

VOLUMEN 1

INFORME
COMUNIDADES
AUTÓNOMAS
1995

INSTITUTO DE DERECHO PUBLICO

Este 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 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

TOMAS 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 de la Universidad de Barcelona.

Comunidad Valenciana

LLUIS AGUILO, Profesor Titular 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.



INFORME
COMUNIDADES
AUTÓNOMAS

1995

VOLUMEN I

INFORME
COMUNIDADES
AUTÓNOMAS

1995

VOLUMEN I

INSTITUTO DE DERECHO PUBLICO
BARCELONA, 1996

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.

© 1996, by Instituto de Derecho Público,
Travessera de les Corts, 311, 2º, 2ª - 08029 Barcelona
ISBN (Obra completa): 84-920.550-3-0
ISBN (Volumen I): 84-920.550-4-9
Depósito Legal: B. 15.868-1996

Diseño cubierta y producción: Estudi Montse Corral
Impresión: CYAN, Edicions i Creacions Gràfiques, S.A.
C/. Balmes, 170 Sant Adrià de Besòs (Barna)
Printed in Spain - Impreso en España

DIRECTOR: ELISEO AJA

Equipo de DIRECCION: ENOCH ALBERTI ROVIRA
TOMAS FONT I LLOVET
JOAQUIN TORNOS

AUTORES

Equipo COORDINADOR

Eliseo AJA
Catedrático de Derecho Constitucional de
la Universidad de Barcelona

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

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

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

Francesc PALLARES
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 AUTONOMAS

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 de la Universidad
de Barcelona

Comunidad Valenciana
Lluís AGUILO, Profesor de Derecho
Constitucional y Letrado del Parlamento

Extremadura
Pablo PEREZ TREMP, 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

Navarra

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

Murcia

Ángel GARRORENA, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Murcia

País Vasco

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

COLABORADORES ESPECIALES EN TEMAS MONOGRAFICOS

Alberto ARCE JANARIZ, Letrado de la Junta General del Principado de Asturias. Profesor Doctor de Derecho Constitucional

Germán FERNANDEZ FARRERES, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid

David TORNOS,
Master en Derecho Comunitario

COLABORADORES DEL SENADO Y DEL COMITE DE LAS REGIONES

Alberto DORREGO DE CARLOS, Letrado de las Cortes Generales. Comisión General de las Comunidades Autónomas

Cristina PELLISE DE URQUIZA, Profesora de Derecho Internacional Privado de la Universidad de Barcelona

COLABORADORES DE DERECHO COMPARADO

Eduard ROIG MOLES, Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona

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

Peter PERNTHALER, Director del Instituto de Derecho Público y Ciencia Política de la Universidad de Innsbruck

Giancarlo ROLLA, Catedrático de Instituciones de Derecho Público de la Universidad de Siena

Etienne CEREXHE, Profesor de la Universidad católica de Lovaina y de las Facultades universitarias de Namur. Juez del Tribunal de Arbitraje

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), Profesor Titular de Escuela Universitaria 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) • María TORRES (Cataluña), Profesora de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona • Ana GUDE FERNANDEZ (Galicia), Becaria de colaboración de la Universidad de Santiago de Compostela • 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 GARCIA y Myriam GOMEZ RAMIREZ (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 I SANTAMARIA, Economista; Natalia CABA y Neus COLET, Abogados; Mar AGUILERA, Laura DIEZ, María Jesús GARCIA, Markus GONZALEZ y Joaquín SIERRA, profesores ayudantes y colaboradores de Derecho Constitucional. Josefina MARIMON ha realizado la gestión administrativa y Cristina MARTI, Licenciada en Derecho y Gerente del IDP, ha coordinado todo el trabajo.

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

ANDALUCIA
Consejería de Presidencia

COMUNIDAD VALENCIANA
Consejería de Administración Pública

ARAGON
Presidencia

EXTREMADURA
Consejería de Presidencia y Trabajo

CANARIAS
Presidencia

GALICIA
Consejería de Presidencia y Administración Pública

CANTABRIA
Consejería de Presidencia

ISLAS BALEARES
Consejería de Economía y Hacienda

CASTILLA Y LEON
Consejería de Presidencia y Administración Territorial

MADRID
Consejería de Presidencia

CASTILLA-LA MANCHA
Consejería de Administraciones Públicas

MURCIA
Consejería de Presidencia

CATALUÑA
Instituto de Estudios Autonómicos

NAVARRA
Consejería de Presidencia

PAIS VASCO
Vicepresidencia

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. José María RODRIGUEZ JORDA
Secretario General de la Presidencia
del Gobierno de Aragón

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

D. José María MOLERO
Director del Servicio Jurídico de la Consejería
de Presidencia de la Diputación Regional de
Cantabria

Dña. Carmen LUCAS LUCAS
Directora General de Administración Territo-
rial. Consejería de Presidencia y Administra-
ción Territorial de la Junta de Castilla y León

D. Jesús PASTOR
Secretario General Técnico de la Consejería de
Administraciones Públicas de la Junta de
Comunidades de Castilla-La Mancha

D. Antoni BAYONA
Director del Instituto de Estudios
Autonómicos de la Generalitat de Cataluña

Dña. Catalina ESCUIN
Directora General de Coordinación
Institucional de la Generalitat Valenciana

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

D. Rafael URTASUN AMANN
Director General-Jefe de la
Asesoría Jurídica General de la
Xunta de Galicia

Dña. Neus SALAS BAUZA
Asesora Jurídica de la Consejería de Economía y
Hacienda del Gobierno Balear

Dña. Catalina MIÑARRO
Secretaria General Técnica de la
Consejería de Presidencia de la Comunidad
de Madrid

D. José GARCIA MARTINEZ
Secretario General de la Consejería de
Presidencia de la Región de Murcia

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

D. Javier BALZA AGUILERA
Secretario General de Régimen Jurídico
y Desarrollo Autonómico. Vicepresidencia del
Gobierno Vasco

Dña. Myriam FERNANDEZ-CORONADO
Asesora del Presidente del Senado

INDICE GENERAL

VOLUMEN I

PRESENTACION	19
------------------------	----

PRIMERA PARTE

Analisis de la actividad del Estado y de las Comunidades AUTONOMAS

I. VALORACION GENERAL	25
II. LA ACTIVIDAD DEL ESTADO RESPECTO A LAS COMUNIDADES AUTONOMAS	43
Normas con rango de ley	45
Disposiciones reglamentarias	57
Relaciones de colaboración con las Comunidades Autónomas	65
El Senado	78
III. LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS	103
Andalucía	105
Aragón	132
Asturias	148
Canarias	165
Cantabria	184
Castilla y León	206
Castilla-La Mancha	219
Cataluña	243
Comunidad Valenciana	264
Extremadura	284
Galicia	298
Islas Baleares	323
La Rioja	342
Madrid	358
Murcia	378
Navarra	398
País Vasco	416

IV. LA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL	433
La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional	435
Tramitación de conflictos de competencia ante el Tribunal Constitu- cional	448
La Jurisprudencia del Tribunal Supremo	452
V. LA UNION EUROPEA	461
Actividad de la Unión Europea	463
Actividad normativa del Estado	481
Actividad de las Comunidades Autónomas	487
El Comité de las Regiones	491
VI. ALGUNOS ASPECTOS ESPECIFICOS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS	505
Organización administrativa de las Comunidades Autónomas	507
La administración local en las Comunidades Autónomas	519
Los presupuestos y la normativa presupuestaria y financiera de las Comunidades Autónomas	527
Las elecciones autonómicas de mayo de 1995: Una perspectiva general	547
Las elecciones autonómicas de mayo de 1995 en: Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Extremadura, Islas Baleares, La Rioja, Madrid, Murcia y Navarra	566
Las elecciones autonómicas en Cataluña	626

SEGUNDA PARTE

El ESTADO de las AUTONOMIAS EN 1995: TEMAS MONOGRAFICOS

Insuficiencias del control parlamentario en las Comunidades Autónomas (Alberto ARCE JANARIZ)	639
Las encomiendas de gestión (Germán FERNANDEZ FARRERES)	667
Los instrumentos financieros de la política regional y de cohesión europea (David TORNOS)	686

TERCERA PARTE

PRINCIPALES RASGOS de la EVOLUCION de los ESTADOS COMPUESTOS EN EL DERECHO COMPARADO EUROPEO DURANTE 1995

Alemania (Eduard ROIG MOLES)	719
Austria (Peter PERNTHALER)	739
Bélgica (Etienne CEREXHE y Bruno BILQUIN)	759
Italia (Giancarlo ROLLA)	776

VOLUMEN II

CUARTA PARTE REFERENCIAS INFORMATIVAS

I.	ACTIVIDAD DEL ESTADO RELEVANTE PARA LAS COMUNIDADES AUTONOMAS	21
1.	Normas del Estado	23
2.	Convenios con las Comunidades Autónomas	97
II.	LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS	207
1.	Normas de las Comunidades Autónomas	209
	<i>Andalucía</i>	209
	<i>Aragón</i>	237
	<i>Asturias</i>	247
	<i>Canarias</i>	263
	<i>Cantabria</i>	280
	<i>Castilla y León</i>	287
	<i>Castilla-La Mancha</i>	296
	<i>Cataluña</i>	310
	<i>Comunidad Valenciana</i>	334
	<i>Extremadura</i>	346
	<i>Galicia</i>	361
	<i>Islas Baleares</i>	380
	<i>La Rioja</i>	395
	<i>Madrid</i>	404
	<i>Murcia</i>	419
	<i>Navarra</i>	437
	<i>País Vasco</i>	444
2.	Leyes presupuestarias y financieras	453
3.	Magnitudes presupuestarias	509
4.	Resultados de las elecciones autonómicas en 1995	537
III.	ACTIVIDAD DE LA UNION EUROPEA	553
IV.	SENTENCIAS Y CONFLICTOS DE COMPETENCIAS	591
1.	Sentencias del Tribunal Constitucional	593
2.	Sentencias del Tribunal Supremo	611
3.	Conflictos de competencias presentados y tramitados ante el Tribunal Constitucional	624

QUINTA PARTE
ÍNDICE POR MATERIAS

Índice analítico por materias	643
Thesaurus de materias utilizado en el índice analítico	797

SEXTA PARTE
BIBLIOGRAFÍA

1. Bibliografía sobre las Comunidades Autónomas (1994-1995) . .	805
2. Bibliografía sobre el Federalismo y el Regionalismo en el Derecho Comparado (1995)	829

*Los autores de este trabajo,
el Senado y todas las Comunidades Autónomas que lo promocionan,
rendimos homenaje a*

*D. FRANCISCO TOMAS Y VALIENTE,
ciudadano, profesor y jurista ejemplar, que dedicó esfuerzos notables
a la consolidación del Estado Autonómico.*

PRESENTACION

El *Informe de las Comunidades Autónomas, 1995* contiene el estudio sobre la actividad institucional de las mismas, así como sobre las normas y sentencias del Estado y de la Unión Europea que les pueda afectar. Ha sido elaborado con la misma metodología y por el mismo equipo de profesores que viene realizando este análisis desde 1989, gracias al interés y al apoyo del Senado y de los Gobiernos de 15 Comunidades Autónomas, que este año han sido Andalucía, Aragón, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Islas Baleares, Madrid, Murcia, Navarra y País Vasco.

El dato más significativo de 1995 ha sido la celebración de las elecciones autonómicas —y los nuevos Gobiernos derivados de ellas— en 13 Comunidades el último domingo de mayo y en Cataluña, en noviembre, que han introducido cambios políticos sustanciales, a los que se presta especial atención. Además de los estudios habituales, que abarcan todos los aspectos del Estado autonómico, este año se dedican trabajos monográficos a tres problemas de interés para las CCAA: las deficiencias del control parlamentario, el uso de las encomiendas de gestión como nueva técnica de relación interadministrativa introducida por la Ley 30/1992 y la clarificación de los fondos europeos a los que pueden tener acceso las CCAA, y que en muchos casos constituyen una parte importante de su financiación. También se mantienen las secciones iniciadas el año anterior sobre el Derecho comparado de los federalismos europeos y el seguimiento del Comité de las Regiones.

INFORME
COMUNIDADES
AUTÓNOMAS

1995

VOLUMEN I

PRIMERA PARTE
ANÁLISIS DE LA ACTIVIDAD DEL ESTADO
Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

I. VALORACIÓN GENERAL

VALORACION GENERAL

Eliseo Aja

Una vez más, estas páginas recogen el debate que todos los autores del *Informe* hemos realizado sobre los trabajos previos de cada uno, y aunque me corresponda la responsabilidad de su última redacción, debe subrayarse que la mayoría de los temas que se abordan encuentran un desarrollo más detallado en las distintas colaboraciones que integran este volumen.

Las elecciones autonómicas de 1995 y los nuevos Gobiernos de las Comunidades Autónomas

Sin duda, el principal acontecimiento del año ha sido *la celebración de elecciones* en 13 CCAA, en mayo, y en Cataluña, en noviembre. El aspecto más destacado de las elecciones en las 13 CCAA es el fuerte avance del Partido Popular (PP) y el retroceso equivalente del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), con un elevado nivel de participación (74%), especialmente alto en este tipo de elecciones. El PP es el partido más votado en 10 de las 13 CCAA, quedando cerca del vencedor en otras dos (Castilla-La Mancha y Canarias) y perdiendo por poco en la tercera (Extremadura). El PSOE es el partido más votado sólo en 2 CCAA (Extremadura y Castilla-La Mancha), cuando en 1991 lo fue en 9 CCAA; es la segunda fuerza en las demás, salvo en Canarias, donde es la tercera. Globalmente, la tercera fuerza es Izquierda Unida (IU), que progresa poco, pero de forma homogénea respecto a las elecciones de 1991; obtiene sus mejores resultados en Madrid y Asturias (15-18%).

Entre los partidos de ámbito no estatal, experimentan avances Coalición Canaria (nueve puntos y 3 diputados más), y, con otra dimensión, el Partit Socialista de Mallorca, nacionalista (9 parlamentarios, 3 más), la Chunta Aragonesista (2 parlamentarios nuevos) y el Partiu Asturianista (mantiene 1 escaño). Afectados por el fuerte avance del PP, retroceden el Partido Aragonés Regionalista (PAR, pierde 4 puntos y 3 diputados), Unió Valenciana (pierde 3 puntos y 2 diputados) y, sobre todo, la Unión para el Progreso de Cantabria, de Hormaechea, que pierde 16 puntos y 8 parlamentarios. El nuevo partido creado por Cruz Alli (Convergencia de Demócratas Navarros) obtiene un buen resultado, pero la Unión del Pueblo Navarro (donde está el PP) pierde pocos votos.

Los resultados significan, por tanto, un cambio general del panorama político en la mayoría de las CCAA que celebraban elecciones, con una clara victoria del PP. Su avance medio es de 13 puntos, pero destacan los incrementos en Aragón, Cantabria y Murcia (17-20 puntos) y aunque menor, es muy significativo en

Madrid, La Rioja y Castilla-La Mancha. Destaca menos, porque el PP estaba ya muy asentado, el predominio en Castilla y León e Islas Baleares (y Galicia, que no celebraba elecciones). Para acabar de comprender el cambio, hay que tener presente la rotunda victoria del PP en las elecciones locales, que se celebraban el mismo día.

En Cataluña, las elecciones previstas para la primavera siguiente, se adelantaron al 19 de noviembre. La participación aumentó bastante (8,8%) respecto a las autonómicas anteriores y los nuevos 600.000 votantes explican en gran parte los cambios en la correlación de fuerzas políticas: *Convergència i Unió* se mantiene como primer partido destacado (40% votos) pero pierde la mayoría absoluta en el Parlamento; el Partido Socialista (PSC) pierde votos y escaños, pero continúa siendo la segunda fuerza; el PP casi dobla votos y gana 7 escaños, pero queda muy lejos de los anteriores, y tanto *Iniciativa per Catalunya* (equivalente a *Izquierda Unida*) como *Esquerra Republicana de Catalunya* ganan votos y escaños, pero de forma modesta. De los 135 escaños del Parlamento, 60 corresponden a *CiU*, 34 al PSC, 17 al PP, 13 a ERC y 11 a IC. En definitiva, pérdida de la mayoría absoluta de *CiU* pero continuidad esencial del sistema de partidos en Cataluña.

