolsarla<sup>13</sup>. Esta última aproximación, fundada en una profunda solidaridad interindividual federal, es defendida por P. VAN PARIJS<sup>14</sup>.

Mientras las discusiones políticas se han ocupado escasamente de la cuestión de la federalización de la deuda, distinto ha sido el caso de la federalización de la seguridad social. Desde diciembre de 1993 hasta junio de 1994 el Gobierno flamenco encargó a un "*Vlaamse Onderzoeksgroep Sociale Zekerheid 2002*"<sup>15</sup> la realización de una encuesta sobre la transparencia de las transferencias financieras en la seguridad social y sus mecanismos subyacentes<sup>16</sup>. La publicación de las conclusiones de los investigadores, provenientes de las universidades flamencas, tardó en realizarse, al parecer porque no todas ellas confirmaban la idea perseguida por los que encargaron el estudio, de una Valonia subsistiendo a expensas de Flandes<sup>17</sup>. El gobierno flamenco no adoptará una postura oficial sobre este estudio hasta finales de marzo de 1995.

Pero el Ministro-Presidente de la Comunidad flamenca ha anunciado ya la dirección que esta seguirá: se trata, en resumen, de regionalizar las prestaciones sanitarias y las ayudas familiares<sup>18</sup>.

La declaración gubernamental prometía poner fin a las transferencias en materia de seguridad social no justificadas objetivamente. Por su parte, el Gobierno valón encargó a las universidades francófonas un estudio sobre esta problemática<sup>19</sup>. Del estudio se desprende que las transferencias tienden a reducirse o que están objetivamente justificadas. Sin embargo, hay que señalar que las prestaciones sanitarias no fueron examinadas en este estudio pues el reembolso de las atenciones prestadas por el INAMI es una competencia federal. El Gobierno creó un grupo de trabajo en el seno del INAMI (Instituto Nacional de Seguros de Enfermedad e Invalidez), encargándole la realización de un informe sobre las transferencias injustificadas en materia sanitaria entre el norte y el sur del país. Un primer informe habría permitido demostrar "que las transferencias estaban justificadas en lo esencial"<sup>20</sup>.

El tres de febrero, el grupo parlamentario CVP (primer partido de la mayoría, al cual pertenece el Primer Ministro), insatisfecho por el carácter inacabado

13. *idem*, pág. 65.

14. *idem*., pp. 65-66

15. Lo que puede traducirse de forma imperfecta por "Grupo flamenco de encuesta sobre la seguridad social en 2002".

16. *Vid.* el informe final de los miembros del Comité de Coordinación de este Grupo, J. PACOLET, F. SPINNEWYN, W. VAN EECKHOUTTE, P. VAN ROMPUY, *Sociale Zekerheid in een federaal België eindverslag van leden van het coördinatiecomité van de Vlaamse Onderzoeksgroep Sociale Zekerheid 2002*, Lovaina, ACCO, 1994, (Woord vooraf).

17. *Vers l'Avenir*, 8 de diciembre de 1994, *Le Soir*, 17 y 18 de diciembre de 1994.

18. *Le Soir*, 4 y 5 de febrero de 1995.

19. El estudio fue presentado resumidamente, por vez primera, el 7 de diciembre de 1994. *Vid.* *Le Soir* de 8 de diciembre de 1994.

20. *Le Soir*, 8 de diciembre de 1994.

del segundo informe, pero denunciando al mismo tiempo la persistencia de ciertos abusos, solicitó una mayor rapidez de los trabajos del grupo y el depósito en seis meses de un nuevo informe completo y actualizado sobre las transferencias injustificadas en la asistencia sanitaria<sup>21</sup>.

El futuro dirá pues si la seguridad social “percibida a menudo como el último bastión de la solidaridad nacional” resistirá el proceso de federalización<sup>22</sup>.

### Algunas aplicaciones institucionales de la reforma de 1993

A lo largo del año 1994 se produjeron numerosas concreciones de las reformas constitucionales adoptadas en 1993, que convierten a Bélgica en un Estado federal.

El presente capítulo se limitará a evocar tres de estas concreciones: las relaciones internacionales (apartado primero), las discusiones sobre la nueva configuración de las Cámaras federales (apartado segundo) y el incremento del número de Provincias por la separación de la antigua Provincia de Brabante (apartado tercero).

#### *Las relaciones internacionales*

Después de haber ordenado el marco de las relaciones internacionales de Bélgica antes de la reforma de 1993, nos propondremos, a continuación, retomar brevemente los grandes aspectos de la reforma de 1993 y resaltar ciertas aplicaciones concretas que ya han visto la luz en 1994, esencialmente bajo la forma de acuerdos de cooperación.

#### *Las relaciones internacionales antes de 1993<sup>23</sup>*

Durante mucho tiempo, la materia de las relaciones internacionales de Bélgica estuvo regulada en el antiguo artículo 68 de la Constitución<sup>24</sup>. Este artículo afirmaba la competencia general y exclusiva del Rey para concluir los tratados de paz, de alianza y de comercio.

---

21. *La Libre Belgique*, y *Le Soir* de 4 y 5 de febrero.

22. Y. LEJEUNE, “Le droit fédéral belge des relations internationales”, *Revue générale de Droit International Public*, 1994, pág. 582.

23. Basado esencialmente, a partir de la abundante doctrina sobre esta cuestión, en la síntesis realizada por E. CEREXHE *La Réforme de l'Etat belge*, *op. cit.* pp. 90-93; *Vid.* también del mismo autor, *Introduction à l'Étude du Droit- Les Institutions et les Sources du Droit*, Bruselas, Bruylant, 1993, pp. 96-98, y las abundantes fuentes citadas en esta última obra.

24. Antiguo artículo 68 de la Constitución: “El rey dirige las fuerzas de tierra y mar, declara la guerra, firma los tratados de paz, de alianza y de comercio. Da conocimiento de ello a las Cámaras en cuanto el interés y la seguridad del Estado así lo permitan, adjuntando las comunicaciones convenientes”.

En 1970, se quebró un primer aspecto de este bloque, hasta entonces unitario, de las relaciones internacionales: En lo sucesivo, los Consejos de la Comunidad cultural francesa y de la Comunidad cultural neerlandesa o en su caso, cada uno de estos dos Consejos, deberán dar su consentimiento previo a todos los tratados o acuerdos relativos a la cooperación cultural.

Con ocasión de la reforma constitucional de 1980, dos nuevas reglas ampliarán las competencias internacionales de las entidades federadas: por una parte, los mismos Consejos de la Comunidad deben a partir de entonces, prestar su consentimiento a todos los tratados o acuerdos relativos a la cooperación internacional en las materias personalizables; por otra parte, los Ejecutivos comunitarios y regionales participarán en las negociaciones de acuerdos internacionales relativos a una materia de competencia comunitaria o regional; el Rey sigue siendo, sin embargo, en este punto, el único interlocutor válido en la escena internacional.

La reforma de 1988 consagra un nuevo incremento de la competencia internacional de las Comunidades: Estas pueden concluir tratados internacionales en las materias de su competencia.

La materia relaciones internacionales, verdaderamente monolítica desde 1831 hasta 1970, se quebró ligeramente entonces y siguió en lenta evolución desde 1970 hasta 1993, experimentando ese año un verdadero seísmo, al menos aparentemente, pues en realidad se prevén mecanismos para asegurar una gestión lo más consensuada posible de la política exterior del Estado y de las entidades federadas, lo que se examinará en el párrafo siguiente:

#### *La reforma de 1993 y sus aplicaciones en 1994*

##### *a) Los grandes rasgos de la reforma de 1993*

Los aspectos principales de la reforma de 1993 en materia de relaciones internacionales pueden sintetizarse en cinco puntos<sup>25</sup>:

1°. El artículo 167 de la Constitución somete, en adelante, al consentimiento de las Cámaras todos los tratados que deban ser concluidos por el Rey, es decir, todos los tratados que no son de competencia comunitaria o regional.

2°. El mismo artículo de la Constitución y la ley especial de 8 de agosto de 1980, modificada el 16 de julio de 1993, establecen que las comunidades y regiones pueden concluir cualquier tratado internacional relativo a una materia competencia de su Consejo. A imagen de los tratados "federales", estos tratados "comunitarios y regionales" son concluidos por los Gobiernos, pero deben ser sometidos al consentimiento del Consejo o Consejos afectados. El legislador especial ha considerado, de todas formas, un procedimiento de concertación para evitar que este verdadero *Treaty-making power* de las entidades federales no conduzca a un completo vaciado de la competencia federal en materia de relaciones internacionales.

25. Vid. E. CEREXHE, *La réforme de l'Etat belge*, op. cit., pp. 94-99.

3º. El artículo 169 de la Constitución permite al Estado federal sustituir a la comunidad o a la región que no respete estos compromisos internacionales<sup>26</sup>.

4º. Los gobiernos comunitarios o regionales pueden representar al Estado en el seno del Consejo de la Comunidad Europea; un ministro comunitario o regional puede representar a Bélgica conforme al artículo 146 del Tratado de la Unión, que da entrada en el Consejo de la Comunidad a otros ministros distintos a los ministros nacionales; sin embargo, debe establecerse a este fin un acuerdo de cooperación (artículo 80.6 de la ley especial)<sup>27</sup>.