Los nuevos Gobiernos. El cambio electoral se refleja inmediatamente en que el PP cuenta con mayoría absoluta en el Parlamento de 5 CCAA: Castilla y León, Islas Baleares, La Rioja, Madrid y Murcia, (además de Galicia), por sólo una del PSOE (Castilla-La Mancha). Accede, pues, por primera vez al Gobierno de Madrid y Murcia y vuelve al gobierno de La Rioja, que ya había ocupado en buena parte de la Legislatura 1987-1991.

Por ser el partido más votado, el PP accede también al Gobierno en Asturias, en solitario, y en Aragón (con el Partido Aragonés Regionalista), Cantabria (con el Partido Regionalista de Cantabria) y la Comunidad Valenciana (con Unión Valenciana), siendo importante su posición en Canarias, donde presta apoyo parlamentario al Gobierno de Coalición Canaria. En Navarra, en cambio, un acuerdo de coalición PSOE, Convergencia de Demócratas Navarros y Eusko Alkartasuna desplaza a la Unión del Pueblo Navarro (que incluye al PP).

El PSOE, a su vez, gobierna con mayoría absoluta sólo en Castilla-La Mancha, como mayor minoría en Extremadura y en coalición en Navarra (además de participar en el gobierno de coalición del País Vasco).

Por su parte, algunos partidos de ámbito no estatal gobiernan, o participan en el gobierno de Canarias (CC), Cantabria (PRC), Aragón (PAR), Comunidad Valenciana (UV) y Navarra (CDN y EA). También en el País Vasco intervienen PNV y EA, y en Cataluña *CiU*, que continúa gobernando en solitario.

En las 6 CCAA en las que un partido ha obtenido mayoría absoluta (5 PP y 1 PSOE), los Gobiernos lógicamente gozarán de estabilidad y podrán desarrollar sus programas, pero incluso donde se han formado gobiernos de coalición, parece perfilarse una legislatura estable, en unos casos porque la alianza presenta solidez y en otros porque una mayoría alternativa resultará muy difícil. En Cataluña, *CiU* puede optar entre buscar un pacto para alcanzar la mayoría absoluta o mantener el gobierno homogéneo con acuerdos puntuales diversos, ya que resulta difícil de imaginar un acuerdo de toda la oposición. Sin embargo, ésta llegó a un pacto para la Presidencia del Parlamento (Raventós, del PSC, frente al candidato de *CiU*), la

Mesa y la Presidencia de las Comisiones, así como el funcionamiento de las instituciones derivadas del Parlamento, pero todo hace pensar que se trata justamente de un pacto institucional para reforzar el pluralismo y el control parlamentario.

Quedan así como únicos Gobiernos de minoría, que pueden tener problemas de estabilidad, Asturias y Extremadura. Para estas dos CCAA en particular, podría ser útil extraer conclusiones de la experiencia de Andalucía durante estos últimos años.

En el Derecho comparado, en particular en los Länder alemanes, existe la tradición de formar gobiernos de "gran coalición" cuando resultan imposibles las demás soluciones de Gobierno. La pasada experiencia andaluza invita a pensar sobre las alternativas posibles cuando no existe un Grupo parlamentario con mayoría absoluta: Puede formarse un Gobierno de coalición (vale la pena subrayar la amplia experiencia del País Vasco); si no, puede alcanzarse un pacto de legislatura, con el apoyo parlamentario (más o menos amplio) de un grupo minoritario al Gobierno; cabría también un gobierno de minoría "aceptado" por la oposición, al menos para llegar a un acuerdo sobre el Presupuesto, que se está revelando como el obstáculo principal de los gobiernos minoritarios. Allí donde estas soluciones no fueran posibles, debe estudiarse muy seriamente la solución de la "gran coalición", comprometiéndose los dos partidos con mayor representación parlamentaria en el funcionamiento eficaz de las instituciones, directamente o mediante un Gobierno técnico, hasta una nueva consulta electoral. Es de esperar que la situación de Asturias y Extremadura (donde se ha pactado el último Presupuesto) permita seguir alguna de estas vías.

Aunque las nuevas mayorías centren la atención, porque determinarán la actuación de las instituciones autonómicas en los próximos años, debemos recordar que en la primera parte de 1995, antes de las elecciones, se produjeron varias crisis importantes: fracaso de las investiduras alternativas a Hormaechea en Cantabria (y continuación de éste en funciones, con un gobierno paralizado), dificultad igualmente para nombrar un Presidente en Aragón, tras la dimisión de José Marco, y dimisión también del Presidente de la Comunidad Foral de Navarra, poco antes de las elecciones. Poco después de éstas, se produjo la dimisión de Gabriel Cañellas en Baleares y su sustitución por Cristòfol Soler.

Si, como parece probable, en los próximos meses existe un clima de tranquilidad superior al del último período, sería positivo iniciar una reflexión sobre la distinción entre las formas de la responsabilidad política y de la responsabilidad penal de los gobernantes. En los dos últimos años esta falta de claridad ha enturbiado demasiado el funcionamiento de las instituciones. En todo caso, hay que subrayar como muy positivo el cambio de clima político en Cantabria y Aragón, donde los nuevos Gobiernos han normalizado la situación, así como en varias Comunidades más, que han visto mejorar las relaciones entre el Gobierno y la oposición.

Contemplando los efectos de las elecciones autonómicas en el conjunto del sistema político español conviene añadir, al menos, otra nueva perspectiva. Las CCAA anticipan, modulan y suavizan los cambios políticos generales, introduciendo un factor muy positivo de equilibrio y moderación política.

El Estado, la Unión Europea y las Comunidades Autónomas

La actividad ordinaria del Estado con repercusión en las CCAA ha sido intensa durante este año: se han aprobado leyes importantes, ha aumentado el número de convenios suscritos entre el Estado y las CCAA y, sobre todo, se han realizado numerosos traspasos de servicios, a casi todas las CCAA.

Entre las *leyes* destaca la aprobación de los Estatutos de Autonomía para Ceuta y Melilla, largamente esperada, que las convierte en municipios de régimen especial, con un grado notable de autonomía (competencias superiores a las ordinarias de los municipios, régimen económico-fiscal especial). La fórmula seguida finalmente ha sido aprobar los Estatutos por medio de una Ley Orgánica de las previstas en el art. 144 CE, con un consenso parlamentario muy amplio, descartando la opción de convertirse en Comunidades Autónomas, como permitía la Disposición Transitoria Quinta de la Constitución. La solución adoptada —municipios con amplia autonomía garantizada por una Ley Orgánica— resuelve las expectativas contradictorias que se habían apuntado.

Una nueva Ley Orgánica del art. 150.2 CE (LO 16/1995, de 27 de diciembre) sirve para transferir a Galicia competencias que tienen otras CCAA y que aquélla no poseía porque su Estatuto no las preveía, y en consecuencia eran del Estado en virtud de la cláusula residual del 149.3 CE. En definitiva, se corrige la distribución de competencias, en materias no conflictivas (cooperativas, espectáculos públicos, corporaciones de Derecho público, etc.) que Galicia no había asumido, satisfaciendo uno de los puntos del informe de la Presidencia de Galicia sobre la "Administración única", y dando mayor funcionalidad a la actuación de las Administraciones central y autonómica.

En el paquete de leyes estatales sobre comunicaciones, en sentido amplio, la Ley 41/1995 de Televisión local por ondas terrestres y la Ley 42/1995 de las Telecomunicaciones por cable contienen previsiones de competencias autonómicas, junto a las municipales. Sin entrar ahora en el alcance de las competencias, que se tratan en su lugar, las CCAA ejercerán algunas funciones en uno de los sectores con más posibilidades de desarrollo.

También la Ley 13/1995 de Contratos de las Administraciones Públicas tiene notable trascendencia en la actividad de todas las Administraciones, pero la técnica que ha utilizado para distinguir las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas presenta problemas: considera a las normas básicas como preceptos de aplicación general y habilita el desarrollo reglamentario en general como básico, separándose en ambos casos de la mejor doctrina del Tribunal Constitucional sobre este tipo de competencias. Alguna otra ley, por ejemplo la Ley 30/1995 de los Seguros Privados, autoriza también la aprobación de reglamentos básicos por el Gobierno, sin decir cuáles serán, con un uso poco apropiado de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el componente formal de la legislación básica del Estado.

La *producción reglamentaria* presenta dos notas claras, el número de reglamentos de carácter básico —la mayoría transponen normativa comunitaria en materia de agricultura y comercio y sanidad exteriores— y el importante número

de traspasos del Estado a las CCAA. Tanto en estos reglamentos de transposición como en planes de ámbito estatal (vivienda y suelo, en particular) llama la atención la previsión de numerosas técnicas de colaboración entre el Estado y las CCAA. También tienen relevancia material los reglamentos sobre seguridad privada y sobre la ordenación de prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud, que en virtud del art. 149.1.1 CE, establece un régimen común en las prestaciones a los ciudadanos, en cuanto mínimo garantizado, que podrá ser ampliado por las CCAA con cargo a sus propios recursos.

Pero el aspecto más destacado de las normas del Gobierno se refiere a las *traspasos de servicios* del Estado a las CCAA. Este año se ha dado un paso decisivo, tanto por el volumen de los traspasos realizados como por la importancia de las materias afectadas. Prácticamente todas las CCAA del 143 que ampliaron sus competencias con la reforma de sus Estatutos en 1994 han recibido los traspasos de Universidades, SENPA y ejecución de la legislación laboral, con un número importante de funcionarios y de recursos financieros. Pero también algunas CCAA del 151 han tenido traspasos importantes, como Andalucía, al igual que Canarias y la Comunidad Valenciana, que ya poseían el nivel competencial superior desde el principio. Generalmente el traspaso más importante en estas CCAA afecta al personal y medios de la administración de Justicia; en Cataluña adquiere una especial significación el aumento de la policía autonómica y su despliegue por el territorio.

Los *convenios* entre el Estado y las CCAA han experimentado un significativo aumento en 1995, que sitúa ya su número por encima de los trescientos al año, con un volumen de recursos financieros previstos superior a los 200.000 millones de pesetas. Pese a este aumento se mantienen algunas líneas constantes de años anteriores en cuanto a las CCAA que utilizan más este instrumento convencional (la media está en 18, pero mientras Cataluña, Aragón y Asturias están en torno a los 30, Navarra y el País Vasco están por debajo de 5, probablemente por su régimen financiero) y también respecto a las materias, hasta el punto de poder afirmarse que algunos sectores reproducen los convenios año tras año (servicios sociales, vivienda y ciertos subsectores de agricultura, educación, cultura, industria e investigación, como más destacados). A pesar de que siguen firmándose bilateralmente, la mayoría de convenios responde a un patrón que se sigue en todas las CCAA intervinientes: este año 186 convenios responden en realidad a 19 tipos de actuaciones diversas.

Continúa, en cambio, siendo escasa la colaboración entre CCAA, que en todos los demás Estados compuestos resulta fundamental. Este año destaca el acuerdo alcanzado entre el País Vasco y Navarra para crear un órgano permanente de colaboración en diferentes ámbitos, que ha sido anunciado aunque a final de año aún no se había publicado. Su positiva significación política no puede pasar desapercibida, pero justamente por ello puede mantenerse que las CCAA siguen ignorando las formas de colaboración horizontal en la gestión normal de sus competencias, aunque también es verdad que la participación en las Conferencias Sectoriales implica —si bien con la presencia del Gobierno central— una forma de colaboración mixta, horizontal y vertical a la vez.

También hay que subrayar este año, como ya se ha apuntado, las numerosas

técnicas de colaboración presentes en los reglamentos estatales, tanto mediante planes (de vivienda, recuperación de suelos y depuración de aguas residuales), como a través de procedimientos mixtos (especialmente para el reparto de subvenciones comunitarias) y la participación de una instancia (el Estado o las CCAA) en procedimientos que realiza la otra instancia, así como la creación de órganos mixtos y la previsión de técnicas de auxilio y coordinación. Más allá de cualquier debate teórico, las técnicas de colaboración propias del federalismo cooperativo tienen una presencia destacada en las relaciones entre el Estado y las CCAA.

En el *Senado*, desde el punto de vista autonómico, hay que reseñar la actividad realizada por la Comisión General de las Comunidades Autónomas, en especial la realizada por varias Ponencias, y dentro de ellas, con la máxima relevancia, la Ponencia de estudio para la reforma constitucional del Senado, a la que después nos referiremos.

Otras tres Ponencias formadas en el seno de la Comisión General han abordado problemas candentes del Estado autonómico, de muy diferente alcance. La primera llegó a redactar un documento con criterios generales sobre la participación de las CCAA en la Unión Europea, especialmente en su fase ascendente. Una segunda abordó los problemas suscitados por los enclaves, en especial, el Condado de Treviño, llegando a unas recomendaciones de compromiso que seguramente son la mejor vía de solución. La tercera Ponencia estudió el sistema de financiación de las CCAA y la aplicación de los Fondos europeos.

En la crónica del Senado se recogen con detalle estos trabajos, así como la clarificación de las propias funciones de la Comisión General. La futura reforma constitucional del Senado debería beneficiarse de la experiencia de esta Comisión General de las Comunidades Autónomas, y por tanto todos sus avances son también progresos para alcanzar una adecuada reforma de la Constitución.

En la *Jurisprudencia constitucional* que resuelve conflictos de competencias destacan inmediatamente dos notas, el escaso número de Sentencias (sólo 8) y la resolución de problemas planteados hace seis, siete o más años (De las 8 Sentencias pronunciadas por el Tribunal Constitucional, 3 recaen sobre asuntos impugnados en 1987). Al margen de algún asunto difícil en la práctica (como el de Villaverde de Trucíos) o en la teoría jurídica (como la competencia sobre medio ambiente, presente en la Sentencias 102/1995 sobre la Ley de conservación de los espacios naturales y 156/1995, sobre la Biosfera de Urdabai), parece que el Tribunal Constitucional está perdiendo protagonismo en el funcionamiento del Estado autonómico, lo que seguramente es una buena señal.

En cuanto a los nuevos conflictos planteados, se mantiene la tónica de los últimos años, con un número relativamente bajo, aunque este año haya aumentado un poco respecto al anterior. Continúa también el planteamiento de cuestiones de inconstitucionalidad por Jueces y Tribunales, que en la práctica plantean la titularidad de las competencias, lo que produce algunos problemas, porque si bien la Sentencia equivale materialmente a la recaída en un conflicto de competencias, el procedimiento difiere (no gira en torno a la *vindicatio potestatis* típica del conflicto, no se traba entre los titulares de la competencia) y puede acabar convirtiéndose en una vía más para examinar el ordenamiento a la luz del bloque de constitucionalidad, lo

que no parece coherente con la naturaleza de la cuestión de inconstitucionalidad, que no está destinada a la revisión abstracta del ordenamiento jurídico.

El seguimiento de la *Unión Europea* tiene cada día mayor interés para las CCAA y 1995 ha sido un año importante tanto desde ese punto de vista como desde la propia actividad comunitaria, en sí mismo considerada. Recordemos que en enero se produjo la incorporación de Austria, Finlandia y Suecia (con la consiguiente modificación de la composición de todos los órganos) y se nombró al Presidente Santer y a los miembros de la Comisión, después de que el debate de investidura fijara su programa de actuación para los próximos cinco años.

Como proponía Santer, se ha producido una disminución consciente de la actividad normativa, para actuar menos pero mejor, de acuerdo con el principio de subsidiariedad y con el propósito de mejorar la gestión de las políticas comunitarias. Durante la segunda parte del año ha sido importante la labor de la Presidencia española, así como la reflexión sobre las propias instituciones europeas, de cara a su próxima reforma.