5º. Debe informarse a las Cámaras y a los Consejos de las negociaciones relativas a la reforma de los Tratados constitutivos de la Comunidad Europea y los tratados y actos que los modifican o los completan (art. 168 de la Constitución y artículo 16.2 de la ley especial). Las propuestas de reglamentos, de directivas u otros actos normativos de la Comisión de la Comunidad Europea, al mismo tiempo que son transmitidas al Consejo de la Comunidad Europea, deben serlo también a las Cámaras federales y a los Consejos comunitarios y regionales (artículo 92. 4 de la ley especial)<sup>28</sup>.

#### *b) Las aplicaciones de la reforma en 1994*

Se examinarán ahora las aplicaciones de esta nueva regulación de las relaciones internacionales del Estado federal, de las comunidades y de las regiones<sup>29</sup>. Conviene, en primer lugar, definir brevemente el acuerdo de cooperación (a). Nos centraremos, a continuación en el aspecto de la conclusión de los tratados (b), sobre la participación de las comunidades y regiones en la representación internacional de Bélgica (c) y, finalmente, en las relaciones entre las entidades federadas belgas y la Unión Europea (d).

#### *Los acuerdos de cooperación*

Las aplicaciones concretas de la reforma realizada en 1993 en el ámbito de las relaciones internacionales han adoptado, esencialmente, la forma de acuerdos de cooperación.

Un acuerdo de cooperación es un convenio de derecho público concluido entre el Estado, las comunidades y las regiones, que se refiere esencialmente a la creación y a la gestión conjuntas de servicios e instituciones comunes, al ejerci-

26. Cabe señalar, sin embargo, que el Estado federal no puede recurrir al mecanismo de sustitución si no ha respetado el acuerdo de cooperación concluido el 11 de julio de 1994 con las Comunidades y Regiones sobre los procedimientos ante jurisdicciones internacionales o supranacionales en caso de conflicto. *Vid.* Y. LEJEUNE, p. 621.

27. Sobre este acuerdo de cooperación *vid. infra* II.

28. Léase Consejo de la Unión.

29. *Vid.* el artículo de Y. LEJEUNE "Le Droit fédéral belge des relations internationales" citado anteriormente, especialmente pp. 595-622.

cio conjunto de competencias propias o al desarrollo en común de distintas iniciativas (artículo 92. *bis*. 1 de la ley especial).

Los acuerdos de cooperación constituyen "la forma de cooperación más extendida entre el Estado y sus colectividades constitutivas"<sup>30</sup>.

Los acuerdos de cooperación son negociados y concluidos por las autoridades competentes, es decir, por los Ministros federales y los miembros de los Gobiernos federados; los acuerdos de cooperación relativos a materias regladas por la ley o el decreto, así como los acuerdos que podrían gravar al Estado, a la comunidad o a la región, o que podrían vincular individualmente a los belgas, tan sólo tienen efecto tras haber recibido el asentimiento de las Cámaras o de los Consejos (artículo 92. *bis*, 1, párrafo 2 de la ley especial).

### *La conclusión de los tratados*

*Tratados concluidos por las comunidades y regiones sobre materias de su competencia exclusiva.*

Se ha observado anteriormente que el artículo 167 de la Constitución permite a las comunidades y regiones concluir tratados en las materias objeto de su competencias. Así, Flandes firmó un acuerdo general de cooperación con Polonia el 6 de junio de 1994<sup>31</sup>.

Las regiones valona y flamenca participaron en la conclusión de dos acuerdos sobre la protección del Mosa y el Escaut, firmados el 26 de abril de 1994 por los representantes de Francia, de Holanda y de las dos Regiones<sup>32</sup>.

En cuanto a la Comunidad francesa, tras haber concluido un primer acuerdo cultural con Vietnam, el 23 de septiembre de 1993, concluyó el 11 de enero de 1994 un acuerdo de cooperación con Chile<sup>33</sup>.

Junto a estos tratados, que las Comunidades y regiones se encuentran muy orgullosos de poder concluir con Estados, también existen acuerdos de cooperación interregional que han sido concluidos desde antes de 1993, entre una entidad federal belga y una región extranjera, sea o no limítrofe, siendo este último caso el más frecuente<sup>34</sup>. Pero aquí se trata de competencias anteriores a la reforma de 1993.

30. Y. LEJEUNE. *op. cit.* pág. 583. Acerca de los acuerdos de cooperación *vid.*, por ejemplo, J. BRASSINNE, *La Belgique Fédérale*, Dossiers du CRISP, núm. 40, Bruxelles, 1994; F LEURQUIN-DE VISSCHER, "Les règles du droit" en *La Belgique fédérale*, Bruxelles, Bruylant, 1994, pp. 218-224.

31. *De financiële Economische Tijd*, 7 de junio de 1994.

32. *La Libre Belgique*, 27 de abril de 1994, citado por Y. LEJEUNE *op. cit.* pág. 597.

33. Y. LEJEUNE, *ibidem*.

34. Y. LEJEUNE, *op. cit.*, pp. 600-601. El autor cita toda una serie de acuerdos de este tipo, y principalmente uno reciente concluido por la Comunidad francesa en el marco de la solidaridad francófona: el acuerdo de cooperación con el Gobierno regional del Valle de Aosta firmado el 3 de febrero de 1994.

### *Conclusión de tratados mixtos*

Acabamos de ver que el artículo 167.4 de la Constitución dejaba a la ley especial la regulación de las modalidades de conclusión de tratados mixtos, es decir, de tratados que la autoridad federal no puede concluir por sí misma sin invadir el ámbito reservado a las comunidades o regiones. Sin embargo, el legislador especial descargó esta tarea en los Gobiernos afectados. Estos, Gobierno federal y Gobiernos federados, debían celebrar un acuerdo de cooperación regulando el procedimiento de conclusión de estos tratados. Este acuerdo de cooperación ha sido firmado el 8 de marzo de 1994 y establece un complejo sistema de conclusión de tratados mixtos<sup>35</sup>. A través del mismo, se orientan hacia la conclusión conjunta de los tratados mixtos por parte del Estado y por parte de las entidades federadas. Estos tratados son firmados por representantes (gubernamentales) del Estado federal y de las entidades federadas, después son aprobados por las asambleas parlamentarias federales (por vía de una ley de asentimiento) y federadas (por vía de un decreto de asentimiento). Sin embargo, en los términos del acuerdo de cooperación precitado, de 8 de marzo de 1994, el Rey es quien puede ratificar en nombre de Bélgica, pero con el consentimiento de las regiones y de las comunidades interesadas, los tratados mixtos. El poder de ratificar tratados se centraliza de este modo, en las manos del Rey, por razones de eficacia y de seguridad jurídica. Así por ejemplo, el acuerdo final del GATT (Ronda Uruguay) fue firmado en Marrakech por el Ministro federal de Comercio exterior en nombre de Bélgica y de todas las comunidades y regiones, en abril de 1994<sup>36</sup>.

### *La participación de las comunidades y regiones en la representación internacional de Bélgica*

Las comunidades y regiones no acceden únicamente a la escena internacional a través de la conclusión de tratados internacionales. También intervienen en ella integrándose en la representación internacional de Bélgica.

Las comunidades y regiones forman parte de la representación diplomática de Bélgica en Estados extranjeros y en Organizaciones internacionales.

En este marco fue creada la figura, desde antes de 1993, de los "agregados de comunidades o de regiones"<sup>37</sup>.

Desde 1993, las comunidades y regiones están asociadas, por esta vía, a las relaciones diplomáticas que Bélgica mantiene con la Comunidad Europea o con otras instituciones internacionales con atribuciones que afectan total o parcialmente a las competencias comunitarias o regionales. Aquí, asimismo, el legislador especial (artículo 92 *bis*. 4 *bis*, de la ley especial) se remitió a un acuerdo de

---

35. Y. LEJEUNE, pág. 602.

36. Y. LEJEUNE, pág. 603.

37. Y. LEJEUNE, *op. cit.* pág. 604.

cooperación. Un acuerdo de este tipo, sobre la representación del Reino de Bélgica en organizaciones internacionales que persigan actividades pertenecientes a competencias mixtas, fue firmado el 30 de junio de 1994<sup>38</sup>. Este acuerdo de cooperación permite a las regiones y a las comunidades interesadas incluir a un representante en el seno de la representación permanente de Bélgica en una organización internacional, de conformidad con los acuerdos concluidos con el Ministerio federal de Asuntos exteriores relativos a la condición de los representantes de las comunidades y regiones en el seno de las delegaciones diplomáticas en el extranjero; este representante recibe instrucciones de estas autoridades e informa al representante permanente.

Puede citarse también el caso de los agregados comerciales, agentes contractuales reclutados por las autoridades federales y cuya misión consiste en promover la exportación de productos a los países extranjeros anfitriones. Después de haber sido parcialmente transferidos a las regiones en junio de 1991, han pasado a depender totalmente de ellas en enero de 1994. Las regiones se repartieron estos agregados comerciales y acordaron, posteriormente, prestarse sus respectivos agregados en las ciudades o países donde alguna no los tuviera.

El 17 de junio de 1994 fue concluido un acuerdo de cooperación relativo a los agregados económicos y comerciales regionales y a las modalidades de promoción de la exportación<sup>39</sup>.

Las comunidades y las regiones fueron también llamadas a participar en las organizaciones internacionales que ejercen actividades que pertenecen en exclusiva al ámbito comunitario o regional. Tal vez sea oportuno, en este caso, explicar la forma de fijar la postura belga y la actitud a adoptar en defecto de consenso entre las diferentes comunidades y regiones.

Antes de 1993 esta cuestión era regulada a través de un código de buena conducta relativo a la representación de las comunidades en las organizaciones internacionales y multilaterales, aprobado por los Ministros interesados en noviembre de 1990<sup>40</sup>.

Actualmente, las comunidades han organizado un sistema de rotación que permite a su Gobierno representar a Bélgica cuando por turno le corresponda, pero este sistema debía ser fijado por un acuerdo de cooperación (artículo 92. *bis.* de la ley especial); este fue aprobado el pasado año: es el acuerdo marco de 30 de junio de 1994, ya citado.

### *Las relaciones entre las entidades federadas belgas y la Unión Europea.*

Las relaciones que se establecen entre las entidades federadas belgas y la Unión Europea merece un estudio aparte. No se considerarán aquí las fórmulas

---

38. Y. LEJEUNE, pág. 605.

39. Y. LEJEUNE, pág. 605.

40. Y. LEJEUNE, pág. 609.

de cooperación entre las entidades federadas y la Comunidad europea, diseñadas por la Comisión para elaborar y aplicar la política regional de la Comunidad<sup>41</sup>. Se estudiará, sucesivamente la preparación de la postura belga en el seno de la Unión, la participación en las decisiones del Consejo y la distribución de representantes belgas en el Comité de las Regiones.

### *1º Preparación del punto de vista belga*

Tratándose de la preparación de la postura belga en el seno de la Unión, el sistema practicado hasta ahora era el de la concertación, el de la asociación de las regiones y de las comunidades. En la actualidad el sistema anterior ha sido sustituido por un régimen general de coordinación, fijado por un acuerdo de cooperación fundado en los artículos 81.6 y 92 *bis.4.bis* de la ley especial. Este acuerdo de cooperación "entre el Estado federal, las comunidades y las regiones relativo a la representación de Bélgica en el seno del Consejo de Ministros de la Unión Europea" fue firmado el 8 de marzo de 1994. Prevé, esquemáticamente, una coordinación obligatoria antes de cada sesión de un consejo, coordinación que deberá desembocar en la elaboración de una postura única.

Si ésta no puede alcanzarse, la cuestión se transmite a la conferencia interministerial de política extranjera y es resuelta por ésta, de nuevo sobre la base del consenso; en su defecto, la cuestión se plantea ante el Comité de concertación (que reúne al Gobierno federal y a los Gobiernos federados)<sup>42</sup>.

### *2º Participación en las decisiones del Consejo*

El Tratado de la Unión Europea posibilita, en adelante, la entrada en el Consejo de las entidades federadas en el marco de la representación de Bélgica: el artículo 146 del Tratado permite que la representación de Bélgica en el seno del Consejo esté integrada por un representante a nivel ministerial de todas las regiones o comunidades competentes; este puede vincular al gobierno belga. En relación perfecta con esta nueva disposición del Tratado, el artículo 81 de la ley especial autoriza a los Gobiernos federados a vincular al Estado en el seno del Consejo, donde uno de sus miembros representa a Bélgica, conforme a un acuerdo de cooperación. Este acuerdo fue firmado el 8 de marzo de 1994 y dispone que el sillón belga sólo puede estar ocupado por un ministro habilitado para vincular al Estado. Con este fin, distingue entre cuatro categorías de Consejos que, en función de la materia tratada, estarán integrados por un ministro federal o por un ministro de una entidad federada (en las materias exclusivamente federales o federadas), o por un ministro federal y por un ministro-asesor representante de las colectividades federadas (en las materias principalmente federales), o incluso por un ministro regional o comunitario y por un ministro-asesor federal (en las materias esencialmente regionales o comunitarias).

---

41. *Vid.* Y. LEJEUNE, pp. 615-617.

42. Para mayores detalles, especialmente sobre las decisiones de la Unión en materia agrícola, *vid.* Y. LEJEUNE, pp. 611-612.

### *3º La distribución de la representación belga en el Comité de las Regiones*

Finalmente, el Comité de las Regiones (artículos 198 a) a 198 c) del Tratado): los doce representantes que corresponden a Bélgica fueron sabiamente repartidos entre comunidades y regiones de la forma siguiente: hay en total siete flamencos y cinco francófonos; cada una de las dos grandes comunidades cuenta con un representante de Bruselas. Por tanto, la representación belga en el Comité de las Regiones se compone de seis ministros flamencos, un ministro bruselese de habla neerlandesa, dos ministros de la comunidad francesa, dos ministros valones y un ministro bruselese francófono<sup>43</sup>. El ministro-presidente del Gobierno de la Comunidad germanófona ocupará el sillón de un delegado flamenco durante los dos primeros años de funcionamiento del comité y el de un delegado francófono durante los dos años siguientes.

### *El debate sobre una nueva configuración de las Cámaras federales*

El constituyente de 1993 hubiera podido prever una reordenación del bicameralismo en el sentido de establecer una segunda Cámara que fuera expresión de la voluntad equilibrada de las entidades federadas. Nada de esto ha sucedido; ciertamente hay una reordenación del bicameralismo, pero su estudio produce la impresión de que, esencialmente, se ha querido privar al Senado de sus atribuciones más importantes, en provecho de la Cámara, que se convierte en la única asamblea política federal "verdadera", al disponer de todos los poderes conferidos habitualmente a una asamblea, la función política, la función presupuestaria y la función legislativa.

También en la misma línea se ha querido evitar la complejidad de los procedimientos parlamentarios en los sistemas bicamerales. Los nuevos procedimientos legislativos fijados en los artículos 74 a 81 de la Constitución son, no obstante, muy complejos, y el artículo 82 de la Constitución prevé el establecimiento de una comisión parlamentaria de concertación Cámara-Senado, con una doble función: la resolución de conflictos de competencias suscitados entre las dos asambleas y la prolongación de los periodos de examen, por parte de una asamblea (el Senado), de un texto examinado o adoptado por otra asamblea (la Cámara).

La función principal de esta comisión "interparlamentaria" de concertación será, a partir de la próxima legislatura, regular los conflictos de competencias entre la Cámara y el Senado<sup>44</sup>. El constituyente ha previsto que el legislador de-

43. Decisión núm. 64/65/CE, de 26 de enero de 1994 sobre el nombramiento de los miembros del Comité de Regiones y de sus suplentes hasta enero de 1988 (JOCE, núm. L 31/04/1994, pág. 29).

44. Vid. P. VANDERNACHT y VAN NIEUWENHOVE, "La réforme de assemblées législatives à la lumière des révisions constitutionnelles de 1993", *Revue belge de Droit Constitutionnel*, 1994, núm. 1, pp. 92-93, *vid.* también, sobre la reforma del sistema bicameral, J. BRASSINNE, *op. cit.* pp. 27-33.

berá regular la composición y el funcionamiento de la comisión de concertación. Con este objeto fue depositada una proposición de ley<sup>45</sup>. Esta fue discutida y adoptada por el Senado y transmitida a la Cámara, donde se encuentra en fase de comisión<sup>46</sup>. Proyecto de ley adoptado en aplicación del artículo 82 de la Constitución —proyecto enviado por el Senado— Doc. Parl. Cámara, sesión ordinaria 1994-1995, núm. 1581/1. Al ser el propio constituyente quien ha fijado las funciones de la Comisión parlamentaria de concertación, las dos Cámaras están vinculadas a las decisiones que ésta adopte. La composición de esta Comisión debería estar equilibrada entre senadores y diputados, y reflejar la composición política de cada una de las Asambleas<sup>47</sup>.

De las discusiones de esta proposición de ley se desprende que los parlamentarios actuales quieren ofrecer a sus sucesores mecanismos que permitan a las futuras asambleas federales funcionar correctamente en el marco de la nueva forma de parlamentarismo racionalizado imaginada por el constituyente<sup>48</sup>.

### *La escisión de la Provincia de Brabante*

Durante más de un siglo y medio, el territorio belga estuvo dividido en nueve provincias. Había cuatro provincias valonas, cuatro flamencas y una “bilingüe”, Brabante, en el centro del país.

La reforma constitucional de 1993 escindió la Provincia, hasta entonces unitaria, de Brabante, en una nueva Provincia del Brabante valón y una nueva Provincia del Brabante flamenco, la parte del territorio de la antigua provincia situada en el distrito administrativo de Bruselas-Capital, siendo, en cuanto a ella “extraprovincializado” (artículo 163 de la Constitución regula el ejercicio de las competencias que en otro tiempo fueron provinciales en la Región bilingüe de Bruselas-Capital).