Igual que ha hecho el Estado, las CCAA ha desarrollado una tarea notable de transposición o de adaptación a la normativa comunitaria, especialmente en la política agrícola común y ganadería, pesca y medio ambiente, pero junto a las normas —analizadas en su correspondiente apartado— destaca la apertura en Bruselas de las primeras Delegaciones autonómicas (Andalucía y País Vasco) y la consolidación de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, que está llamada a convertirse en la vía principal de participación de las CCAA en las instituciones comunitarias, junto con el Comité de las Regiones, a otro nivel.

También la actividad del *Comité de las Regiones* en su segundo año ha sido importante, predominando los dictámenes de iniciativa sobre los adoptados a instancias de la Comisión o del Consejo, tanto por voluntad de ampliar sus competencias de consulta obligatoria a ámbitos cercanos a las entidades territoriales pero que no le otorga el Tratado (agricultura, turismo, medio ambiente), como para aportar su punto de vista sobre las grandes líneas de la integración europea, abordados desde la óptica de las entidades territoriales.

Entre los dictámenes de mayor relevancia, puede citarse el de “Medidas para luchar contra los efectos socioeconómicos y medioambientales de la sequía en el sur de Europa” (Ponente, Sr. Rodríguez Ibarra), que ha impulsado los trabajos de la Comisión Europea para la adopción de una Directiva sobre los recursos hídricos.

El Comité adoptó a finales de 1994 la decisión de contribuir al proceso de revisión del Tratado de la UE y, para ello, constituyó una Comisión especial presidida por el Sr. Jordi Pujol, que adoptó un dictamen dirigido al Grupo de reflexión encargado de preparar la Conferencia intergubernamental de 1996. Entre los puntos principales, el Comité reivindica autonomía organizativa y presupuestaria respecto al Comité Económico y Social, reforzamiento de su función consultiva, derecho a interponer recurso ante el Tribunal de Justicia cuando se vulnere el principio de subsidiariedad (extensible a las regiones con competencias legislativas), la inclusión del principio de autonomía local en el Tratado y el establecimiento para los miembros del Comité de la condición de electo o de responsable ante una asamblea elegida por sufragio universal.

La actividad más destacada de las Comunidades Autónomas

La realización de elecciones ha condicionado claramente el funcionamiento de las instituciones en aquellas CCAA que las han celebrado, de forma que este año puede dividirse en dos partes casi iguales; en la primera, los Parlamentos han legislado con abundancia, como suele suceder al final de las legislaturas, para intentar aprobar el mayor número posible de proyectos de ley pendientes. En la segunda, el centro de la actividad gira en torno a la formación de los nuevos Gobiernos y las reformas administrativas, especialmente fuertes este año porque la mayoría de los nuevos gobiernos ha reducido el número de Consejerías.

La mayor parte de las *leyes* de este año siguen líneas apuntadas ya en la legislación de los pasados, o son incluso reformas de las leyes de la propia Comunidad, como sucede en las dedicadas a modificar la función pública o a introducir nuevas regulaciones en el gobierno y la Administración, que se tratan con más detenimiento en el apartado correspondiente.

Entre las leyes que regulan sectores materiales destaca el alto número de las dedicadas al deporte y en segundo lugar a la protección de la infancia (Cataluña, Baleares, Madrid y Murcia) y a la salvaguardia del medio ambiente, desde diferentes perspectivas. Quizás sean destacables, por su perspectiva general, algunas leyes destinadas a la mejora del sector turístico, especialmente la de Canarias —que pretende una ordenación general del sector desde un punto de vista económico y estratégico— y la ley balear sobre el Plan de Ordenación de la Oferta Turística de Mallorca, por su realismo y concreción.

También contienen una perspectiva ambiciosa en la ordenación del territorio la ley catalana que aprueba el Plan Territorial General y la ley gallega de ordenación del territorio, porque en ambos casos persiguen alcanzar el equilibrio entre todas las competencias en juego.

También resulta positivamente ambiciosa la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de subvenciones de la Comunidad de Madrid, ya que constituye la primera regulación autonómica con rango de ley que establece el marco normativo general de las subvenciones, proporcionando un nivel superior de seguridad jurídica y de claridad a la gestión de un sector tan importante en las CCAA como es el de las subvenciones. Respecto a un objetivo muy específico, las subvenciones electorales, se han producido modificaciones en sendas leyes de cuatro CCAA: Aragón, Canarias, Islas Baleares y Madrid.

En el *ámbito presupuestario* las leyes establecían para el año 1995 unos presupuestos de 7,6 billones de pesetas, con un incremento respecto a 1994 del 6,9%, aunque tanto el volumen como el incremento varían de forma notable según las CCAA, como se detalla en el apartado correspondiente. Debe destacarse la existencia de Acuerdos entre la Administración central y las autonómicas para conseguir una progresiva reducción del déficit y de la deuda, de cara a alcanzar la inclusión en la Unión Monetaria Europea, según el Tratado de Maastricht (el déficit público del conjunto de las Administraciones no debe superar el 3% del PIB y el saldo vivo de la deuda no debe sobrepasar el 60% del PIB). Prácticamente todos

los nuevos Presupuestos autonómicos han reflejado una disminución en pro de este objetivo.

A lo largo de 1995 se han aprobado 12 leyes de Presupuestos para 1996, quedando sin hacerlo (o sin publicar antes del 31 de diciembre) Andalucía, Aragón, Asturias, Cataluña y Extremadura, aunque en Extremadura se logró un pacto para su aprobación y en Andalucía y en Cataluña está pendiente de la formación de las mayorías parlamentarias a consecuencia de elecciones. También en este aspecto vale la pena subrayar la normalización de Cantabria que, por primera vez en su historia, ha aprobado el Presupuesto en el plazo fijado.

El cambio de Gobierno en un número tan amplio de CCAA explica la importancia de las *reformas administrativas*, pero éstas se han visto además impulsadas por los trasposos de servicios recibidos del Estado. En la línea de simplificación de la Administración y contención del gasto público, los nuevos Gobiernos han reducido el número de Consejerías (Asturias, Aragón, Comunidad Valenciana, La Rioja, Madrid). También se han reducido notablemente en el País Vasco, aun teniendo un Gobierno de coalición que suele tender al aumento para equilibrar la participación de las distintas fuerzas políticas. Esta tendencia general a la reducción merece seguirse con atención, para observar las ventajas que puede proporcionar y, en su caso, las disfuncionalidades que pueda introducir por exceso de concentración de funciones en algunas Consejerías.

Un segundo rasgo, casi general, es el reforzamiento de la estructura de la Presidencia de las CCAA, que se viene observando de forma constante en los últimos años y que probablemente responde al papel preeminente que corresponde al Presidente en el sistema político de cada CA. Se crean Vicepresidencias donde no existían (Asturias, Cantabria, Castilla y León, Murcia), o se refuerzan las existentes (País Vasco), así como las Consejerías de Presidencia (Canarias, Cataluña) o la posición del propio Presidente (Aragón), a través de la potestad de la disolución parlamentaria.

La importancia de los nuevos trasposos así como el volumen general que están adquiriendo las administraciones autonómicas están conduciendo a bastantes CCAA a la reflexión y la reforma de su propia estructura (planificación de los recursos humanos, análisis de la calidad de los servicios, etc.), en una línea positiva que a corto o medio plazo deberán abordar todas. Quizás el País Vasco y Galicia puedan aparecer como experiencias punteras en la racionalización legislativa y administrativa, respectivamente.

Continúa en cambio retrasada la dinámica del llamado "Pacto Local", aunque la nueva dirección de la Federación de Municipios, ahora con predominio del PP, ha ratificado sus exigencias al Estado y a las CCAA, tanto a corto plazo (creación de fondos de cooperación local no finalistas) como a medio plazo (descentralización y financiación). Algunos pasos en favor de la descentralización se han producido en Canarias (trasposos en infraestructura rural y de aguas), Islas Baleares (parques acuáticos y actividades clasificadas) y Galicia (planificación urbanística). En Asturias y el País Vasco los Parlamentos se han pronunciado claramente en favor de la descentralización de competencias autonómicas en favor de municipios y Diputaciones forales.

De nuevo este año se han creado y constituido nuevos *Consejos consultivos* de CCAA (Aragón, Galicia, Castilla-La Mancha, La Rioja), en una dinámica que lleva a su generalización, porque ya existen en nueve CCAA; además de las citadas, Cataluña (Comisión Jurídica Asesora además del Consejo Consultivo, que realiza el "control de estatutoriedad"), Canarias (que reúne las dos funciones en el mismo Consejo), Andalucía, Comunidad Valenciana y Baleares. Mientras la formación de los dos primeros responde a una previsión estatutaria, la creación de los demás ha sido impulsada, fundamentalmente, por la STC 204/1992, en cuanto sitúa a las CCAA en la alternativa de requerir el dictamen consultivo al Consejo de Estado, para las disposiciones y actos administrativos que su ley orgánica establece, o bien recabarlos de un órgano consultivo equivalentes de la CA. La Sentencia no fija las condiciones de esa equivalencia, de forma que el panorama actual de órganos consultivos autonómicos es bastante complejo, con diferencias importantes en su composición, sistema de nombramiento de sus miembros, funciones, etc.

Resumiendo mucho una valoración, tal heterogeneidad no parece, en principio, criticable y las distintas fórmulas pueden adaptarse a cada CA, con tal que garanticen la independencia del órgano y calidad de sus dictámenes (la solvencia técnica es decisiva en un órgano jurídico consultivo). La existencia de un órgano consultivo por CA puede ser positiva por su proximidad a los problemas, e incluso puede mejorar la "cultura administrativa" de la respectiva Administración, lo que es importante dada la nueva planta de las Administraciones autonómicas.

Pero también podría haberse planteado una opción distinta, pensando que una Comisión consultiva por cada CA es excesiva y que la calidad jurídica no siempre se puede asegurar. También nos preocupa la situación de las CCAA que hasta ahora no han querido o no han podido organizar sus órganos consultivos, y la variedad de Sentencias que se están dictando sobre la ausencia de dictamen consultivo. Es difícil saber si hoy existe un remedio eficaz a la situación, pero ante futuros problemas semejantes cabe pensar si la solución ha de ser siempre la parcelación en 17 órganos administrativos o son posibles alternativas distintas basadas en la colaboración entre CCAA. También podemos extraer una enseñanza sobre los inconvenientes de que estas determinaciones sean adoptadas por el Tribunal Constitucional, directa o indirectamente.

Propuestas de reformas institucionales. Aunque no está mereciendo excesiva atención de la opinión pública, hay que señalar las varias propuestas de reforma de Estatutos de Autonomía, que se encuentran en diferente grado de maduración.

Recordemos que sendos Proyectos de reforma de los Estatutos de Canarias y Aragón, ya reseñados el año pasado y que superan el estricto ámbito institucional, fueron remitidos a las Cortes durante la pasada legislatura, aunque no se llegaron a discutir. Este año se encontraba muy adelantada una propuesta para reformar el Estatuto de Castilla-La Mancha (de hecho su presentación fue aplazada por las elecciones), y también se ha propuesto el estudio de la reforma estatutaria en Asturias y en Murcia. Aunque a veces incluyen también otras materias, casi todas estas reformas pretenden suprimir los límites institucionales (período de sesiones parlamentarias, obligación de dietas en vez de sueldos a los diputados, limitación del número máximo de Consejerías) que incorporaron los Estatutos de Autonomía aprobados por la vía del 143-146 como resultados de los Pactos autonómicos de 1981.

Ciertamente, esas limitaciones se incluyeron en los Pactos de 1981 y en los correspondientes Estatutos desde una visión de las CCAA como entidades políticas de importancia muy inferior a la que ahora han alcanzado, y carecen de sentido en la actualidad. El aumento de competencias de las CCAA del 143 aconseja incluso estas reformas, porque de lo contrario se acabará produciendo un desequilibrio entre la capacidad de control del Parlamento y la actividad del Gobierno y de la Administración.

Si tal proceso de reforma estatutaria avanza, convendría tener en cuenta que la regulación del procedimiento de reforma de los Estatutos en el Congreso y en el Senado fueron introducidos, con premura para hacer frente a las reformas de 1994, por sendas normas interpretativas de las Mesas de ambas Cámaras, y si bien su contenido es razonable, no dejan de ser normativas precarias, desde el punto de vista de la importancia que la reforma de los Estatutos de Autonomía debe merecer a los Reglamentos parlamentarios. Desde otro enfoque, quizás fuera positivo que una reforma de varios Estatutos fuera precedida de algún tipo de pacto, de forma que evitara la imagen de una cascada de reformas sin la coherencia de conjunto que realmente tiene.

En todo caso, parece que las limitaciones institucionales derivadas de los Pactos de 1981 carecen hoy de sentido y por el contrario resulta conveniente en la actualidad moverse en una línea de fortalecimiento de los Parlamentos, que significará a su vez el reforzamiento de las instituciones autonómicas, aunque a corto plazo algún Gobierno pueda recelar de esta dinámica.

Un poco más complicada es la introducción de la disolución parlamentaria en los ordenamientos autonómicos. Actualmente existe en el País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía y Madrid. En la última, la duración de la nueva Asamblea no es de cuatro años sino hasta la fecha en que debiera haber acabado la Legislatura anterior.

Este año la institución ha sido incorporada en Aragón, por la Ley 1/1995, de 16 de febrero, del Presidente y del Gobierno, con dos nuevos límites a la disolución: no podrá realizarse cuando reste menos de un año para la terminación de la Legislatura ni cuando se encuentre convocado un proceso electoral estatal.

A los escrúpulos que constan en la Exposición de Motivos de la ley gallega (especialmente por introducir la disolución por ley), la aragonesa incorpora nuevos argumentos, pero también recuerda que lo importante de la disolución anticipada no es tanto su ejercicio como el efecto que produce la amenaza de ejercerla, y resalta que los límites citados impedirán su abuso. Es muy posible que con estos perfiles la disolución se extienda a otras CCAA, pero algunos Estatutos la prohíben tácita o explícitamente. Dadas las dudas de constitucionalidad que provoca su introducción por ley, ¿no sería preferible incorporarla a los respectivos Estatutos en esas posibles reformas institucionales?

¿Hacia una nueva etapa de desarrollo del Estado autonómico?

Desde 1992 aproximadamente se viene avanzando en los problemas estructurales del Estado autonómico (Pactos para la ampliación competencial, progresos

de los trasposos, planteamiento de la corresponsabilidad fiscal, reforma del Senado, etc), y seguramente los cambios políticos de 1995 en las CCAA, y previsiblemente los que deriven de las elecciones generales de 1996, signifiquen un impulso notable a esas líneas de reformas. En esta situación, puede resultar útil una reflexión sobre los problemas estructurales y la fase de reforma en que se encuentran, por más que una exposición tan sucinta pueda resultar polémica.

Igualdad de nivel competencial y hecho diferencial

Durante unos años ha existido confusión entre estos dos elementos, pero últimamente (especialmente a partir de la ampliación de competencias canalizada por los Pactos Autonómicos de 1992 y consolidada por la reforma de los Estatutos y del debate del Senado sobre el Estado autonómico en 1994) se abre paso la idea de que las CCAA deben tener las mismas competencias en las materias que implican servicios generales a los ciudadanos, y en cambio es legítima la diferencia en las competencias conectadas con los hechos diferenciales, es decir con las funciones que la Constitución y los Estatutos atribuyen sólo a algunas CCAA en torno a la lengua, la organización territorial, el derecho civil especial o foral, etc. Desarrollar esta línea requiere clarificar tanto las competencias generales como las correspondientes al hecho diferencial, aunque éste no se reduce, ni siempre consiste, en competencias.