Algunos vieron en esta escisión la explosión programada de uno de los últimos símbolos de una Bélgica unitaria. Es cierto que antes de la reforma de 1993 la división de Bélgica en provincias figuraba en el encabezamiento del texto constitucional (el artículo 1 en su antigua redacción establecía lo siguiente:

45. Proposición de ley de MM. LALLEMAND y Consorts, adoptada en aplicación del artículo 41.5 de la Constitución, *Doc. parl. Sénat*, SO 1993/94, núm. 941/1. El artículo 45.1 aplicado a esta proposición se corresponde con el artículo 82 vigente.

46. Proyecto de ley adoptado en aplicación del artículo 82 de la Constitución —proyecto enviado por el Senado— Doc. Parl. Cámara, sesión ordinaria 1994-1995, núm. 1581/1.

47. Esto es lo que prevé el artículo 3 de la proposición citada, convertida ahora en proyecto: “La comisión está compuesta de once senadores, entre ellos el Presidente del Senado, nombrada por el Senado proporcionalmente a su composición política, y por once miembros de la Cámara de Representantes, entre ellos el Presidente de la Cámara, nombrado por ésta proporcionalmente a su composición política.

48. *vid.* para otros ejemplos de comisiones parlamentarias o de grupos mixtos de trabajo, A. NOEL y P. VANDERNACHT, *op. cit.* pág. 421, nota 147.

“Bélgica está dividida en provincias”). En adelante, son las Regiones (valona y flamenca) las que “comprenden” las provincias (y ya no Bélgica).

El artículo 5 de la Constitución crea las nuevas Provincias del Brabante flamenco y Brabante valón. La disposición transitoria VI.1 de la Constitución indica, sin embargo que, por derogación del artículo 5.1, restarían como Provincias las nueve “clásicas” hasta el 31 de diciembre de 1994.

El constituyente, en la disposición transitoria VI.3 se remite, sin embargo, al legislador especial para repartir el personal y el patrimonio de la Provincia de Brabante entre la Provincia de Brabante valón, la Provincia de Brabante flamenco, la Región de Bruselas-Capital, las comisiones comunitarias de la Región de Bruselas-Capital, el Colegio reunido de la Comisión comunitaria de la Región de Bruselas-Capital, así como la autoridad federal.

El legislador especial impuso a las autoridades afectadas la conclusión de un acuerdo de cooperación para organizar esta transferencia<sup>49</sup>.

El acuerdo de cooperación fue firmado el 30 de mayo de 1994 (M B de 17 de junio). El resultado más espectacular de esta reforma es, sin duda, que desde el primero de enero de 1995, la Región de Bruselas-Capital, coincidente con el distrito administrativo de Bruselas-Capital, no forma parte de ninguna provincia belga<sup>50</sup>.

## Conclusiones

La reforma de 1993 pretendía introducir un verdadero federalismo cooperativo. Parece que el constituyente ha superado con éxito su tarea. La mayor parte de los importantes acuerdos de cooperación previstos han sido concluidos en 1994, esencialmente en el ámbito clave de las relaciones internacionales, así como para la organización de la Provincia de Brabante, pero también en otras materias de competencia regional o comunitaria.

Parece, por tanto, que la mayor parte de los actores tienen la voluntad de hacer funcionar las nuevas estructuras federales.

Cabe esperar que este mismo espíritu leal y cooperativo termine triunfando en los debates que actualmente tienen lugar sobre la federalización de la deuda y

49. El artículo 92 *bis*. 4 de la ley especial, párrafo 1 establece que: “ La autoridad federal de la Comunidad francesa, la Comunidad flamenca y las Regiones concluyen, en todo caso, un acuerdo de cooperación para la transferencia obligatoria, sin indemnización, del personal y de los bienes, derechos y obligaciones de la Provincia de Brabante hacia la Provincia del Brabante valón, la Provincia del Brabante flamenco, la Región de Bruselas-Capital, las Comisiones comunitarias citadas en el artículo 60 de la ley especial de 12 de enero de 1989 relativa a las instituciones de Bruselas, y hacia la autoridad federal”.

50. Para mayores detalles sobre las provincias y la escisión de la Provincia de Brabante, *vid.* por ejemplo, J. BRASSINNE, *op. cit.* pp. 70-84.

de la seguridad social. En efecto, si es cierto que “las estructuras siguen inacabadas o mal terminadas” y que “la discusión sobre el reparto de recursos públicos está abocada a continuar”<sup>51</sup>, a la luz de las conquistas de 1994, puede confiarse razonablemente en que el Estado Federal y las Entidades federadas utilizarán sus competencias respetando el nuevo principio de lealtad federal<sup>52</sup>.

---

51. F. DELPEREE, *op. cit.* pág. 646.

52. Artículo 143 de la Constitución. El concepto de “lealtad federal” fué tomado prestado de la “*Bundestrene*” alemana. El constituyente belga lo considera un instrumento adecuado para evitar los conflictos de intereses.

1. Introducción. 2. Las vinculaciones entre el Estado y las Regiones. 2.1 El principio constitucional de leal colaboración. 2.2. La Conferencia permanente para las relaciones entre el Estado y las Regiones. 2.3 Las propuestas de regionalización del Senado. 3. La atribución de nuevas competencias a las Regiones. 3.1. Los referéndums derogadores de 1993 y la frustrante continuación legislativa. 3.2 Las propuestas de revisión del artículo 117 de la Constitución. 4. Las relaciones entre las legislaciones estatales y las regionales. 4.1. El límite de los principios. 4.2. Los efectos de la normativa estatal sobre la legislación regional preexistente. 5. Las propuestas de revisión de las formas de gobierno regional.

## Introducción

1994 supuso un año de expectación y de incertidumbre para el ordenamiento regional. No tanto, porque ya se haya alcanzado el fin de la quinta legislatura —las elecciones para la renovación de los Consejos Regionales están previstas para el verano de 1995—, sino porque el regionalismo está viviendo una crisis de identidad, de resultados todavía inciertos.

En Italia, la construcción del ordenamiento regional y la definición de sus relaciones con el Estado central, han sido marcadamente diferentes por un proceso significativo de desconstitucionalización, apareciendo inmediatamente evidente la inadecuación de las disposiciones del título quinto de la Constitución. La evolución del sistema ha sido posible, gracias a las legislaciones sectoriales y al acuerdo entre el Estado y las Regiones; mientras que, los principios que presiden el reparto de las competencias han sido definidos, principalmente, por la jurisprudencia constitucional.

Inevitablemente, por consiguiente, los resultados de este proceso han sufrido una cierta fragmentación, de manera que, se ha terminado por dar vida, más que a un modelo homogéneo, a un sistema fluido, muy elástico, dentro del cual se retarda el surgimiento de la posición constitucional que las Regiones deben de asumir, dentro de nuestra forma de Estado, resultando excesivamente expuesto a las repercusiones de las vicisitudes políticas.

---

(\*) Traducción de M<sup>a</sup> Angels SOTORRA i SERNA, profesora de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona.

La exigencia de reconsiderar los poderes y las atribuciones de las Regiones —ya sea revisando las disposiciones constitucionales sobre la materia, o bien valorando novedosamente el principio de autonomía— actualmente ya está asumido, desde el momento que se considera idóneo, tanto el modelo delineado por el texto de la Constitución, como aquello concretamente realizado. Sin embargo, esta nueva fase pronosticada del regionalismo italiano tiende a extinguirse, no sólo porque aún son fuertes las resistencias de tipo centralista, sino porque también entre los partidarios de las autonomías, no aparecen, aún, definidos los principios institucionales en los cuales se debe inspirar la revisión de las competencias de las Regiones y la determinación de sus relaciones con el Estado central. Basta considerar, a título de ejemplo, que pervive una neta contraposición entre quien propone el reforzamiento de las autonomías territoriales para alentar los vínculos unitarios y los valores solidarios presentes en nuestra Constitución, y quien, por el contrario, atribuye a la autonomía el deber de favorecer la unidad substancial del ordenamiento.

En esta fase de asentamiento, se ha asistido, por consiguiente, por un lado, a la consolidación de algunas tendencias evolutivas y, por otro lado, a la declaración del debate sobre la reforma del regionalismo sobre la base de algunas proposiciones de ley actualmente en discusión ante las asambleas parlamentarias. El primer fenómeno es enteramente atribuible a la Jurisprudencia Constitucional; mientras que el segundo, ha sido alimentado sobre todo por los partidos y los movimientos políticos; sorprende, la circunstancia que, entre ambas relaciones, las Regiones han representado más el objeto, que el sujeto de la iniciativa, sin conseguir asumir —en esta fase de transición delicada— una eficaz función de propuesta. Lo que representa un posterior testimonio de la debilidad de su papel político y de su dificultad para caracterizarse como un autónomo y específico nivel de decisión política del Estado.

## Las vinculaciones entre el Estado y las Regiones

### *El principio constitucional de leal colaboración*

El elenco de materias que el art. 117 de la Constitución reserva a las Regiones ha atenuado progresivamente su relevancia, para determinar las esferas de competencia del Estado y de las Regiones. En el ordenamiento constitucional vigente, la noción de materia ya no constituye la piedra angular a la cual referirse para atribuir los poderes, habiéndose consolidado una postura (doctrinal y jurisprudencial) propensa a admitir que el límite que separa las competencias estatales de las regionales no es estático, sino que es móvil. El temor de petrificar el sistema de las competencias ha terminado por acreditar un modelo, en el cual la extensión de las atribuciones regionales aparece objetivamente incierto.