En el primer punto, la única diferencia importante entre CCAA estriba en sanidad, porque la educación está asumida por todos los Estatutos, aunque el traspaso en los ciclos educativos reformados por la LOGSE se haya pospuesto hasta la culminación de la reforma. Las diferencias iniciales entre las listas de competencias de los arts. 148 y 149 CE han desaparecido, porque el 148 CE ha dejado de tener vigencia, justamente por aplicación de su número 2 y la reforma de los Estatutos de 1994, y —en lo fundamental— el límite para todas las CCAA son las competencias que corresponden al Estado en virtud del 149.1 CE.

Solventadas también algunas diferencias estatutarias poco razonables, como las de Galicia, queda la duda si persisten otras, bastante secundarias, derivadas de la redacción de los Estatutos (contratos públicos, régimen local, denominaciones de origen, y alguna del mismo tipo) que precisarían para su igualación nuevas Leyes Orgánicas de Transferencias o tales diferencias deben entenderse superadas en virtud de una interpretación de los Estatutos conforme a la Constitución, que pondría en primer término la función de límite del art. 149.1 CE. En todo caso, se ha producido una evolución racional de la distribución competencial que nos equipara a las técnicas de los federalismos clásicos, donde el límite de las competencias de los Estados reside en las competencias atribuidas a la Federación por la propia Constitución.

Ciertamente, una segunda parte del problema consiste en la realización de todos los trasposos de servicios que derivan de esta igualación y en la previsión de una futura reforma estatutaria para la sanidad, dejada de momento fuera por las dificultades técnicas de su gestión y financiación. También cabe, como se ha señalado antes, una reforma institucional de algunos Estatutos.

Las competencias conectadas a los hechos diferenciales, tal como vienen reconocidos por la Constitución y los Estatutos (lengua, derecho civil, derechos históricos, Cabildos y Consejos insulares, etc.), y su posible reflejo en el Estado, precisan aún de una reflexión superior a la existente —como la propia definición del concepto de hecho diferencial— pero deben presentar ese elemento de conexión, de forma que cuanto se trate de la posible transferencia por Ley Orgánica del art. 150.2 CE sobre competencias que carecen de tal conexión (gestión de puertos y aeropuertos, por ejemplo) el criterio no debe ser el hecho diferencial sino la eficacia y racionalidad de la gestión del servicio, como ya se hizo por cierto en 1987 respecto a los trasportes por carretera y por cable.

Reforma de la financiación autonómica

Algunas causas de fondo, no siempre explícitas, del actual debate sobre la financiación, se encuentran en la excesiva distancia existente entre las técnicas —y los resultados— del sistema de concierto y del sistema general, y dentro del último, en el desequilibrio entre la capacidad de gasto y la de ingreso de las CCAA. Para remediar este último problema, parece haber acuerdo en la conveniencia de avanzar hacia fórmulas de mayor corresponsabilidad fiscal.

La reforma de 1994, que supuso la cesión a las CCAA de un porcentaje del 15% del IRPF recaudado en cada una, a cambio de una disminución del porcentaje global de participación, no supuso un gran cambio, pero tuvo la virtud de romper la inercia del anterior sistema, demasiado apalancado en las transferencias. En abril 1995 finalizó la redacción del “libro blanco” de los expertos, que si bien contiene críticas compartibles y diversas propuestas, no ha sido capaz de proporcionar algunos datos fundamentales para encauzar un debate profundo sobre la reforma.

Efectivamente, nos faltan conocimientos fiables, o aceptados ampliamente, sobre el nivel de necesidades de cada CA y el saldo de las balanzas fiscales (diferencia entre los ingresos recaudados en las CCAA y los gastos realizados en las mismas) y sobre lo que significa la “garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español” que exige el art. 158.1 CE. Esta ausencia de datos dificulta los planteamientos objetivos y conduce a la discusión sobre los instrumentos concretos de financiación (sin seguridad sobre sus resultados de conjunto) o bien a la negociación puramente política, de la que no es buen ejemplo la llamada “deuda histórica” de Andalucía y Extremadura, así como otros acuerdos políticos bilaterales que se han realizado en otras ocasiones.

El debate sobre los instrumentos concretos de reforma para aumentar la corresponsabilidad fiscal puede moverse en dos direcciones: aumento de la *participación en la recaudación* de uno o más tributos o *aumento de la competencia de las CCAA para gestionar/regular* algunos tributos. Ciertamente, pueden combinarse, por ejemplo, aumento en participación de IRPF (superando el 15%) y reconocimiento de capacidad normativa en los tributos cedidos, para movernos en líneas que ya tienen una base, e incluso se podría concentrar la participación en la recaudación y la capacidad normativa (determinación del tipo) sobre un tramo del IRPF.

La corrección de la decisión que se adopte depende también del grado de coordinación entre las haciendas estatal y autonómicas y de la consecución de un amplio consenso sobre los cambios. En esta situación, quizás resultara realista razonar no tanto sobre una gran reforma inmediata como sobre un programa escalonado de reformas, aplicando inmediatamente algunas mejoras (incremento de la participación en la recaudación del IRPF, transmisión de capacidad normativa sobre impuestos cedidos, por ejemplo), pero adoptando al mismo tiempo los medios (estudios necesarios, coordinación de las Haciendas, reforzamiento del Consejo de Política Fiscal y Financiera), para introducir más tarde las reformas más delicadas, con un calendario que podría culminar a medio plazo.

La participación de las CCAA en la formación de las decisiones de la Unión Europea puede considerarse bien encauzada, aunque precisa un desarrollo, sobre los tres ejes posibles: la actividad directa de las CCAA en Bruselas (a partir de la apertura de sedes iniciada este año, que quizás requiera en el futuro cierta colaboración entre CCAA), el funcionamiento de la Conferencia para Asuntos Europeos y la potenciación del Comité Europeo de las Regiones.

Son ciertamente instrumentos diversos, pero complementarios. El primero depende de cada CA, el segundo de las CCAA y del Estado y el tercero de las regiones y poderes locales europeos así como de las instituciones comunitarias. Aunque los tres están avanzando, a corto y medio plazo el principal instrumento es la Conferencia y por tanto su eje central de desarrollo es la mejora del funcionamiento de las Conferencias Sectoriales, en las que se basa la Conferencia para Asuntos Europeos y la concreción de las técnicas de relación y participación entre el Gobierno y las CCAA, que pueden llegar perfectamente a la presencia de representantes autonómicos en la delegación española, lo que resultaría muy significativo, pero sin olvidar que se puede alcanzar una eficacia superior en las formas concretas de comunicación mutua.

La reforma de la Administración central

El volumen de traspasos de servicios del Estado a las CCAA realizados hasta ahora, y las reformas administrativas consiguientes, ha modificado de forma paulatina buena parte de la Administración central. En estos momentos parece que el volumen total de efectivos personales de las CCAA se mueve en torno a los 620.000 empleados por 600.000 de la Administración central (sin contar fuerzas de seguridad y fuerzas armadas), y los funcionarios autonómicos aún se incrementarán notablemente con los próximos traspasos de educación a las 10 CCAA que faltan, una vez finalizada la reforma de la LOGSE.

Pero con ésto no basta, y existe incluso un acuerdo amplio sobre la conveniencia de reformar y redimensionar (no sólo disminuir) la Administración central como consecuencia de la importancia adquirida por las Administraciones autonómicas y el cambio de funciones de aquélla, que pasa a ser, en muchos ámbitos, un centro de programación y coordinación, en tanto que la ejecución, o su mayor parte, corresponde a las CCAA.

Quizás algún sector tenga la tentación de pensar que la operación de reforma

corresponde a la nueva mayoría parlamentaria, ya que se ha distinguido por solicitarla durante los años pasados, pero ésta, como todas las reformas estructurales, debería realizarse mediante un amplio consenso, formado, lógicamente, en torno a las iniciativas gubernamentales.

Esa reforma pendiente requiere también un buen conocimiento de los problemas reales, porque es fácil ponerse de acuerdo en la supresión de los solapamientos administrativos y en la finalización de los traspasos pendientes, pero es más difícil acordar cuáles son unos y otros. Y una vez más, resulta difícil encuadrar el papel de los entes locales en el conjunto del sistema. Sin un consenso claro respecto a estos problemas y sus soluciones, la reforma puede quedar en algún gesto simbólico.

La reforma constitucional del Senado

Como se recordará, la decisión de iniciar el estudio de la reforma de la Constitución para adecuar el Senado al Estado autonómico, se adoptó tras el histórico debate sobre el Estado de las Autonomías, de septiembre de 1994, en que intervinieron los Presidentes de las CCAA. La Ponencia se formó a finales de aquel año, integrando a los principales líderes de los diferentes Grupos del Senado y bajo la dirección del propio Presidente de la Cámara. Su trabajo ha tenido fundamentalmente dos fases, una primera de comparencias (miembros de la Ponencia Constituyente de 1977, Presidentes de CCAA y expertos), para lograr la máxima información sobre las distintas alternativas de la reforma, y una segunda, de debate en el interior de la Ponencia sobre las líneas que la reforma constitucional podría adoptar. Probablemente la disolución anticipada de las Cortes ha impedido llegar a conclusiones definitivas, pero se ha realizado un esfuerzo para alcanzar el consenso y, como mínimo, se han detectado los problemas principales.

Algunos puntos gozan de acuerdo, principalmente la necesidad de realizarla por consenso —no sólo del Senado sino de las demás instituciones constitucionales y de las CCAA— y casi existe acuerdo global también en las tres grandes funciones (participar decisivamente en la legislación del Estado que afecta a las CCAA, convertir al Senado en una instancia de diálogo permanente entre las CCAA y entre éstas y el Estado y servir de canal para la participación de las CCAA en los nombramientos que corresponden al Senado), aunque persistan diferencias de matiz que pueden pulirse en el mismo proceso de reforma. Las diferencias principales se encuentran en la composición de la futura Cámara y en reflejo que debe tener el hecho diferencial, pero también podrían encontrarse aproximaciones sustanciales sobre la base de que ambos elementos deben ser coherentes con las funciones que cumplirá un Senado autonómico.

La colaboración entre CCAA y entre éstas y el Estado

No suele incluirse entre los principales problemas del Estado autonómico, pero nosotros lo consideramos fundamental, en el primer caso por su escasez y en el segundo por la casi ausencia de régimen jurídico.

Existen además algunos problemas muy polémicos de relación entre CCAA o entre algunas y el Estado (y siempre va a aparecer alguno semejante) que sólo pueden solventarse si se pueden plantear en instancias eficaces de diálogo y colaboración. Los trasvases de agua, que han tenido puntos conflictivos en las relaciones Aragón-Baleares y Castilla-La Mancha con Murcia y la Comunidad Valenciana, pero que alcanzan una dimensión muy superior (quejas de Portugal, propuestas de trasvase desde el Ródano, cuestionamiento general de la solidaridad) no pueden olvidarse una vez terminada una época de sequía. Casos como el denominado "turismo fiscal" de Navarra y País Vasco, originado por la diferencia de ordenamientos fiscales, que levantan quejas especialmente en las CCAA limítrofes. Las prioridades sobre infraestructuras, e incluso su realización, como el conflicto en torno a las Hoces de Cabriel, etc.

Estos y otros supuestos aconsejan recuperar la idea de la Conferencia de Presidentes, que tan buenos resultados produce en Alemania y Austria, pero también la mejora de todas las técnicas de relación y colaboración entre las diferentes instancias del Estado autonómico.

* * *

Una gran parte de la construcción del Estado autonómico, desde 1982 hasta 1996, se ha realizado bajo Gobiernos socialistas (sin quitar ningún mérito a los gobiernos de la UCD), y todo parece indicar que entramos en una época diferente. Igual que lo hemos defendido en años anteriores, seguimos pensando que la consolidación del Estado autonómico requiere algunas grandes reformas, como las apuntadas, sin que sea suficiente el gobierno del día a día. Y también seguimos creyendo que esas grandes decisiones deben adoptarse por medio del consenso de los partidos y con la participación de todas las CCAA.

II. LA ACTIVIDAD DEL ESTADO RESPECTO A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

NORMAS CON RANGO DE LEY

Joaquín Tornos Mas

Valoración general

El año 1995 ha sido pródigo en producción legislativa con incidencia en las Comunidades Autónomas, habiéndose animado especialmente la actividad parlamentaria de producción normativa al final del año, ante la inminente disolución de las Cortes (algunos proyectos aprobados al finalizar el año no se publicaron, sin embargo, hasta 1996, razón por la que no se comentan en este Informe).

Como leyes de singular importancia cabe mencionar la aprobación de los Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla por las leyes orgánicas 1 y 2 de 1995. Leyes cuyo comentario en esta obra exige una mínima justificación, pues como se dirá más adelante las leyes orgánicas aprueban Estatutos de Autonomía de dos ciudades, sin que pueda afirmarse que se constituyan dos nuevas Comunidades Autónomas. No obstante, ha parecido conveniente tratar en esta obra el régimen de Ceuta y Melilla, pues tampoco pueden identificarse sin más a dos Municipios del régimen general de la Ley de Bases 7/1985.

De entre la producción legislativa destaca la normativa en materia de telecomunicaciones, la confirmación de la desaparición de la competencia legislativa autonómica para la ordenación de sectores económicos específicos (Ley 19/1995, de modernización de las Explotaciones Agrarias), y la tendencia hacia una degradación en el tratamiento formal de la normativa básica que apunta la Ley de Contratos 13/1995, tendencia que parecen confirmar algunas leyes publicadas en 1996 (Ley orgánica 2/1996 Complementaria de la Ordenación del Comercio Minorista).

Leyes orgánicas

Las Leyes Orgánicas 1 y 2/1995, de 13 de marzo, de los Estatutos de Autonomía de las ciudades de Ceuta y Melilla.

La organización territorial del Estado español se ha completado con la aprobación de las leyes orgánicas 1 y 2 de 1995. Hasta este momento coincidían una serie de problemas de orden político y jurídico de no fácil solución. Desde la perspectiva jurídica Ceuta y Melilla aparecían como dos Municipios no integrados en la estructura Provincial, con un régimen económico-fiscal especial, y mencionados directamente en la Constitución a través de su disposición transitoria quinta. Disposición que establece que "Ceuta y Melilla podrán constituirse en Comunidades Autónomas si así lo deciden sus respectivos Ayuntamientos, mediante acuerdo

adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros y así lo autorizan las Cortes Generales, mediante una Ley orgánica, en los términos previstos en el artículo 144”.

La solución final se ha alcanzado a través de la Leyes orgánicas 1 y 2 de 1995, Leyes que son fruto de un largo proceso en el que se trató en todo momento de conseguir un amplio consenso entre las partes implicadas (este proceso ha sido expuesto y valorado en el libro de HERNANDEZ LAFUENTE, *Estatuto de Autonomía para Ceuta y Melilla*, Madrid, 1995).

Entrando en el contenido de ambas Leyes, que responden a una estructura idéntica, cabe destacar como dato más relevante el hecho de haberse optado por atribuir a Ceuta y Melilla la condición de Municipios con un régimen especial, régimen consagrado en un Estatuto de Autonomía.

Las opciones eran, jurídicamente, dos. Podía darse cauce a la previsión de la disposición transitoria quinta, y a partir de la decisión de los respectivos Ayuntamientos por mayoría absoluta, con autorización de las Cortes Generales, constituir a Ceuta y Melilla en Comunidad Autónoma en los términos previstos en el artículo 144 de la Constitución.

Frente a esta posibilidad, se ha estimado conforme a la Constitución recurrir al artículo 144.b) de la misma para otorgar un Estatuto de Autonomía a las ciudades de Ceuta y Melilla. De este modo se reconoce su singularidad y se completa el sistema de organización territorial, a la vez que se niega indirectamente el derecho de ambas ciudades a constituirse en Comunidad Autónoma. Se entiende así que la disposición adicional quinta reconoce un principio dispositivo, como derecho en su caso a la iniciativa para constituirse en Comunidad Autónoma, pero sin que ello comporte el derecho a ser Comunidad Autónoma.

Ceuta y Melilla se convierten de este modo en ciudades con un régimen especial, régimen fijado en una Ley orgánica del artículo 144 de la Constitución, que se denomina Estatuto de Autonomía.