A tal resultado han contribuido esencialmente dos factores, distintos, pero concomitantes.

Por un lado, la convicción de que los objetos materiales que deben entrar en la competencia regional varían según la evolución legislativa de aquellas modificaciones que el legislador introduce, poco a poco, en el sistema. Su concreción se articula —por otra parte— de manera unilateral por los órganos legislativos del Estado central, sin que estén previstos particulares procedimientos de concierto con las Regiones.

La ausencia de una normativa completa que tutele las Regiones bajo el perfil procesal, ha estimulado al Tribunal Constitucional a ejercitar una acción de supletoriedad, individualizando por vía jurisprudencial algunos principios o reglas de comportamiento que deben ser, en todo caso, respetados, con la finalidad de asegurar la autonomía de las Regiones. Por ejemplo, el juez constitucional en repetidas ocasiones ha afirmado, que en la base de las relaciones entre el Estado y las Regiones se sitúa el principio constitucional de colaboración, así como, ha precisado que éste último debe estar impregnado de caracteres de paridad y de lealtad.

Parece evidente, que el Tribunal Constitucional ha introducido el deber de colaboración, no sólo para consolidar un particular modelo de regionalismo o para definir un sistema de relaciones impregnado por las reglas del federalismo cooperativo, sino para suplir una carencia legislativa con fines garantistas: para poner un límite a la posibilidad que, de otro modo, los órganos del Estado central tendrían que modificar unilateralmente los contenidos de las competencias regionales.

Que el principio de “leal colaboración” introducido por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional asuma, en el contexto italiano, una función de tutela de los espacios de autonomía de las Regiones, emerge con evidencia de las principales sentencias emanadas sobre este punto, por el juez constitucional en 1994.

Con la sentencia n. 116 de 1994 el juez constitucional ha debido resolver un conflicto de atribuciones presentado por algunas Regiones contra un decreto del Presidente de la República, que había definido los niveles comunes de asistencia sanitaria, sin que hubiese intervenido ningún acuerdo con la Conferencia permanente para las relaciones entre el Estado y las Regiones. En la misma, el Tribunal ha declarado, ante todo, que el principio de “leal cooperación” impone entre ambos, la búsqueda del acuerdo, con comportamientos inspirados en la corrección y la apertura versus las posiciones de los demás; por otro lado, ha subrayado que en caso de falta de acuerdo, la decisión unilateral del Estado debe fundarse siempre, sobre la motivación congruente de las razones objetivas que han impedido conseguir el acuerdo.

En la sentencia n. 338 de 1994, posteriormente, el Tribunal ha afirmado que contradicen el principio de la “leal cooperación”, aquellos comportamientos que dificultan el diálogo y el acuerdo entre las partes: como, por ejemplo, la ausencia de oportuna convocatoria de la Conferencia permanente entre el Estado y las Regiones, llamada a expresar la propia opinión o el consenso.

### *La Conferencia permanente para las relaciones entre el Estado y las Regiones*

La Conferencia permanente para las relaciones entre el Estado, las Regiones y las Provincias autónomas podría desarrollar una función importante con la finalidad de la formación de una práctica cooperativa y de la determinación consensual de las reglas que han de presidir las relaciones entre el Estado y las Regiones.

Este órgano, previsto en el art. 12 de la Ley n. 400 del 1988 (Regula la actividad de gobierno y ordenación de la Presidencia del Consejo de ministros) está compuesto por el Presidente del Consejo de Ministros —el cual la preside—, de los Presidentes de las Regiones y de los Presidentes de las Provincias de Trento y Bolzano, así como, de los Ministros progresivamente interesados en los asuntos incluidos en el orden del día; sus deberes son eminentemente consultivos en orden a la determinación de las directrices estatales susceptibles de incidir sobre las materias de competencia regional.

El relieve y la potencialidad de la Conferencia derivan, no obstante, no tanto de las singulares competencias específicas, sino de su naturaleza jurídica. Además, habiendo sido instituida por la Ley sobre la ordenación de la Presidencia del Consejo de Ministros, la Conferencia permanente para las relaciones entre el Estado y las Regiones no debe ser incluida, ni entre los órganos del Estado, ni entre aquellos de las Regiones: es un órgano “mixto”. Como ha precisado el Tribunal Constitucional, en la sentencia n.116 de 1994, “lejos de ser configurada como un órgano estatal o regional y relegado a manifestar las normativas de uno y/o de los dos, es la sede privilegiada de enfrentamiento y de negociación política entre el Estado y las Regiones”.

Fruto de su posición institucional, no sólo asegura la participación de las Regiones en la actividad deliberativa del Gobierno, sino que representa también la sede más idónea, para definir convencionalmente las relaciones entre el Estado y las Regiones. Podría, por tanto llegar a ser, el órgano encargado tanto de la elaboración de los principios de la colaboración, como de realizar la concertación entre el Estado y las Regiones.

### *Las propuestas de regionalización del Senado*

Aún reconociendo la función de garante desarrollada por el Tribunal Constitucional y sin infravalorar el papel que la Conferencia permanente para las relaciones entre el Estado y las Regiones podría asumir, parece evidente, que la vía maestra para calificar en un sentido autonomista nuestra forma de gobierno, pasa por la regionalización de algunos de los órganos centrales del Estado.

El debate sobre la regionalización del Senado empezó tiempo atrás, pero el “iter” de la aprobación de la ley necesaria de revisión constitucional, se presenta del todo incierto: no sólo a causa de la interposición de una considerable resis-

tencia, sino también porque las fuerzas políticas —en ausencia de un acuerdo sobre los caracteres generales de la reforma a introducir— se muestran reacias a comprometerse, a través de la presentación de un diseño legal completo. Por tanto, no parece próxima una solución positiva del problema.

Durante 1994, fue depositada en la Cámara de los diputados sólo una propuesta de Ley: la presentada el 15 de abril de 1994 por el diputado Caveri, tenía por contenido normas para la constitución de la República federal italiana. Se trata de un texto presentado, probablemente, a título de testimonio o de propaganda, siendo su contenido superficialmente novedoso. Omitiendo por el momento toda consideración sobre la admisibilidad de una revisión constitucional tan amplia como para mermar el carácter unitario del Estado establecido por el art. 5 de la Constitución, es posible subrayar— a título de mera curiosidad —como tal propuesta prevé un Senado compuesto por diez senadores por cada Región, de los cuales cinco son elegidos por sufragio universal en el ámbito de cada Región y cinco son elegidos por los parlamentos regionales.

De distinta trascendencia e interés es, por otro lado, la propuesta de revisión constitucional elaborada por una comisión de expertos de la Región de Lombardía, la cual aparece influenciada tanto por el modelo español como por el modelo alemán.

Según tal propuesta, la segunda Cámara legislativa debería estar compuesta:

a) por senadores vitalicios —con el número máximo de diez— nombrados por el Presidente de la República.

b) por senadores representantes de las Regiones, con el número de un senador por cada millón o fracción superior a 500.000 habitantes más el presidente de la Región.

c) por senadores elegidos por sufragio universal, en igual número, para cada Región, a aquel de los senadores representantes de la misma.

Los senadores representantes de las Regiones, deberían ser escogidos según los procedimientos fijados por los Estatutos regionales y deducir unilateralmente —según el modelo alemán— la posición de la respectiva Región salvo en los votos referidos a personas.

La regionalización del Senado proyectada por la Región de Lombardía, destaca respecto a las experiencias más conocidas, esquemáticamente reconducibles al modelo alemán y al norteamericano, como "tertium genus" en el cual un sistema de representantes sin vínculo de mandato convive con la presencia de unos verdaderos y auténticos delegados regionales.

Bajo el perfil funcional, a continuación, la propuesta introduce una forma de bicameralismo diferenciado, preveyendo que el Senado no participe necesariamente, en el procedimiento legislativo, si no en relaciones con objeto particular, como: la aprobación del presupuesto, las autorizaciones para ratificar los tratados internacionales, la coordinación de la hacienda pública y las leyes que esta-

blecen los principios y las directrices para la legislación regional y que disciplinan procedimientos de competencia de las Regiones.

El Senado debería ejercitar, por otra parte, poderes generales de control sobre la legislación: en efecto, cada ley elaborada por la Cámara de los diputados debe ser transmitida al Senado y éste, dentro de los treinta días desde la recepción de la deliberación, puede solicitar —con la petición de al menos un tercio de sus componentes— la revisión de la norma.

Esta propuesta ha sido discutida por la Comisión bicameral para las reformas institucionales formada en la precedente legislatura, que, sin embargo, ha concluido sus trabajos, antes de la disolución de las Cámaras (primavera de 1994), sin lograr una mayoría sobre esta cuestión.