El carácter local de las nuevas entidades se traduce en la falta de potestad legislativa, en la asunción de las competencias locales (art. 12.2 y 25) y en la aplicación del régimen jurídico de los entes locales (art. 30 y 31).

La singularidad del nuevo ente local se refleja en su régimen económico (art. 34 a 40 y disposiciones adicionales segunda y tercera), en su régimen organizativo, basado en la Asamblea (órgano representativo sin poder legislativo) el Presidente y el Consejo de Gobierno, y en su nivel competencial.

En cuanto a las competencias, además de las correspondientes al ente municipal y provincial según la legislación de Bases de Régimen Local, se contiene un listado de competencias propias de carácter normativo y ejecutivo. Listado que se asemeja a las listas materiales de los Estatutos de las Comunidades Autónomas del 148 CE, pero que se diferencia sustancialmente de estos textos en cuanto a la definición de la competencia funcional. Así, en el artículo 21 se dice que la competencia de la ciudad comprende las facultades de administración, inspección y sanción, y el ejercicio de la potestad normativa reglamentaria en los términos que establezca la legislación general del Estado. No existe, pues, un ámbito de competencia

normativa garantizado estatutariamente, pues el alcance de esta competencia vendrá fijado por la Ley estatal.

A este dato esencial se añadirá la falta de protección del ámbito competencial ante el Tribunal Constitucional a través del recurso de inconstitucionalidad o conflicto de competencia, pues las ciudades de Ceuta y Melilla son, como dijimos, entes locales.

La ampliación competencial que se lleva a cabo en los artículo 21 y 22, con relación a las competencias ya asumidas en razón de la Ley de bases de régimen local, comportará el necesario proceso de trasposos, previsto en la disposición transitoria segunda, desarrollado en los RRD 1411 y 1412/1995, de 4 de agosto, y concretado en el caso de Melilla con un primer traspaso en materia de urbanismo.

Un caso de utilización concreta de artículo 150.2 CE. La Ley orgánica 16/1995 de 27 de diciembre de 1995 de transferencia de Competencias a la Comunidad Autónoma Gallega

La Ley orgánica 16/1995 pone en evidencia, a nuestro juicio, la utilidad del artículo 150.2 de la Constitución para corregir las disfuncionalidades propias del principio dispositivo. La asunción diferenciada de ámbitos competenciales es de hecho incompatible con el correcto funcionamiento del Estado en su conjunto (sin perjuicio de las diferencias que pueden derivarse del "hecho diferencial", y que son de contenido más político que de funcionamiento administrativo).

Por esta razón, cuando se advierten las consecuencias de la existencia de diversos niveles de asunción competencial se procede a su corrección. Corrección que en un primer momento, por razones de mayor facilidad de tramitación, se encarga a una Ley orgánica del artículo 150.2, sin perjuicio de convertir ulteriormente el traspaso en una asunción de competencias propias a través de la reforma del Estatuto.

Este proceso de corrección del principio dispositivo, que había llevado a que Galicia no asumiera ciertas competencias que si tenían otras Comunidades Autónomas, se corrige a través del art. 150.2, instrumentándose el traspaso en términos idénticos al que se produjo con la Ley orgánica 9/1992 para otras Comunidades Autónomas. La Ley 16/1995 traspasa de esta forma competencias que poseía el Estado en virtud del art. 149.3, sin que la Ley orgánica rompa por tanto el techo del art. 149.1. Estamos ante una simple corrección de una disfuncionalidad en la asunción competencial por el Estatuto de 6 de abril de 1981, corrección que momentáneamente no requiere el trámite jurídico y políticamente más complejo de un reforma estatutaria.

En cuanto al contenido de la Ley se traspasan competencias exclusivas (Cooperativas y Mutuas no integradas en la Seguridad Social, Espectáculos Públicos, Transporte marítimo entre puntos o puertos de la Comunidad), competencias de desarrollo legislativo (Corporaciones de Derecho Público) y ejecutivas (Asociaciones).

El artículo 141.1 de la Constitución y la modificación de los límites provinciales

La Ley orgánica 15/1995, de 27 de diciembre, tramitada a iniciativa de la Asamblea legislativa de la Generalidad Valenciana, permitió la modificación de los límites provinciales de Castellón y Valencia, la segregación del Municipio de Gátova de la primera provincia y su agregación a la segunda.

Leyes ordinarias*Legislación en materia de telecomunicaciones*

Al término de la legislatura, se aprobaron tres leyes ordinarias en materia de telecomunicaciones, complementadas con la Ley orgánica 14/1995, de 22 de diciembre de publicidad electoral en emisoras de televisión local por ondas terrestres.

Estas tres leyes (37/1995, de 12 de diciembre de Telecomunicaciones por Satélite, 41/1995, de 22 de diciembre de Televisión Local por ondas terrestres, y 42/1995, de 22 de diciembre de Telecomunicaciones por cable) se dictaron en ejercicio de las competencias estatales exclusivas sobre Telecomunicaciones, art. 149.1.21 CE, y básica sobre televisión y medios de comunicación social art. 149.1.27 CE. Dos de estas leyes, ambas de singular importancia, en particular la de Telecomunicaciones por cable, reconocen competencias ejecutivas a las Comunidades Autónomas. A ellas nos referimos a continuación:

A) Ley 41/1995, de 22 de diciembre de Televisión local por ondas terrestres.

La Ley 41/1995 forma parte del conjunto de disposiciones legales que ordenan la prestación del servicio público de difusión (Ley 31/1987), ordenación que se divide en función del sistema técnico de transporte de la señal y el ámbito de cobertura. Complementada con la Ley orgánica 14/1995, de 22 de diciembre, relativa a la publicidad electoral, la Ley 41/1995 se ocupa del servicio de televisión en el ámbito local cuando se utilice el medio técnico del transporte por ondas terrestres.

El Estado justifica su competencia en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.21 y 27, (telecomunicaciones y normas básicas de Televisión), habilitando al gobierno para el desarrollo del propio texto legal (disposición adicional única y disposición final primera).

El contenido de la Ley responde a una compleja estructura interna, pues en relación al servicio de Televisión aparece tres entes territoriales implicados, ente local, Comunidad Autónoma y Estado.

La Ley ordena de forma completa los modos y requisitos para la prestación del servicio, pero a su vez distribuye las competencias ejecutivas entre los tres entes implicados.

La competencia más importante es, sin duda, el otorgamiento de la concesión para prestar el servicio (servicio que se reconduce en principio al núcleo urbano principal de población, art. 3.1).

En relación con esta cuestión el sistema que diseña la Ley es el siguiente:

En cada ámbito municipal podrá otorgarse, en principio, una única concesión. Si el ente municipal asume la gestión directa del servicio, podrá concederse una segunda concesión a una entidad privada.

La concesión la otorga la Comunidad Autónoma. Pero en el caso de asunción de la gestión por el Municipio, dentro del plazo que le fije la Comunidad Autónoma, de hecho no hay concesión. Existe un asunción de la competencia de gestión (no de la titularidad del servicio), por el ente local, el cual controlará a través del Pleno las actuaciones de la entidad gestora municipal (art. 12).

La Comunidad Autónoma otorgará, mediante concurso, la concesión a la entidad privada en el caso de no asunción de la gestión por el Municipio, así como en el caso de que sí existiera gestión municipal y se decidiera otorgar una segunda concesión.

La Administración estatal mantiene, no obstante, unas competencias de orden técnico que condicionan el inicio de la actividad prestacional. Debe aprobar los proyectos técnicos y de inspección, (art. 11), y debe otorgar la frecuencia radioeléctrica, la provisional y la definitiva (art. 10).

La Ley reconoce, también, otras competencias a las Comunidades Autónomas, como autorizar coberturas que superen el estricto ámbito territorial, autorizar la emisión en cadena o fijar límites a la publicidad.

En definitiva, se articula desde la competencia normativa estatal un sistema de compartición en las funciones ejecutivas, reconociendo al ente local la posición de sujeto cualificado para la gestión del servicio, pues puede asumir el mismo dentro de un plazo sin necesidad de concesión por parte de la Comunidad Autónoma.

Las Comunidades Autónomas ven reconocidas sus competencias para otorgar las concesiones a los entes privados, competencia vinculada a la previa obtención de la frecuencia por parte de la Administración estatal (recordar en torno a esta cuestión la STC 77/1994).

B) Ley 42/1995, de 22 de diciembre, de las Telecomunicaciones por cable.

Dentro del conjunto de leyes aprobadas en materia de Telecomunicaciones la de mayor importancia es la 42/1995, relativa a las telecomunicaciones por cable. La trascendencia de los servicios que pueden prestarse a través de este medio técnico (suministro o intercambio de información en forma de imágenes, sonidos, textos, gráficos o combinaciones) comportaba que la determinación del número de operadores, sus requisitos y la fijación de los ámbitos territoriales, fueran temas de extraordinaria importancia.

La regulación de estas cuestiones se contiene en este texto legal dictado por el Estado al amparo de sus competencias reconocidas en el art. 149.1.21 y 27, en especial la competencia sobre telecomunicaciones del art. 149.1.21. La propia Ley en su disposición adicional tercera identifica los preceptos de naturaleza básica sobre medios de comunicación social dictados al amparo del artículo 149.1.27.

La Ley ha optado por reconocer la existencia en cada demarcación de dos operadores, opción que se justifica en la "inviabilidad de la operación en el supuesto

de que proliferaran los operadores en atención al elevado importe de la inversión a realizar". Junto a ello, se establece que un operador será Telefónica de España, S.A., entidad habilitada ex lege, con ciertos requisitos, para prestar el servicio en todas las demarcaciones.

Adoptada esta decisión, el legislador se ocupa de regular las condiciones para ser operador, sus derechos y sus obligaciones, estableciendo también el marco para dos decisiones fundamentales: concretar las demarcaciones y otorgar la concesión al segundo operador. Al reservar el otorgamiento de la concesión al Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente (art. 3), la intervención de las Comunidades Autónomas se reduce al procedimiento para la fijación de la demarcación.

En relación con este tema el artículo 2 establece que las demarcaciones deberán comprender entre un mínimo de 50.000 y un máximo de 2.000.000 de habitantes. La regla general para la concreción de la demarcación supone reconocer la competencia al Ayuntamiento (si es un solo municipio), a la Comunidad Autónoma (si son varios municipios de una misma Comunidad Autónoma) y al Estado, previo informe vinculante de las Comunidades afectadas (sin son municipios de diversas Comunidades Autónomas).

Esta competencia ejecutiva de las Comunidades Autónomas se complementa con su competencia para emitir informe vinculante para la aprobación de los Pliegos de bases de la concesión en relación a los aspectos de su competencia (art. 6.2), y con el reconocimiento de que un vocal de la mesa de contratación para otorgar la concesión (de un total de cuatro), será designado por la Comunidad Autónoma.

Un claro retroceso en la formalización de la legislación básica. La Ley 13/1995, de 18 de marzo, de Contratos de las Administraciones Públicas

El comentario a la Ley 13/1995 aconseja introducir, en primer lugar, unas breves consideraciones sobre el contexto competencial y jurisprudencial que enmarcó la publicación de la nueva Ley.

Desde la perspectiva del reparto competencial nos encontramos con un nuevo ámbito material en el que, tras la Ley orgánica de 1992 de traspasos de competencias y las reformas estatutarias de 24 de marzo de 1994, se mantienen las diferencias. Unas Comunidades Autónomas asumieron la competencia de desarrollo legislativo y ejecución (País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Comunidad Valenciana y Baleares, esta última ya en la redacción inicial de su Estatuto, pese a ser de autonomía diferida) mientras que Navarra asumió la competencia exclusiva "respetando los principios esenciales de la legislación básica del Estado en la materia". El resto de Comunidades Autónomas carecen de competencia normativa específica en materia de contratación, carencia que se ha mantenido tras la reforma de los respectivos Estatutos de Autonomía.

En relación a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, de entre las Sentencias que más directamente se han ocupado de la materia contractual (179/1992, 141/1993 y 331/1993), destaca por su importancia de forma singular la Sentencia 141/1993, comentada en su día en este mismo Informe 1993. En la citada Senten-

cia, entre otras cuestiones de interés, se estableció que la normativa básica estatal en materia de contratación debería tener como objetivo primordial “proporcionar las garantías de publicidad, igualdad, libre concurrencia y seguridad jurídica que aseguren a los ciudadanos un trato común por parte de todas las Administraciones Públicas”. Al mismo tiempo, se indicó que no serían básicas las prescripciones de detalle o de procedimiento que puedan ser suscitadas por otras regulaciones, igualmente complementarias o de detalle, elaboradas por las Comunidades Autónomas.

A partir de este doble marco de referencia la Ley 13/1995 regula de forma completa la materia de contratación pública, y establece en una compleja, y criticable, disposición final primera, el valor de sus preceptos desde la perspectiva competencial.

La estructura de la disposición final primera, y el redactado de sus diversos párrafos, altera de forma importante la formalización de la normativa básica con efectos sobre el valor mismo de la normativa básica.

Entrando en el contenido de la disposición final primera, debe criticarse en primer lugar la siguiente afirmación: “la presente Ley constituye legislación básica... y, en consecuencia, es de aplicación general a todas las Administraciones Públicas...”.

Con tal afirmación se desnaturaliza el concepto de norma básica, pues se le identifica con norma de aplicación directa y general, cuando de hecho lo básico es, en principio, una norma que requiere el desarrollo de la legislación autonómica. Lo básico son las reglas dictadas para “asegurar a los ciudadanos un trato común” (STC 141/1993) y debiera permitir un complemento normativo por el legislador autonómico. La disposición final debería haber identificado los preceptos básicos, pero al añadir que los mismos son de aplicación general, introduce un elemento de confusión.

También a través de una técnica discutible la disposición final no enumera las reglas básicas, sino las que no poseen este carácter, y a las mismas les atribuye el valor de ser de aplicación general en defecto de regulación específica dictada por las Comunidades Autónomas.

Esta solución también nos parece confusa. Los preceptos no básicos serán de aplicación general en aquellas Comunidades Autónomas que carecen de potestad normativa en materia de contratación, en virtud de la regla competencial de cierre del sistema que se contiene en el artículo 149.3. Respecto de las Comunidades Autónomas con competencia normativa, los preceptos no básicos serán de aplicación supletoria. De nuevo, por tanto, la referencia a una “aplicación general”, induce a confusión.

Otra nota singular de la disposición final comentada es la calificación de algunas cuantías o requisitos como exigencias máximas o mínimas. De este modo se impone una cifra o requisito sin que se sepa con precisión si su valor es el de regla básica o regla de aplicación supletoria. Es decir, por ejemplo, las cuantías de los artículos 121, 177 y 202, que poseen el carácter de máximo ¿pueden ser superadas por la norma autonómica, o sólo pueden modificarse a la baja?.

A nuestro juicio, al hablarse de cuantías máximas o requisitos mínimos, y estar contenidas en preceptos básicos, debe entenderse que poseen este carácter y, por tanto, son reglas que vinculan al legislador autonómico como límite máximo o mínimo respectivamente.

Por último, desde la perspectiva formal de lo básico, la disposición final tercera recurre a una técnica que se va imponiendo para dar cobertura al reglamento básico estatal. La técnica consiste en indicar de modo genérico que serán básicas las normas de desarrollo que se dicten de preceptos legales básicos cuando "constituyan complemento necesario de dicho carácter" básico y así se indique en la norma de desarrollo. Nada cabe objetar, en principio, a esta definición genérica. El problema se planteará al tener que enjuiciar la norma reglamentaria y ver si es o no complemento necesario de la regla básica.

Como conclusión cabe indicar que la Ley 13/1995 ha introducido unos elementos de confusión no deseables en la configuración formal de lo básico. Parece aconsejable regresar a las formulaciones tradicionales, indicando en la disposición final correspondiente qué preceptos son básicos y cuál es el título constitucional que legitima este carácter (en este sentido se pronunció el Consejo de Estado en su Dictamen 1270/1993, de 2 de diciembre, relativo al Anteproyecto de Ley), en lugar de confundir la aplicación general con el carácter básico y excepcionar a continuación los preceptos concretos no básicos a los que también se reconoce aplicación general si no son desplazados.