### La reivindicación regional de nuevas competencias

#### *Los referéndum derogatorios de 1993 y el frustrante desarrollo legislativo*

En este año el asentamiento de la distribución de las competencias entre el Estado y las Regiones, después de las substanciales transferencias fruto del decreto n.616 de 1977, ha permanecido substancialmente inalterado. En cambio se ha presentado alguna novedad limitada, que concierne a las Regiones con autonomía especial, con la reciente aprobación de algunos decretos de actuación de los Estatutos especiales.

En tal contexto, algunas Regiones (Trentino Alto Adige, Umbria, Piamonte, Val d'Aosta, Lombardia, Marche, Basilicata, Toscana, Emilia Romagna, Veneto) han intentado superar esta situación estática y volver a activar el proceso de ampliación de las competencias regionales, presentando algunas peticiones de referéndum para derogar tanto la ley n. 617 de 1959 que instaura el Ministerio de turismo y del espectáculo, como el real decreto n. 1661 de 1929 que instaura el Ministerio de agricultura y bosques.

El objetivo institucional era claro: a través del voto del cuerpo electoral, las Regiones se proponían no sólo suprimir dos Ministerios, sino también y sobretudo, favorecer una posterior descentralización de las funciones ejercitadas por el Estado central en materia de agricultura, turismo y cultura. Se quería, en otros términos, desplazar las funciones administrativas, por un lado, evitando una nueva centralización y, por otro, confiando a las Regiones el ejercicio de todas aquellas funciones que no responden a exigencias unitarias, de interés nacional.

El referéndum debería haber constituido —según las intenciones de los promotores— una ocasión importante para implantar las atribuciones regionales y para reorganizar, al mismo tiempo, los aparatos centrales. En efecto, si bien es verdad que el instituto previsto por el art. 75 de la Constitución produce efectos no innovadores, sino meramente derogatorios (de manera que no ofrece al legis-

lador futuro, indicaciones unívocas) también es cierto, que el éxito del referéndum no coloca al legislador ante una "página blanca" sobre la cual componer a su mero placer: la acción legislativa, en efecto, no puede obviar los criterios directivos inmanentes a la cuestión del referéndum.

Y éstos, en este caso, no podían dejar de ser entendidos, en la línea de que se reactive el proceso de descentralización de las funciones administrativas interrumpido, después de las transferencias del mismo al D.P.R n. 616 de 1977.

El Gobierno, sin embargo, ha intentado absorber los efectos del referéndum "sin demasiados costes" para las instituciones centrales.

Por cuanto concierne al sector turístico y del espectáculo, en espera de una reforma orgánica de la materia, ha situado las atribuciones, primero desarrolladas por el Ministerio, en la Presidencia del Consejo de Ministros. Mientras, en materia de agricultura ha sido aprobada la ley n. 491 de 1993 (Reordenación de las competencias regionales y estatales en materia agrícola forestal e instituciones del Ministerio de los recursos agrícolas, alimentarios y forestales). El Parlamento, por su parte, no ha previsto la transferencia integral de las competencias del derogado Ministerio, atribuyendo al Gobierno los deberes residuales de coordinación general, si no que ha optado por la institución de un nuevo Ministerio, si bien en las atribuciones y en el personal. En este caso, sin embargo, se está ante una solución transitoria, desde el momento que el Parlamento ha aprobado la ley n. 491 de 1993, sobre todo para reservar al Estado la competencia de los asuntos comunitarios, incluyendo al mismo tiempo numerosos reenvíos a una ulterior y más orgánica regulación de la materia.

### *Las propuestas de revisión del artículo 117 de la Constitución*

El equilibrio instaurado en estos tiempos en la distribución de las competencias entre el Estado y las Regiones, podría ser radicalmente superado, en caso de que fuesen perfeccionadas algunas propuestas de revisión constitucional del art. 117 de la Constitución elaboradas por la Comisión Parlamentaria para las reformas institucionales, constituida por el Parlamento en la pasada legislatura.

Según la misma, las competencias deberían ser reorganizadas según tres categorías: dos de éstas comprenden las materias reservadas en exclusiva respectivamente al Estado y a las Regiones; mientras en la tercera, de tipo residual, vienen colocadas las materias no incluíbles en la competencia exclusiva estatal o regional. En estos sectores las Regiones pueden legislar, aunque en el ámbito de la regulación de base fijada por el Estado a través de una ley orgánica.

Además, según el esquema aprobado por la Comisión, las Regiones tendrían competencia administrativa en todos los sectores materiales en los cuales ejercitan —en base a cualquier título— una potestad legislativa.

Las referencias lingüísticas utilizadas por la Comisión bicameral reenvían, intuitivamente, a la experiencia constitucional española: tanto por lo que afecta

a las leyes orgánicas, como por lo que se refiere a las normas básicas. No obstante, las fuentes presentadas por el legislador italiano, más allá de la consonancia lingüística, aparecen bastante distintas de aquellas previstas por los artículos 81 y 149.1 de la Constitución española. Más propiamente, “las leyes orgánicas que fijan la regulación básica dentro de la cual se puede desarrollar la potestad legislativa regional” establecidas por el texto normativo dispuesto por la Comisión bicameral para las cuestiones regionales deben de ser aproximadas a las “leyes generales de la República” contenidas en el art. 128 de la Constitución. Esto, tanto desde el punto de vista estructural como bajo el perfil funcional. En el ordenamiento constitucional italiano, las leyes generales tienen el doble deber de atenuar el principio constitucional de autonomía y de funcionar de parámetro —en calidad de norma interpuesta— para valorar la legitimidad constitucional de otras leyes, susceptibles de incidir sobre la autonomía de los entes locales territoriales.

Las leyes orgánicas presentadas por la propuesta de reforma no absorberían una función muy diversa: de hecho, a la legislación del Estado correspondería tanto el fijar la frontera que separa la competencia del Estado de aquella de las Regiones, como establecer los principios generales de la materia, sobre cuya base cada Región puede desarrollar su propia normativa sectorial.

Si así fuere, el nuevo sistema de distribución de las competencias contribuiría a introducir en este mosaico otra pieza para disminuir las diferencias que existen entre la autonomía constitucional de las Regiones y aquella de las administraciones locales.

Otras disposiciones, sin embargo colaborarían a caracterizar las relaciones entre el Estado y las Regiones en clave federalista: en efecto, la relación existente entre la ley orgánica estatal y las fuentes regionales puede ser asimilada a la existente entre las directivas comunitarias y las fuentes nacionales. En el texto elaborado por la Comisión bicameral se afirma, en efecto, que las leyes orgánicas vinculan a las Regiones y tienen como destinatarios a los ciudadanos y que las funciones administrativas en las materias no reservadas a la competencia del Estado, corresponden a las Regiones, a las Provincias, a los Ayuntamientos, respetando exclusivamente las leyes regionales y las orientaciones regionales.

## Las relaciones entre la legislación estatal y regional

### *El límite de los principios*

En ausencia de nuevas y significativas transferencias de funciones del Estado a las Regiones, las relaciones entre los dos niveles institucionales han estado reguladas prevalentemente por la vía jurisprudencial. En este sentido se ha mencionado que el Tribunal Constitucional ha debido afrontar, no sólo los perfiles institucionales de la relación, sino también la compleja problemática de las relaciones que ocurren entre las respectivas fuentes.

En particular, el Tribunal Constitucional se ha apresurado a individualizar los criterios para evitar que en las materias pertenecientes a la competencia exclusiva o concurrente de las Regiones, la actividad legislativa del Estado pueda traducirse subrepticamente en una compresión de los espacios de autonomía constitucionalmente garantizados.

En este contexto, presentan un cierto interés los principios que la jurisprudencia constitucional ha elaborado, en orden tanto a la noción de principio susceptible de limitar la competencia legislativa regional, como cuanto a los efectos que la aprobación de nuevos principios produce sobre la legislación de detalle de las Regiones. Por cuanto concierne al primer punto, es oportuno recordar que una consolidada jurisprudencia constitucional ha excluido que pueda valer el criterio de la autocalificación: no es suficiente que algunas disposiciones se califiquen como de principio o bien que sean insertadas en una ley marco, porque pueden constituir un efectivo límite a la potestad legislativa regional.

Lo que debemos considerar es la estructura intrínseca de la norma, la existencia de los requisitos sustanciales propios de las disposiciones de principio: se marginan los tratamientos formalistas en favor de un enfoque sustancial que permita verificar en concreto, cuáles son efectivamente las normas que fijan los principios generales de una determinada materia. Tal orientación ha sido confirmada en el 1994, en particular por la sentencia n. 355 de 1994 la cual ha precisado —a propósito de la caracterización de los principios de reforma económico-sociales— que la calificación operada por el legislador no es suficiente, porque se deben verificar los aspectos sustanciales de la normativa en cuestión”. Además, en la misma sentencia, el juez constitucional ha recordado que, aun siendo en abstracto admisibles las disposiciones estatales de detalle vinculantes para la legislación regional, es necesario, en concreto, que “están ligadas a los mismos principios por una relación de coesencialidad y de integración necesaria”.

De tal posición deriva, en vía interpretativa, una doble consecuencia. En primer lugar, el Estado no puede caracterizar como normas fundamentales necesarias para asegurar una disciplina unitaria de las distintas materias a las disposiciones de detalle, incluso, si las mismas asumen una particular relevancia en la calificación de los contenidos de la materia: las normas estatales idóneas para limitar la autonomía legislativa de las Regiones han de contener reglas no sólo fundamentales, sino también de validez “general”.