Si se atiende al resultado final, puede afirmarse que una vez aprobada la Ley 13/1995 las competencias autonómicas en materia de contratos administrativos se reducirán a los aspectos procedimentales y organizativos, sin que en materia sustantiva de contratación pública pueda reconocerse un ámbito para la opción política diferenciada a las Comunidades Autónomas. Estas, de hecho, al regular sobre cuestiones con incidencia en la contratación, utilizarán con mayor propiedad el título de desarrollo legislativo en materia de organización propia y procedimiento que el de desarrollo legislativo en materia de contratación.

Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados

Las Directivas Comunitarias impusieron la modificación de la Ley 33/1984, de 2 de agosto, de Ordenación del Seguro Privado. El resultado ha sido la Ley 30/1995, que tiene como contenido fundamental la ordenación del Mercado de Seguros y el Control administrativo de las entidades aseguradoras.

Como expone la disposición final primera, de la citada Ley 30/1995, los títulos competenciales en que el Estado basa su competencia son varios. Algunos artículos de la Ley tienen su cobertura competencial en los números 6, 8 y 14 del artículo 149.1.CE. Pero el núcleo central de la Ley se dicta al amparo de la competencia básica estatal para la regulación de los seguros y ordenación general de la economía (art. 149.1.11 y 13 CE). Estamos, por tanto, ante un supuesto de legislación compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Dentro de este planteamiento competencial general pueden destacarse dos cuestiones.

Por un lado, el artículo 69 reconoce las competencias autonómicas según lo dispuesto en los respectivos Estatutos, pero modela el ejercicio de estas competencias en virtud del elemento territorial. Con este fin impone un doble punto de conexión, el domicilio social y el ámbito de operaciones y localización de los riesgos. Al mismo tiempo, el mismo artículo 69 diferencia el contenido de las competencias autonómicas normativas y ejecutivas, precisando el alcance genérico de unas y otras. Debe destacarse que se reserva al Estado la competencia ejecutiva para autorizar el ejercicio de la actividad aseguradora así como su revocación, comunicando la decisión a la Comunidad Autónoma. También se atribuye al Estado el alto control económico-financiero de las entidades aseguradoras.

En segundo lugar hay que hacer una expresa referencia a la disposición final primera. Esta disposición cumple con el requisito formal de la legislación básica, enumerando (a sensu contrario) los preceptos que son básicos. El carácter básico de la Ley se extiende a su desarrollo reglamentario en los términos siguientes: “a los efectos de lo dispuesto en el artículo 149.1.11 y 13 de la Constitución, las disposiciones contenidas en la presente Ley y en sus disposiciones reglamentarias de desarrollo que sean completamente indispensables de la misma para garantizar los objetivos de ordenación y completar la regulación básica por ella definida tienen la consideración de bases de la ordenación de los seguros”.

El artículo 69 y la disposición final primera constituyen las dos piezas esenciales para conocer el alcance de la competencia estatal básica ejercitada a través de la Ley 30/1995. Competencia que puede ampliarse a través de los Reglamentos de desarrollo, que sean complemento indispensable, y cuyo contenido puede ser precisado a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre esta materia (SSTC 86/1989, 35/1992, 36/1992, 330/1994).

Ordenación económica y competencias económicas sectoriales. La Ley 19/1995 de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias

La Ley 19/1995, de 4 de julio, es un claro ejemplo de la extensión del título competencial del Estado “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” (art. 149.1.13 CE), o del título de creación jurisprudencial, a partir de la redacción de los Estatutos de Autonomía, “ordenación general de la economía”.

Las competencias autonómicas sobre sectores económicos, asumidas en ocasiones como exclusivas, caso de la agricultura, se reconvierten en competencias de desarrollo legislativo y ejecución, en el marco de las bases estatales. Bases que no se limitan a unos principios de ordenación genérica en garantía de la unidad estatal, sino que definen políticas concretas y regulan los medios para alcanzar los fines propuestos.

La Ley 19/1995 define una política concreta para la modernización de las Explotaciones agrícolas, tratando de superar las diferencias estructurales, y esta-

blece los medios de fomento para impulsar la actuación de los particulares en la dirección propuesta.

Para llevar a cabo este objetivo se identifican los fines, se definen las Explotaciones agrarias prioritarias que tendrán derecho a las ayudas, se establecen los beneficios fiscales, se regula el derecho de los agricultores jóvenes a las ayudas del cultivo.

Este conjunto de medidas se amparan en diversos títulos competenciales del Estado. El contenido central del texto legislativo se dicta en base al art. 149.1.13 CE (legislación básica, según la disposición adicional primera, que comprende los arts. 1 a 7, 16 a 19 y 22, 23 y 29). Pero existen otros títulos concurrentes que permiten calificar algunos artículos como de competencia plena del Estado. Así, los artículos 24 a 28, dictados en virtud de la competencia estatal sobre legislación civil, 149.1.8 CE, y los artículos 8 a 15 y 20, relativos a los beneficios fiscales, dictados al amparo del artículo 149.1.14 CE, sin perjuicio del régimen especial del País Vasco y Navarra.

El Estado en virtud de diversos títulos competenciales regula la política de modernización de estructuras agrarias, reconduciendo la competencia autonómica en materia de agricultura a funciones de desarrollo legislativo y ejecución. Pero incluso puede reducir aun más las competencias normativas autonómicas, pues la disposición final quinta atribuye al Gobierno y Ministerios competentes el desarrollo reglamentario de la Ley.

La Ley estatal determina con total precisión las explotaciones que pueden beneficiarse de las ayudas, al definir las explotaciones prioritarias, y así mismo define el concepto de agricultor joven, sujeto que también puede beneficiarse de las ayudas. A las Comunidades Autónomas corresponderá la precisión de algunos conceptos indeterminados, y la participación en la financiación de las ayudas, formalizando en su caso Convenios de los previstos en el art. 6 de la Ley 30/1992 (art. 22).

Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias

La Ley 3/1995 tiene como objeto esencial actualizar la Ley 22/1974, de 27 de junio, para preservar las vías pecuarias, legado histórico que se estima está en situación de peligro.

El legislador estatal recurre a su competencia básica en materia de vías pecuarias (art. 149.1.23 CE) para aprobar un texto completo sobre la ordenación de estos bienes demaniales, conteniendo el texto de la Ley las reglas generales sobre el régimen jurídico del dominio público.

La disposición final primera identifica los preceptos básicos que son la práctica totalidad, con la salvedad de los artículo 9 y 18, los párrafos 4, 5 y 6 del artículo 8 y la disposición adicional segunda. Estos últimos, en materia de deslinde y registro de la propiedad, se entienden dictados al amparo de la competencia estatal de los números 6 y 8 del artículo 149.1.

La norma básica estatal, al contener la regulación genérica de la institución del dominio público, agota prácticamente de hecho la capacidad normativa en la materia. Lo básico era, en este caso, la opción por reforzar el carácter demanial de estos bienes, las Vías pecuarias, imponiendo el régimen jurídico de los bienes demaniales.

Las competencias autonómicas encuentran su campo de desarrollo en el hecho de haber calificado estos bienes demaniales como de titularidad autonómica. Como consecuencia, todas las potestades inherentes al titular del bien demanial serán ejercidas por las Comunidades Autónomas (art. 5). Junto a estas funciones, la Ley reconoce también a las Comunidades Autónomas la facultad de crear, ampliar y restablecer las vías pecuarias (art. 6), siendo el acto de clasificación el acto declarativo que determina la existencia, anchura, trazado y demás características de cada vía pecuaria (art. 7).

La Ley, desde la perspectiva autonómica, contiene otro precepto de interés, el artículo 18, curiosamente no declarado básico. Este artículo crea la Red Nacional de Vías Pecuarias en la que se integran las vías pecuarias cuyo itinerario discurre por más de una Comunidad Autónoma.

Los efectos de esta incorporación son, por un lado, introducir un dictamen preceptivo del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación cuando se tramiten expedientes de desafectación y expropiación o se lleven a cabo negocios jurídicos de adquisición que afecten a vías pecuarias integradas en la Red. Por otro, se creará un Fondo Documental de Vías Pecuarias en el MAPA a efectos de mutua información y publicidad, y se hará constar la integración en la Red en la señalización de las Vías Pecuarias.

Declaración de Parque Nacional que recoge el contenido de la STC 102/1995, de 26 de junio

La Ley 33/1995, de 20 de noviembre, declara de interés general de la Nación la conservación de Cabañeros y, como consecuencia, se integra el Parque Nacional de Cabañeros en la Red Estatal de Parques Nacionales, en virtud de lo establecido en el artículo 22 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo.

Como dato destacable de la Ley cabe mencionar su artículo séptimo, según el cual la responsabilidad de la gestión del Parque Nacional corresponderá de forma compartida al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, a través de una Comisión Mixta integrada a partes iguales por representantes de ambas instituciones.

Se recoge, de esta forma, la doctrina de la STC 102/1995, de 26 de junio, en su FJ 21, según la cual no podía desconocerse a las Comunidades Autónomas en la gestión de los Parques Nacionales.

Decretos-leyes

Decreto-Ley 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas

El Decreto-Ley 11/1995, traspone la Directiva 91/271/CEE complementando el régimen jurídico establecido en el título V de la Ley 29/1985, de 5 de agosto, de Aguas, y en el título III de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, con el fin de

proteger la calidad de las aguas continentales y marítimas de los efectos negativos de los vertidos de las aguas residuales urbanas.

El Decreto-Ley, de fecha 28 de diciembre, a pesar de su muy discutible validez desde la perspectiva de cumplir el requisito de extraordinaria y urgente necesidad, fue convalidado por la Diputación Permanente por Resolución de 30 de enero de 1996, BOE 3 de febrero de 1996.

Desde la perspectiva competencial, la disposición final primera afirma el carácter básico de la norma al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18 y 23 CE, añadiendo que en lo que afecta a las Cuencas Hidrográficas que excedan el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma el Decreto-Ley se dicta al amparo del artículo 149.1.22 CE.

La referencia al título competencial Medio ambiente (149.1.23 CE) no ofrece problemas. Si que sorprende, en principio, la referencia al artículo 149.1.18 CE. La explicación se encuentra en la Exposición de Motivos. Esta referencia "obedece a la modificación que esta norma introduce en los criterios establecidos en el artículo 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, al cambiar el criterio de número de habitantes por el número de "habitantes-equivalentes" y remitir a las Comunidades Autónomas la delimitación de las aglomeraciones urbanas".

DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS

Joaquín Tornos Mas

Valoración general

La producción durante el año 1995 de normas reglamentarias estatales con incidencia sobre las Comunidades Autónomas presenta dos notas generales destacables.

Por un lado el importante número de Reales Decretos de traspasos aprobados, importancia no sólo cuantitativa sino también cualitativa. Reales Decretos de traspasos que si, en su mayor parte, responden a la aprobación de la reforma de los Estatutos de Autonomía que se culminó en marzo de 1995 respecto de las Comunidades Autónomas del artículo 143, también se ocupan de competencias de las Comunidades Autónomas del artículo 151. Como dato de interés añadido debe mencionarse la aprobación de las normas que regulan las Comisiones mixtas y las reglas para los traspasos a Ceuta y Melilla, RRDD 1411 y 1412 de 4 de agosto, y la publicación de un Real Decreto de traspaso de competencias a Melilla en materia de urbanismo.

Por otro lado destaca la publicación de un importante número de normas reglamentarias de las que se afirma su carácter básico, cumpliendo con rigor los requisitos del carácter formal de la normativa básica. Estas normas reglamentarias responden en su práctica totalidad a disposiciones que trasponen normativa comunitaria y afectan a la materia agricultura o a sanidad exterior, siendo los títulos competenciales que amparan la competencia estatal los contenidos en el artículo 149,1, 10, 13 y 16.

Esta constatación coincide, por lo demás, con una tendencia ya detectada en años anteriores y destacada en este mismo Informe en sus ediciones de otros años.

La nota que queremos resaltar en el Informe de este año 1995 en relación a este tipo de normas reglamentarias es la aparición y consolidación de una pluralidad de técnicas de colaboración interadministrativa en el ejercicio de las competencias de ejecución. Los Reglamentos básicos introducen fórmulas de colaboración para un ejercicio más racional de las competencias autonómicas, técnicas que se proyectan de modo principal en relación a la gestión de ayudas económicas, el ejercicio de funciones de inspección o la mutua información.

Por último, y en directa conexión con lo que acaba de señalarse, en relación a la colaboración, destacan en este año de 1995 la publicación de diversos Planes de ámbito estatal, elaborados con la participación de las Comunidades Autónomas (Protección civil ante el riesgo de inundaciones, Saneamiento y depuración de aguas residuales, Recuperación de suelos contaminados y Vivienda y Suelo).

Reglamentos estatales básicos, competencias autonómicas de ejecución y técnicas de colaboración

Como se ha apuntado en la valoración general de este apartado, en el año 1995 son muchas las normas reglamentarias que se han dictado en trasposición de normativa comunitaria, justificando mayoritariamente el Estado su competencia en el título comercio exterior y bases de la sanidad, arts. 149,1,10 y 16 CE (cuando se incidía en el régimen de producción y comercio de productos) y en el título ordenación general de la economía, art. 149,1,13 CE (cuando se incidía en materia agricultura). En alguna ocasión singular la competencia estatal se basaba en otros títulos, como medio ambiente, caso del RD 1494/1995 sobre contaminación atmosférica por ozono.

En la práctica totalidad de estas normas reglamentarias se identifican con precisión los preceptos básicos y se señala el título competencial estatal que legitima la norma reglamentaria. Puede decirse que existe un perfecto cumplimiento del requisito formal de la normativa básica. En este sentido pueden servir de ejemplo de lo que acaba de afirmarse el RD 109/1995 de medicamentos veterinarios, disposición adicional primera, y el RD 2259/1995 de Almacenes farmacéuticos.

Lo más destacable de este conjunto de disposiciones básicas (sin entrar ahora en si responden o no al concepto material de lo básico) es, a nuestro entender, la común referencia a técnicas de colaboración interadministrativa. Técnicas que podemos sistematizar en razón de tres grandes fines.

En primer lugar los RRDD que establecen la ordenación general de un sistema de ayudas, mayoritariamente en materia de agricultura, y prevén la participación de las Comunidades Autónomas en la gestión de tales ayudas. Así, puede citarse el RD 2306/1994 de 2 de diciembre (BOE 13 de enero de 1995), sobre reestructuración del sector productor de tomate para consumo fresco, dictado en virtud del artículo 149,1,13 CE. Dicha norma prevé un programa de reestructuración del sector, que se llevará a cabo a través de planes, correspondiendo a las Comunidades Autónomas "la tramitación y resolución de los expedientes de ayuda para la realización de planes de mejora dentro de las disponibilidades presupuestarias". En la misma línea, el RD 51/1995 de 20 de enero sobre medidas para fomentar métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección y conservación del espacio natural. Las ayudas, provenientes de la Comunidad Europea y del MAPA, se solicitarán a la Comunidad Autónoma, la cual las "tramitará, resolverá y pagará" (art. 10).

Un segundo bloque de normas reglamentarias básicas establecen la colaboración interadministrativa para llevar a cabo tareas de inspección, implicando en ocasiones al posible inspector comunitario. Sirven de ejemplo los RRDD 54/1995, sacrificio de animales, 109/1995, medicamentos veterinarios, 157/1995, piensos medicamentosos y 1397/1995, control de productos alimenticios.