En segundo lugar, los límites puestos por la legislación estatal de principio —por su naturaleza estructural— no fuerzan a las Regiones a legislar “por una obligación impuesta”, no las obligan a asumir a pies juntillas los preceptos contenidos en las disposiciones estatales. Como ha precisado muchas veces el juez constitucional, las Regiones pueden regular los sectores de propia competencia, aportando todas las variaciones que consideren útiles para adaptar la normativa a la necesidad del territorio o a la peculiar dirección política manifestada en la comunidad local.

La posición de que el límite de los principios está constituido, no tanto por las disposiciones contenidas en la legislación vigente que regula una determina-

da materia, cuanto en las reglas generales del derecho, que es posible extraer de ellas introduce en el sistema un doble factor de dinamicidad: ya de tipo "vertical" —inherente a las relaciones entre las normas estatales y las regionales— desde el momento en que los límites competenciales son incluso fruto de la acción interpretativa; ya de tipo "horizontal" —relativos a la disciplina que la misma materia recibe en los diferentes ámbitos territoriales— en cuanto cada Región tiene la posibilidad de diferenciarse de las demás regulando concretamente la misma materia.

### *Los efectos de la normativa estatal sobre la legislación regional preexistente*

Uno de los extremos controvertidos de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en temas regionales, consiste en la determinación de los efectos jurídicos que se consiguen por una mutación de los principios que actúan de límites de las legislaciones regionales. En tal caso, se discute si la suerte de las normas regionales incompatibles con los nuevos principios de la materia, es la derogación o la ilegitimidad sobrevenida.

La diferencia es significativa. En el caso de la derogación, la normativa descentralizada cesa de producir los efectos propios y transitoriamente viene sustituida —hasta que el legislador regional se adecúe— por la estatal; en la segunda hipótesis, por el contrario, las normas regionales, aunque estén en contradicción con los nuevos principios sobre la materia, continúan en vigor hasta que la Región no las modifica o bien el juez no declara su ilegitimidad.

Hasta ahora, la jurisprudencia constitucional ha optado por la teoría de la derogación y ha considerado que, en caso que el Estado introduzca nuevos principios en la materia, la normativa regional incompatible, cesa de producir los efectos propios y quede substituida por la estatal, hasta que la Región no legisle nuevamente respetando los nuevos principios sobre la materia. Esta orientación tiene el mérito de afrontar positivamente algunos problemas de aplicación. La misma introduce, en efecto, un mecanismo dinámico que permite depurar el ordenamiento, sin solución de continuidad, de aquellas normas que se han convertido en ilegítimas. Se determina una secuencia temporal, por la cual los nuevos principios estatales sobre la materia derogan las normas incompatibles de las leyes regionales, pero éstas —a su vez— cesan de producir sus efectos al mismo tiempo que la Región, legislando, pone la normativa descentralizada nuevamente en sintonía con los límites estatales.

No obstante, la teoría de la derogación se expone a una crítica desde el punto de vista teórico, desde el momento que —en un sistema gobernado por el principio de autonomía y regulado por el criterio de la competencia— las antinomias normativas no deberían poder ser resueltas sobre la base del criterio de la derogación, que opera entre fuentes de mismo grado e igualmente competentes.

Un estímulo a reconsiderar la cuestión podría provenir de la solución adoptada por el Estatuto especial de Trentino Alto Adige, el cual en el art. 97,1 prevé un particular procedimiento de adecuación de la legislación descentralizada que se inspira substancialmente en el principio de la ilegitimidad sobrevenida. En efecto, tal Estatuto excluye la aplicación inmediata en el territorio de la Región de las normas estatales, pero hace surgir la obligación para la Región, de adecuar a ellas la propia legislación dentro de seis meses de la publicación de la normativa estatal en la Gaceta Oficial de la República. Solamente, al transcurrir tal período, la normativa estatal substituye a la regional, de manera que se supera la inercia del ente regional.

En consonancia con la citada disposición estatutaria, el Tribunal Constitucional ha debido, en la sentencia n. 356 de 1994, declarar la ilegitimidad constitucional del artículo 7 de decreto ley n.496 de 1993 (Disposiciones urgentes sobre la reorganización de los controles ambientales e institucionales de la Agencia nacional para la protección ambiental en la parte en la cual “dispone que las normas contenidas en ella se aplican directamente en las provincias autónomas de Trento y de Bolzano hasta la adopción por parte de las mismas de normativa propia). Se deduce “rebus sic stantibus” que gracias a una formulación normativa posterior, la Región Trentino Alto Adige goza de un tratamiento diferenciado respecto a las demás Regiones, en las cuales opera el criterio de la derogación.

Nos hemos de preguntar si no sería oportuno tomar el principio de tal previsión normativa para modificar la actual orientación de la jurisprudencia constitucional, en el sentido —esto es— de conseguir la regla de que la normativa estatal de principio no es competente para derogar directamente la normativa regional, manteniendo a salvo el poder substitutivo del Estado central en caso de inercia regional.

### Las propuestas de revisión de la forma de gobierno regional

Sin embargo el tema político de mayor relieve que ha afectado en 1994 al ordenamiento regional ha sido la redefinición de su forma de gobierno.

Actualmente, los artículos 121, 122 y 123 de la Constitución, dejando a las Regiones un margen de discrecionalidad en la organización de la propia forma de gobierno regional, han puesto algunos límites infranqueables a la autonomía estatutaria. De una lado, la Constitución, disponiendo que la Junta es elegida por el Consejo Regional entre sus componentes, ha excluido la posibilidad de adoptar una forma de gobierno de tipo presidencial, la cual se basa —como se ha dicho— en la ausencia de relaciones de confianza entre el ejecutivo y el legislativo. Por otro lado, imponiendo a los Estatutos Regionales el estar en armonía con la Constitución y con las leyes de la República, ha limitado la opción a las formas de gobierno que se inclinan hacia el parlamentarismo. Finalmente, aun precisando que los componentes de la Junta han de ser consejeros regionales y estar elegidos por el Consejo Regional, ha introducido en el sistema algunos caracteres propios de la forma de gobierno directorial.

En concreto, posteriormente, los Estatutos regionales han optado de manera homogénea, por una forma de gobierno parlamentaria con notables caracteres de asambleísmo, tendentes a revalorizar el papel del Consejo regional hasta el punto de atribuir a tal órgano no sólo poderes legislativos y de dirección política, sino también competencias administrativas.

No obstante, la forma de gobierno concretamente llevada a cabo por las Regiones ha sido puesta en crisis por algunas leyes recientes.

En primer lugar, el decreto legislativo n. 29 de 1993 (Racionalización de la organización de las administraciones públicas y revisión de la disciplina en materia de empleo público) el cual —introduciendo una normativa de principio válida respecto a todas las administraciones públicas, comprendidas las regionales y las locales— ha distinguido entre poderes de dirección y de control, deberes de dirección organizativa y de gestión: y, al mismo tiempo, ha reservado los primeros a los órganos políticos y los segundos a los vértices de los aparatos burocráticos, esto es, a los directores. A tal fin, posteriormente, el artículo 3 de decreto legislativo n. 29 de 1993 ha precisado que competen a los dirigentes todos los deberes que consisten “en la gestión financiera, técnica y administrativa, comprendida la adopción de todos los actos que incluyen la administración respecto el exterior, mediante poderes autónomos de gasto, de organización de los recursos humanos e instrumentales y de control”.

Se deriva, que muchas de las atribuciones administrativas que los Estatutos regionales asignan a las Juntas regionales han de ser diferentemente atribuidas, así como son completamente redefinidas las relaciones, de gobierno y de control, que intervienen entre el Consejo y la Junta regional.

Tal principio, condiciona la forma de gobierno tanto de las Regiones ordinarias, como de aquellas con autonomía especial; en todo caso, la amplitud de los límites varía según el tipo de autonomía.

Las Regiones con estatuto ordinario se han de atener a los principios del decreto n. 29 de 1993 “teniendo en cuenta la peculiaridad de los respectivos ordenamientos”. Las Regiones con autonomía especial, por el contrario, encuentran su límite no ya en las normas del decreto legislativo, sino directamente en los criterios directivos indicados por la ley de delegación (ley n. 421 de 1992) los cuales asumen la naturaleza de normas puestas por una ley de reforma económica y social.

De este modo, el legislador ha pretendido valorar la especificidad de las autonomías especiales, diferenciando sus ámbitos de competencia respecto a las Regiones con estatuto ordinario. Por el contrario, el Gobierno en ejercicio de la delegación, ha intentado de restringir la autonomía organizativa de las Regiones con estatuto especial disponiendo que incluso tales Regiones han de atenerse a los principios del decreto n. 29 de 1993 en materia de dirección pública. No obstante, tal previsión ha sido declarada constitucionalmente ilegítima por el Tribunal Constitucional (sentencia n. 383 de 1994) por exceso de delegación, con la motivación de que el legislador nacional ha intentado cancelar subrepti-

ciamente la distinción entre Regiones ordinarias y especiales, imponiendo la idéntica obligación de adecuar los ordenamientos propios a los principios deducibles del capítulo II del decreto n. 29 de 1994.