El RD 54/1995 se dicta en ejecución de la Directiva 93/119/CE, norma que tiene como objetivo adoptar normas mínimas comunes para la protección de los animales en el momento de su sacrificio o matanza, evitando cualquier dolor o sufrimiento. La competencia estatal para trasponer la norma comunitaria se basa en el artículo 149,1,16 CE. La inspección se encomienda a las Comunidades Autóno-

mas, pero el artículo 13 añade que si se produce la visita de un inspector comunitario, Estado y Comunidad Autónoma facilitarán esta inspección y podrán acompañar al inspector europeo. Por su parte, el RD 1397/1995 en materia de control oficial de productos alimenticios, dictado también al amparo del artículo 149,1,16 CE, regula igualmente en su artículo quinto la colaboración con el inspector comunitario, y en su artículo sexto dispone que "las autoridades competentes en materia de control oficial de productos alimenticios se prestarán asistencia administrativa mutua".

Por último, y de forma significativa, se recoge en varios Reales Decretos el deber de mutua información, en ocasiones con el argumento de que la información que poseen las Comunidades Autónomas debe ser tramitada a las instancias comunitarias. Esta referencia a la mutua información aparece, por ejemplo, en los RRDD 109/1995, medicamentos veterinarios, 157/1995, piensos medicamentosos, 363/1995, sustancias peligrosas, 697/1995, registro de establecimientos industriales, o 1494/1995, contaminación atmosférica por ozono.

Como concreción de estos ejemplos puede servir la cita del artículo segundo del RD 157/1995 de 3 de febrero sobre piensos medicamentosos. En dicho precepto se establece que "las Comunidades Autónomas comunicarán al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, y éste a su vez al Ministerio de Sanidad y Consumo, las autorizaciones concedidas y, en general, las actuaciones referidas a esta materia que tengan repercusión en el ámbito estatal. Todo ello se realizará con el fin de comunicar estos datos a la Comunidad Europea y a los demás Estados miembros, a través del cauce correspondiente".

La aprobación de planes de ámbito estatal

El fenómeno de integración de las diversas Administraciones, con el fin de cumplir los cometidos que tienen encomendados, se manifiesta también en el hecho de la aprobación de diversos Planes de ámbito estatal. A través de dichos Planes se diseña la situación existente, se fijan de forma consensuada objetivos de interés común y se articula el reparto de fondos estatales y comunitarios, reparto que se concretará a través de la formalización de convenios bilaterales.

Dentro de este esquema común cabe mencionar en primer lugar el RD 2190/1995 de 28 de diciembre, sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda y suelo para el período 1996/1999.

La citada norma contiene de hecho la prolongación del Plan de la Vivienda que finalizó en 1995, con algunas modificaciones en su formulación normativa y en cuanto a su contenido, destacando entre las novedades la cofinanciación estatal de viviendas de protección pública de las Comunidades Autónomas. Se definen en la norma una serie de actuaciones en materia de vivienda y se articulan los medios de financiación durante el período 1996 a 1999.

Debe destacarse que el Real Decreto es fruto del acuerdo alcanzado en el seno de la Conferencia sectorial de la Vivienda, en su reunión de 23 y 24 de noviembre de 1995.

En cuanto al título competencial que ampara la norma estatal se cita expresamente el artículo 149,1,13. De nuevo aparece el título ordenación general de la economía en su expresión más extensiva. Se reafirma así lo que ya se indica en el comentario a las normas con fuerza de ley en este mismo Informe. En materias de contenido económico la competencia exclusiva autonómica desaparece, reconvirtiéndose en una competencia de ejecución y de participación en procesos de formulación conjunta de las políticas de ámbito estatal. Este Real Decreto es un claro ejemplo de lo segundo.

Por sendas Resoluciones de la misma fecha, 28 de abril de 1995, se publicaron los Planes Nacionales de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales, Recuperación de Suelos contaminados y de Residuos Peligrosos (BOE 12 y 13 de mayo).

Los Planes se aprueban en virtud de la competencia estatal en materia de medio ambiente y responden a un mismo esquema. Se realiza un diagnóstico de la situación, se fijan unos objetivos, se regulan una serie de medidas de fomento y se elabora un programa de infraestructuras. Para llevar a cabo las infraestructuras programadas en el horizonte temporal establecido se fijan los criterios de cofinanciación Estado-Comunidades Autónomas, garantizando el Estado una determinada cofinanciación a través de sus recursos presupuestarios o de fondos de cohesión europeos. La concreción de las obras y su financiación se deja a Convenios ulteriores bilaterales.

Los Planes han sido elaborados con la participación de las Comunidades Autónomas, señalándose en el Plan de Recuperación de Suelos Contaminados que su contenido fue discutido en sus líneas básicas en la reunión de la Conferencia sectorial de 19 de septiembre de 1994.

Por último, y con un contenido algo diverso con respecto a los anteriores Planes, cabe mencionar también la Resolución de 31 de enero de 1995 por la que se dispuso la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueba la Directriz básica de Planificación de Protección civil ante el riesgo de inundaciones.

El RD 2364/1994, de 9 de diciembre, (BOE de 10 de Enero de 1995), por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad Privada

Una de las materias en las que el sistema de distribución competencial se articula con especial complejidad es la relativa a la seguridad pública. En relación a esta materia, y como desarrollo de las leyes 23/1992 de Seguridad privada y la ley orgánica 1/1992 sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, se aprobó el RD 2364/1994 de Seguridad privada.

Esta norma, dictada al amparo de la competencia que el artículo 149,1,29 reconoce al Estado, se enmarca directamente en la disposición adicional cuarta de la ley 23/1992 e indirectamente, a través de la misma, en la doctrina del Tribunal Constitucional establecida en su Sentencia 104/1989. Doctrina que puede sintetizarse con la reproducción de parte del FJ 3 de la citada Sentencia al precisar el alcance de la materia Seguridad pública: "...engloba un conjunto plural y

diversificado de actuaciones, distintas por su naturaleza y contenido, aunque orientadas a una misma finalidad tuitiva del bien jurídico así definido... las actividades policiales no agotan el ámbito material de lo que hay que entender por seguridad pública en cuanto que concepto delimitador de la competencia... es claro conforme al tenor literal del artículo 149,1,29 de la CE que la competencia exclusiva del Estado en materia de seguridad pública no admite más excepción que la que derive de la creación de las policías autónomas... es en orden a la organización de aquella policía autónoma y a los correspondientes servicios policiales no estatales respecto de los que la Comunidad Autónoma Vasca ha asumido competencias en su Estatuto, y no en cambio, en relación con otras funciones de ejecución en materia de seguridad pública...”.

Esta interpretación del alcance de la competencia material del Estado, que se concreta como ya hemos dicho en la ley 23/1992, se recoge de forma expresa en la Exposición de Motivos del Real Decreto que comentamos. Se alude así a que las Comunidades Autónomas ejercerán las competencias ejecutivas de autorización, inspección y sanción en la medida que son funciones conectadas con la competencia autonómica sobre sus propios servicios policiales, mientras que las Comunidades Autónomas carecerán de la competencia para habilitar al personal de la seguridad privada al no ser una función que pueda entenderse comprendida en la competencia autonómica para regular sus propios servicios policiales.

Las competencias autonómicas, a partir de este criterio general, se recogen de forma concreta en la disposición adicional única. Dicha disposición establece, por un lado, el criterio para fijar la competencia autonómica desde la perspectiva territorial. Con esta finalidad se determina un doble punto de conexión, debe tratarse de empresas con domicilio legal en el territorio de la Comunidad Autónoma y su ámbito de actuación debe estar limitado al de la Comunidad Autónoma (salvo para ejercer la función de denuncia, en relación a la cual no rige el criterio de la territorialidad). Por otro lado la disposición adicional concreta las funciones ejecutivas que corresponderán a las Comunidades Autónomas, a través de un largo listado donde se identifican las funciones ejecutivas contempladas en el texto de la norma reglamentaria que serán competencia autonómica.

El artículo 149.1.1 de la CE y el derecho a la protección de la salud. El RD 63/1995, de 20 de Enero, sobre ordenación de prestaciones sanitarias del sistema nacional de salud

El RD 63/1995, norma de carácter básico, ha sido dictado en virtud de la competencia estatal establecida en el número primero del párrafo primero del artículo 149 de la Constitución. Estamos ante un ejemplo de utilización directa y prevalente de este título competencial, que se acompaña en este caso de la competencia básica en materia de sanidad y seguridad social.

La razón de esta afirmación, la prevalencia del título competencial del artículo 149,1,1, es la constatación de que, a través de esta norma, se impone un régimen uniforme en todo el Estado en relación al contenido del derecho a la protección de

la salud, en su vertiente individual y asistencial. La existencia de un Sistema Nacional de Salud comporta que una norma estatal determine cuál es el contenido del derecho a recibir prestaciones asistenciales, derecho que debe ser uniforme en todo el Estado. Todos los ciudadanos podrán exigir un nivel idéntico de prestaciones, y para ello el Real Decreto, recogiendo los principios de la Ley General de Sanidad, ordena y sistematiza estas prestaciones.

Por estas razones el RD 63/1995 se convierte en una norma que garantiza la igualdad de todos los españoles en el disfrute de un derecho constitucionalmente reconocido. La ley básica fija unos principios, pero es la norma reglamentaria la que concreta el principio de universalización del derecho a la asistencia sanitaria, al establecer de forma concreta las prestaciones a que tendrán derecho todos los ciudadanos y a cargo de quién corre su financiación.

Este mínimo garantizado por la norma básica estatal, en tanto norma dictada al amparo del artículo 149,1,1, podrá ser ampliado por la normativa autonómica, como se reconoce en la disposición adicional quinta del RD 63/1995, cuando afirma que "lo dispuesto en este Real Decreto no afecta a las actividades y prestaciones sanitarias realizadas por las Comunidades Autónomas, con cargo a sus propios recursos o mediante precios, tasas u otros ingresos, con arreglo a sus Estatutos de Autonomía y normas de desarrollo".

El reflejo de la reordenación competencial en la estructura de la administración estatal

El proceso de redistribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas debe tener su lógico reflejo en la reorganización de los aparatos administrativos encargados de llevar a cabo estos cometidos. La asunción de tareas ejecutivas por las Comunidades Autónomas obliga a reformar las estructuras de la Administración del Estado, reforma que se impone aún con mayor fuerza una vez se culmina la reforma de los Estatutos de Autonomía. La igualdad sustancial de competencias y el proceso de trasposos de medios personales, materiales y financieros están en el origen de las reformas de la Administración estatal.

Este proceso de reformas tiene un claro ejemplo en el RD 1055/1995 de 23 de junio por el que se reforma parcialmente el RD 654/1991 de organización del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. La Exposición de Motivos del Real Decreto de 1995 es muy expresiva: "la culminación del proceso de trasposos a las Comunidades Autónomas en materia de agricultura hace necesario potenciar los instrumentos de planificación, coordinación y evaluación de las políticas de desarrollo rural, conservación de la naturaleza y en particular de los aspectos económicos y financieros en los que inciden de manera decisiva los Fondos económicos procedentes de la Unión Europea, y tiene como consecuencia también la menor importancia de las funciones tradicionales que hasta el momento venían ejerciendo sobre el territorio algunos organismos autónomos". Se reconoce la nueva situación en la que la pérdida de competencias ejecutivas se compensa con una mayor importancia de las funciones estatales de planificación y coordinación. A nivel organizativo ello comportará la supresión de organismos autónomos con

presencia sobre todo el territorio (IRYDA, ICONA, refundidos en el nuevo organismo autónomo Parques Nacionales y desaparición del IFA), y un reforzamiento de los medios para llevar a cabo tareas de planificación y coordinación.

En sentido parecido cabe mencionar el RD 2205/1995, de 28 de diciembre, por el que se refunden el FORPPA y SENPA en el nuevo FEOGA (el RD 2206/1995 regula las funciones de este nuevo organismo), el RD 1954/1995 de primero de diciembre por el que se adecúa la estructura del Ministerio de Educación y Ciencia al proceso de traspasos en materia de Universidades (reordenación que comporta a su vez el potenciar la Dirección general de Programación e inversiones), o la Orden de 8 de marzo de 1995 por la que se reorganiza la red periférica de laboratorios agroalimentarios, como consecuencia del traspaso a las Comunidades Autónomas de las funciones y servicios del Estado en materia de defensa de la calidad de la producción agroalimentaria.

Como vemos, se asiste en 1995 a un proceso de reacomodación de la estructura de la Administración del Estado a sus nuevas funciones al filo del proceso de traspaso de competencias en diversas materias.

Reforma estatutaria y traspasos de servicios

En el Informe del año anterior se destacó como la aprobación de las Leyes Orgánicas de reforma estatutaria comportó un lógico impulso al proceso de traspaso de servicios. Proceso que, sin embargo, en el año 1994 no comportó el traspaso de los servicios correspondientes a las materias de mayor importancia.

En el año 1995 puede afirmarse que se ha dado un paso decisivo en el proceso de traspaso de servicios, tanto por el volumen de Reales Decretos aprobados, como por la importancia de las materias afectadas. La reforma estatutaria produce, pues, sus plenos efectos a lo largo de 1995, si bien también existe un importante volumen de Reales Decretos de traspasos que afectan a Comunidades Autónomas que no reformaron sus Estatutos de Autonomía.

El total de Reales Decretos de traspasos aprobados y publicados en 1995 fue de 156, desglosados como sigue por Comunidades Autónomas: Andalucía 9, Aragón 12, Asturias 14, Baleares 14, Canarias 12, Castilla la Mancha 14, Castilla León 9, Cataluña 9, Extremadura 22, La Rioja 3, Madrid 12, Murcia 19 y Valencia 7.

En cuanto a su importancia, debe destacarse que los Reales Decretos incorporan entre otros temas el traspaso en materia de Universidades, SENPA o ejecución de la legislación laboral, materias todas ellas que comportan un importante volumen de recursos financieros y de medios personales.

Dentro de este apartado dedicado a los Reales Decretos de traspasos debe reseñarse igualmente la aprobación de las normas reguladoras de las Comisiones Mixtas y del procedimiento de traspasos para Ceuta y Melilla, normas contenidas en los RRDD 1411 y 1412 de 1995, así como la aprobación de un primer traspaso a Melilla en materia de urbanismo.

Tres últimas cuestiones. Publicación de acuerdos de interés, derogación expresa de normas obsoletas y reconocimiento expreso de la falta de igualación competencial tras la reforma de los Estatutos

Como tres breves apuntes finales cabe dar cuenta, en primer lugar, de la publicación de diversos Acuerdos de interés general, algunos de fechas ya claramente vencidas. Así, la publicación de los Acuerdos sobre el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas 1/1992 de 20 de enero y 1/1993 de 7 de octubre, por Resolución de 31 de julio de 1995 (BOE 8 de agosto), junto con la publicación del Acuerdo 1/1995 de 15 de marzo de modificación del método para el cálculo del coste de los servicios transferidos, (Resolución de 20 de noviembre de 1995). Igualmente, la publicación por Resolución de 10 de marzo de 1995 (BOE 22 de marzo) del 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 Conferencias sectoriales.

En segundo lugar debe destacarse la derogación expresa de dos normas que habían quedado sin cobertura competencial una vez producida la asunción de la competencia normativa por todas las Comunidades Autónomas. La norma estatal ya no puede permanecer en el ordenamiento como simplemente supletoria y, en consecuencia, se deroga.

Este proceder, que juzgamos correcto desde la perspectiva de la depuración del ordenamiento y de la seguridad jurídica, no se ha debido únicamente a la preocupación de la Administración estatal por la técnica legislativa. En los dos casos que hemos examinado existe una razón debida al derecho comunitario, pues la derogación está impulsada en un caso por una Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea y en el otro supuesto por una Carta de Emplazamiento de la Comisión sobre la incompatibilidad de la norma interna con el derecho comunitario.