En segundo lugar, la necesidad de reconsiderar la forma de gobierno regional nace de los desarrollos normativos y políticos posteriores a los referéndum en materia electoral desarrollados en 1993 los cuales han sancionado —por primera vez desde el nacimiento de la República italiana— la prevalencia de una orientación favorable a substituir el principio proporcional por el mayoritario. Así pues, el Parlamento, ha aprobado en una rápida sucesión temporal, la Ley n. 81 de 1993 relativa a la elección directa de los Alcaldes y de los Presidentes de las Provincias, la ley n. 276 de 1993 y n. 277 de 1993 relativas respectivamente a la elección del Senado y de la Cámara.

La única legislación electoral inspirada en el criterio proporcional es aquella relativa a la elección de los Consejos regionales: para los cuales, la permanencia de una ley electoral regional rígidamente proporcional y basada en colegios plurinominales dentro de un contexto caracterizado por sistemas mayoritarios y de colegios uninominales, parece difícilmente justificable.

La aprobación de una nueva ley estatal en materia electoral se presenta como necesaria y, al mismo tiempo, urgente, existiendo la oportunidad compartida de renovar los Consejos regionales (verano 1995) sobre la base de nuevas reglas electorales.

Por el momento, el Parlamento está examinando diversos proyectos de leyes, a los cuales se ha añadido el proyecto de la ley presentada por el Gobierno en fecha 18 de noviembre de 1994 (Nuevas normas para la elección de los consejos regionales de las regiones con estatuto ordinario).

Sus notas características pueden ser sintetizadas:

a) en la previsión de un sistema prevalentemente mayoritario, integrado con una cuota proporcional: el setenta y cinco por ciento de los escaños es asignado con sistema mayoritario en colegios uninominales, la cuota residual del veinticinco por ciento es asignada con criterio proporcional;

b) en la previsión de un doble turno eventual para la elección de los candidatos en los colegios uninominales: en el primer turno se elige el candidato que obtiene el mayor número de votos, a condición de que supere el cuarenta por ciento de los votos expresados; en caso contrario, se procede a un segundo turno al cual acceden los candidatos que en el primer turno han conseguido al menos el doce por ciento de los votos válidos;

c) en la atribución de un premio por mayoría, tal de permita conseguir la mayoría absoluta de los escaños a la coalición que ha conseguido la mayoría relativa de los escaños en los colegios uninominales y al menos un tercio de los mismos escaños;

d) en la obligación para las coaliciones de presentar un candidato a la Presidencia de la Región; por el cual resulta elegido para el cargo de Presidente el

candidato vinculado a la coalición que obtiene la mayoría absoluta de los escaños.

Por último, hay que poner de relieve que el proyecto de ley gubernativo no atribuye ninguna competencia en la materia a las Regiones, en tanto en cuanto la individualización de las circunscripciones electorales compete a un reglamento gubernativo que el poder ejecutivo adopta oída la Conferencia para las relaciones entre el Estado y las Regiones.

Las divisiones entre las fuerzas políticas y las indecisiones del Gobierno, sin embargo, contribuyen a alimentar una situación de incertidumbre, no siendo aún del todo claro los éxitos legislativos que se esperan. No obstante, se puede poner de relieve, que existe suficiente consenso en la adopción de un sistema mixto con caracteres prevalentemente mayoritarios. En base a ello, una parte de los representantes —el sesenta por ciento o bien el setenta y cinco por ciento (según las propuestas)— vendría elegido en colegios uninominales mayoritarios; la parte restante —el cuarenta por ciento o bien el veinticinco por ciento— vendrían elegidos en modo proporcional en un colegio único sobre una base regional. Igualmente, las diversas propuestas aparecen suficientemente unívocas al asignar un premio de mayoría a la coalición que ha superado una determinada cuota porcentual, aunque sin conseguir la mayoría absoluta: todo ello con la finalidad de asegurar la gobernabilidad.

Las divergencias, por otro lado, conservan los siguientes dos perfiles:

a) si en los colegios uninominales las elecciones deben realizarse sobre la base de una sola vuelta, de una doble vuelta (en la cual participen los candidatos que han superado un cierto porcentaje) o de un segundo escrutinio entre los dos candidatos más votados;

b) si el sistema ha de acercarse al mecanismo previsto para las elecciones de los alcaldes (en las cuales el premio de la mayoría es conquistado por las listas que se presentan entorno a un candidato), o bien para las elecciones del Senado. Es evidente que en el primer caso se piensa también en predeterminedar el Presidente de la Región y a su Junta.

En tercer lugar, se considera la inclinación a valorar el papel del órgano monocrático inducida por la aprobación de la ley n. 81 de 1993, que ha modificado la forma de gobierno de los Ayuntamientos y de las administraciones provinciales, delineando un modelo similar a las cancillerías.

Para responder a tales exigencias se han presentado diversas propuestas de ley de revisión del artículo 122 de la Constitución, las cuales —más allá de algunas puntualizaciones específicas— pueden ser ordenadas en tres grupos.

En el primer grupo se incluyen las propuestas que reconocen a cada Región un amplia autonomía en la elección de la propia forma de gobierno. Las mismas parten del presupuesto de que no sólo es posible, sino también deseable, que se realicen opciones diferenciadas en base de la no homogeneidad de las Regiones italianas. Reaparece en este ámbito, la propuesta de 13 de julio de 1994 firmada

por el diputado Bassanini según la cual, “con disposiciones estatutarias aprobadas con la mayoría de los dos tercios de los consejeros asignados, cada región puede adoptar una forma propia de gobierno bajo el respeto de los principios fundamentales de la Constitución”.

Otras propuestas de leyes constitucionales, por otro lado, intentan predeterminar la forma de gobierno regional, substituyendo la vigente (de tipo asamblearia) por una forma presidencialista. En este caso, es evidente que se pretende una forma de gobierno idéntica para todas las Regiones italianas y se excluye una significativa potestad estatutaria en la materia.

En general, tales propuestas intentan acercar el modelo regional al recientemente previsto para los Ayuntamientos y las Provincias, previendo la elección directa del Presidente y el poder de elección por parte de este último de los componentes de la Junta regional. Según la propuesta de 25 de mayo, presentada por el diputado Segni, “el Presidente de la Región es elegido por sufragio universal y directo según las normas previstas por la ley. Y nombra y revoca a los asesores que junto al presidente constituyen la Junta regional”. Igualmente, la propuesta de 24 de junio de 1994, firmada por el diputado Adornato, reproduce la normativa en materia de entes locales disponiendo que el Presidente de la Región sea “elegido por sufragio universal y directo, simultáneamente a la elección del Consejo regional” y precisando que el cargo del consejero regional es incompatible con el de componente de la Junta”. A su vez, la propuesta de 20 de junio de 1994 firmada por el diputado Calderisi dispone que “el Presidente de la Región es elegido por sufragio universal y directo según las normas establecidas por la ley”.

En una posición intermedia, se encuentran aquellas propuestas que, por un lado, intentan atribuir a las Regiones una potestad estatutaria en materia electoral y de forma de gobierno regional, y por otro, consideran como eventual la elección directa del Presidente de la Región y, por consiguiente, la forma de gobierno presidencialista. A tal fin, la propuesta de 8 de julio de 1994 firmada por el diputado Ugolini, después de haber precisado que “las Regiones, de conformidad con las disposiciones de principio establecidas en las leyes de la República, adoptan sistemas electorales propios y formas propias de gobierno con disposiciones estatutarias aprobadas con la mayoría de los dos tercios de los consejeros nombrados por el Consejo regional” introduce la norma, según la cual, el Presidente de la Junta regional puede ser elegido por medio de sufragio universal y directo.

Pretendiendo desarrollar un apunte rápido y sumario sobre el conjunto de las propuestas en discusión, no se puede obviar:

a) que no han sido presentadas en el Parlamento propuestas significativas por parte de la Coalición, es decir por parte del partido que ha asumido el principio autonomista y federalista como fin último de su programa político;

b) que numerosas propuestas aparecen condicionadas por la voluntad de afirmar una determinada forma de gobierno —en particular, de tipo presiden-

cialista— hasta el punto de comprimir la autonomía organizativa de las Regiones. Por ejemplo, no se puede dejar de subrayar que la propuesta de ley de Calderisi relega la competencia regional a la legislación de tipo ejecutivo.

c) que no siempre las propuestas intentan aumentar la autonomía estatutaria de las Regiones, desde el momento que la disciplina de partes importantes de la materia es reenviada a la ley. Encuentra, de este modo, confirmación, la convicción que las innovaciones actualmente en discusión tienen el objetivo de experimentar o anticipar posibles reformas en la organización del Estado central, más que de afirmar una efectiva autonomía política e institucional del nivel regional.









*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

Catedrático de Ciencia Política de la Universidad Pompeu Fabra 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 Palma de Mallorca los días 2 y 3 de marzo de 1995, 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  
Bàrbara de Braganza, 8  
28004 Madrid  
Tel.: 319 42 50  
Fax: 319 43 73

**E**l Informe de las Comunidades Autónomas 1994 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