En concreto nos referimos a la derogación de la Orden de 31 de enero de 1964 sobre Actividades Turísticas informativas privadas, derogada por Orden de 1 de diciembre de 1995, y a la derogación del Decreto de 26 de mayo de 1943 sobre la celebración de Ferias de Muestras y Exposiciones, derogado por RD 2493/1995 de 23 de diciembre. Sin perjuicio de la referencia al derecho comunitario antes apuntada, en ambas normas derogatorias se afirma también que se lleva a cabo la derogación al haber asumido la competencia normativa las Comunidades Autónomas y haber quedado obsoleta la norma estatal.

Por último se destaca el RD 1906/1995, de 24 de noviembre, por el que se modifica el Real Decreto 157/1988 en materia de denominaciones de origen. La razón de citar este Real Decreto es que en su Exposición de Motivos se destaca como en esta materia, y pese a la modificación estatutaria, se mantiene un régimen de disparidad competencial, pues unas Comunidades Autónomas poseen competencia exclusiva, otras de desarrollo legislativo y ejecución, y otras de simple ejecución. De nuevo, al igual que vimos pasaba con la materia contratos, la reforma estatutaria de 1994 no ha servido para igualar los techos competenciales (y lo mismo puede decirse, por ejemplo, en relación a la materia comercio interior).

RELACIONES DE COLABORACION CON LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Enoch Albertí Rovira

Convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas

Datos generales

En 1995 han sido publicados oficialmente 314 convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas, lo que supone un significativo aumento respecto del número de convenios publicado en 1994 (226) e incluso en el año anterior (236), manifestándose así una clara tendencia al alza en el uso de este instrumento de relación. Sin embargo, hay que advertir de inmediato, como en años anteriores, que los datos que aquí se ofrecen van referidos a los convenios publicados en el *BOE* durante el período de referencia, y no a los efectivamente autorizados o suscritos en este mismo período. Ello sin duda provoca algunas modificaciones en el análisis de los datos, que deben ser tomados con algunas cautelas. La experiencia indica que uno de los principales efectos y una de las mayores desviaciones respecto de la realidad que produce la utilización de la publicación oficial como fuente de referencia consiste en un ligero retraso en la manifestación de las principales tendencias producidas. Así, en el aspecto que ahora nos ocupa, el significativo crecimiento de los convenios se produjo ya en 1994, aunque no encontró su reflejo en la publicación oficial hasta el año siguiente.

Situados pues en un volumen anual de convenios que se mueve ya por encima de los 300, la media por Comunidad Autónoma es de 18. Como en años anteriores, no obstante, las distintas Comunidades presentan oscilaciones importantes alrededor de esta cifra. Mientras algunas se sitúan claramente por encima de la misma (Cataluña, 35, Aragón y Asturias, 27, Comunidad Valenciana, 24, Murcia, 23, Baleares, 21, y Andalucía, 20), otras lo hacen sobre la media o en magnitudes ligeramente inferiores pero muy próximas a la misma (Canarias, Extremadura, La Rioja y Madrid, con 18, Castilla y León y Galicia, 17, Castilla La Mancha, 16), y otras, en fin, claramente por debajo (Cantabria, 11, Navarra, 3, y el País Vasco, 1). En relación con años anteriores aparecen algunas constantes que merece la pena reseñar: algunas Comunidades Autónomas repiten sistemáticamente en el grupo de aquéllas que mayor número de convenios suscribe con el Estado (Cataluña, Aragón, Comunidad Valenciana y Andalucía, mientras que otras Comunidades lo hacen en el grupo que menor número de convenios suscriben (Cantabria, y, muy acusadamente, Navarra y el País Vasco). Resulta aventurado intentar establecer las causas de una tal situación, que sin duda responde a motivos de índole diversa, pero probablemente pueda decirse sin excesivo temor al error que la constante y cada vez más acusada tendencia bajista de Navarra y del País Vasco se explica por

la peculiaridad de su sistema de financiación. Los convenios, como más adelante se dirá, siguen actuando como fuentes complementarias de financiación de ciertas actuaciones de las Comunidades Autónomas, y, en la medida en que dichas necesidades financieras puedan verse ya cubiertas satisfactoriamente por otras vías, de carácter regular, no resulta necesario tener que acudir a esta fuente adicional de financiación que son los convenios.

Como sucedía también en años anteriores, el abultado número de convenios no debe inducir a confusión: en muchos casos se trata de prórrogas de programas que se habían iniciado ya en años anteriores, de tal modo que en el actual simplemente se establece la continuidad de las actuaciones previstas y, en su caso, se determinan los proyectos o acciones a realizar en la nueva anualidad y se concreta la financiación que se destina a las mismas. En este sentido, hay ciertos convenios que se han convertido ya en actuaciones cooperativas "clásicas", que van reproduciéndose año tras año. Ello ocurre especialmente en el campo de los servicios sociales, en el que ciertos programas aparecen claramente consolidados bajo esta fórmula: así, los relativos al plan gerontológico, la prevención contra malos tratos en el seno de las familias, la integración del pueblo gitano, los servicios de atención a la primera infancia, la intervención social integral para personas con riesgo de exclusión social y económica, y, entre otros, de la mayor importancia y entidad económica, los relativos a las prestaciones básicas de servicios sociales por parte de las Corporaciones locales. Pero al margen del campo de los servicios sociales, existen igualmente ciertos programas que tradicionalmente vienen realizándose a través de instrumentos convencionales (en el terreno sanitario —el control y prevención de la hidatidosis—, educativo —cultura al campo—, industrial —apoyo a las PYME—, y de la investigación —química fina).

Por otro lado, el gran número de convenios, al igual que no indica un volumen equivalente de nuevas actuaciones cooperativas iniciadas en el año, sino más bien la consolidación de ciertos programas y actuaciones bajo fórmulas cooperativas convencionales puestas en marcha en años anteriores, tampoco apunta hacia un número igualmente diverso de actuaciones: en realidad, y como viene sucediendo en los últimos años, muchos convenios responden a un modelo o proyecto común (en algunos casos, acordado en el seno de una Conferencia sectorial), que después es concretado y concertado bilateralmente entre el Estado y cada una de las Comunidades Autónomas. Ello ocurre en un alto porcentaje y en un tipo muy significativo de convenios: 186 convenios responden en realidad a 19 tipos de actuaciones diversas, de tal forma que un 60 % de los convenios pueden agruparse de hecho en sólo un 6 % de los mismos. Estos convenios múltiples, además, recaen en su mayor parte en el campo de los servicios sociales, al que deben añadirse aquí los de la cultura y el medio ambiente, de tal modo que, de forma coincidente con la anterior conclusión, puede decirse que ciertas actuaciones y programas de carácter general se instrumentan en su concreta ejecución a través de mecanismos cooperativos convencionales.

Al igual que en años anteriores, es posible identificar también algunos rasgos generales que caracterizan la actividad convencional vertical de 1995. Sin necesidad de examen pormenorizado, cabe citar aquí dos notas:

— en primer lugar, la muy frecuente participación de otras partes, además del

Estado y de la Comunidad Autónoma correspondiente, muy principalmente las entidades locales (municipios y, en menor medida, diputaciones provinciales), pero en ocasiones también otras, públicas y privadas, como son Universidades, cajas de ahorros y fundaciones y otros organismos,

— en segundo lugar, la casi inevitable creación de una comisión mixta y paritaria con funciones de seguimiento, control y evaluación de las actuaciones previstas en los convenios, a las que se atribuyen generalmente también funciones de composición amistosa de las controversias que entre las partes puedan surgir con ocasión de la aplicación del convenio, sin que se excluya sin embargo la intervención de los tribunales, a los que con creciente frecuencia remiten de forma expresa los convenios para resolver las diferencias que nazcan entre las partes durante la vida de los mismos. En algunos casos, no obstante, la previsión del órgano mixto va sofisticándose, pues se integra, como comisión territorial, en la Conferencia sectorial correspondiente (p.e. los convenios suscritos entre el Ministerio de Cultura y diversas Comunidades Autónomas para la financiación plurianual de determinadas infraestructuras y la participación en ciertos órganos de cooperación).

— y, en tercer lugar, como ya se ha dicho, la previsión de compromisos financieros nada despreciables, que este año, y según las cantidades expresamente consignadas, alcanzan un volumen total que supera los 230.000 millones de pesetas, que se concentran principalmente en algunos grandes proyectos y áreas: el plan de saneamiento de aguas residuales, las actuaciones en vivienda (especialmente, la rehabilitación de barrios), las inversiones en infraestructuras culturales (que presentan, como dato de interés añadido, una planificación plurianual que llega en algunos casos hasta el año 2005), y determinados programas sociales (especialmente, con mucha diferencia respecto los demás, la prestación de servicios sociales básicos por parte de las corporaciones locales).

Materias sobre las que recaen

Es posible observar una continuidad básica en las materias sobre las que recaen los convenios celebrados durante 1995 y en los años anteriores, con muy ligeras variaciones. Así, las prácticas convencionales se producen fundamentalmente, y por este orden de importancia, en los campos de los servicios sociales (158), la vivienda (32), la agricultura (21), el patrimonio histórico-artístico (17), la cultura (15) y el medio ambiente (12). A estas materias, y tal como se pone de relieve en el cuadro que se adjunta, hay que añadir otras, aunque situadas cuantitativamente en niveles inferiores (Administración de Justicia, consumo, educación, estadística, hacienda, industria, juego, obras públicas, ordenación de territorio y urbanismo, sanidad y trabajo). Ello refuerza tendencias manifestadas ya en años anteriores, que apuntan que este instrumento de colaboración se proyecta principalmente en el campo de los servicios sociales y en el de la realización de ciertas infraestructuras y obras de común interés (pues este segundo es en realidad el objeto de la mayor parte de los convenios suscritos en el resto de principales materias: cultura, patrimonio histórico-artístico y medio ambiente). En este año, efectivamente, el 50 % de los convenios publicados contemplan programas y actuaciones que cabe inscribir directamente bajo la rúbrica de los “servicios sociales” (o la atención o la asis-

tencia sociales), pero más genéricamente aún cabría también incluir en esta materia otras actuaciones que directamente se proyectan en otros campos, como el de la vivienda (programas de creación de viviendas de alquiler limitado para jóvenes) o el trabajo (programas de empleo), pero que responden a finalidades análogas, con lo cual quedaría aún más reforzada esta tendencia a articular los programas en los que se traduce una parte considerable de la política social mediante técnicas de colaboración, y específicamente convencionales.

Algunos de los *programas de carácter social* son los relativos a la reinserción y reeducación de internos en las cárceles, la prevención de malos tratos en el seno de las familias, la intervención social integral para evitar el riesgo de exclusión, la promoción de la juventud, la atención a la primera infancia, la reinserción del pueblo gitano, la promoción de la mujer, el plan gerontológico, la atención a los disminuidos y, con las mayores aportaciones financieras, la prestación de servicios sociales por parte de las entidades locales.

En materia de *vivienda*, las actuaciones convencionales se dirigen fundamentalmente este año a la rehabilitación de barrios y cascos antiguos de ciudades, con muy cuantiosas aportaciones económicas del Estado, la Comunidad Autónoma y el municipio implicados, en las que participan a veces entidades de crédito (cajas de ahorro) e incluso particulares (promotores). En materia de *agricultura*, los convenios (que responden esencialmente al mismo tipo o modelo) prevén la realización de ensayos de control de semillas y plantas, estableciendo al efecto fórmulas de auxilio y asistencia técnica. En el campo del *patrimonio histórico-artístico*, son dos los grandes tipos de actuaciones previstas: la realización del inventario del patrimonio histórico-artístico inmueble de algunas Comunidades y la restauración de catedrales. En materia de *cultura*, fundamentalmente la construcción de equipamientos e infraestructuras. En materia de *medio ambiente*, esencialmente, la recogida selectiva de residuos y las obras de saneamiento y depuración de aguas residuales, actuación ésta de una enorme entidad económica, a la que después se dedicará atención especial.

En el resto de materias en las que se clasifican los convenios, las principales actuaciones previstas y el objeto específico de los mismos es, a grandes rasgos, el que sigue:

- en *Administración de Justicia*, la informatización de juzgados y fiscalías,
- en *consumo*, la asistencia técnica a las corporaciones locales,
- en *educación*, la realización de ciertos cursos, la continuación de los acuerdos generales que en la materia celebraron años anteriores el MEC y las Comunidades del art. 143 CE que recibieron competencias educativas mediante la LO 9/1992 y, posteriormente, mediante la reforma de sus respectivos Estatutos de Autonomía, y el sostenimiento de ciertos centros especializados, creados ya en régimen de colaboración (p.e., el centro de alto rendimiento deportivo de Sant Cugat),
- en *estadística*, la colaboración en el diseño, realización y explotación de ciertas estadísticas (p.e., la estadística industrial y la de explotaciones agrícolas de algunas Comunidades Autónomas),
- en *hacienda*, la asistencia técnica, bien a ciertas instituciones, con carácter

general (Cámara de Cuentas de Andalucía), bien para proyectos y tareas concretas (elaboración del catastro), así como la delegación de funciones al Estado (para la recaudación en vía ejecutiva de ciertos tributos de gestión autonómica),

— en *industria*, programas de seguridad minera e industrial y de apoyo a las PYME,

— en *juego*, la colaboración en la inspección y el control del mismo,

— en *obras públicas*, la conservación y mantenimiento de presas, la construcción de autovías y ciertas obras ferroviarias urbanas,

— en *ordenación del territorio*, la realización de estudios (p.e., sobre la estabilización del delta del Ebro) y trabajos de planeamiento (p.e., la gestión de la costa asturiana),

— en *sanidad*, la realización de ciertos programas (control y prevención de la hidatidosis), la coordinación hospitalaria y la colaboración en la prestación de ciertos servicios,

— y, finalmente, en *trabajo*, la realización de ciertos programas de empleo, especialmente en zonas rurales.

En este año merecen destacarse los convenios que se han suscrito en materia de *cooperación internacional* (entre la Agencia Española de Cooperación Internacional y las Comunidades de Aragón, Murcia y La Rioja), para colaborar en la definición, realización y financiación de proyectos de cooperación de común interés, creando a tal efecto una Comisión de Coordinación y Seguimiento y preveyendo la aprobación anual de un plan operativo, en el que se especifiquen las acciones a realizar y los medios, personales, materiales y financieros, a emplear.

En el mismo plano de las *relaciones exteriores*, aunque con otros objetivos, se mueve igualmente el convenio suscrito entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y la Fundación Galicia-Europa "para el desarrollo del conocimiento en el ámbito de las relaciones internacionales" (según su propia denominación oficial), convenio que, a pesar de ser suscrito con una Fundación privada, entabla, por persona interpuesta, una relación cooperativa entre el Gobierno y la Junta de Galicia en el campo de las relaciones internacionales, aunque en el ámbito limitado del estudio, la investigación y la formación, tareas todas ellas referidas principalmente al proceso de integración europea.

Tipos de actuaciones previstas

Como en años anteriores, una de las principales características de los convenios suscritos reside en la gran variedad de actuaciones que mediante los mismos pretenden realizar las partes suscribientes. Una tal diversidad de objetos y finalidades continúa siendo, como se ha venido diciendo en los últimos años, un obstáculo grave para diseñar un régimen jurídico unitario (y a la vez claro y coherente) para esta fórmula de relación. Sin que merezca la pena insistir de nuevo en esta cuestión, se cita a continuación alguno de los tipos más destacados de actuaciones que se prevén en los convenios publicados en 1995, ilustrando suficientemente tal heterogeneidad.

La mayor parte de los convenios consisten en el establecimiento de un determinado proyecto o una serie de acciones concretas que las partes consideran de común interés y que se comprometen a realizar y, normalmente también, a financiar conjuntamente, según la fórmula de reparto que incluye el propio convenio. En ocasiones, especialmente en el ámbito de los servicios sociales, el convenio no es sino el punto final de un proceso cooperativo más complejo, punto final que acaba detallando y concretando para un año y para cada Comunidad Autónoma las actuaciones a realizar, en el marco de un acuerdo general adoptado por una Conferencia Sectorial o de un programa ofrecido por el Gobierno a través de los Presupuestos. Puede decirse así que, de algún modo, y en ciertos sectores, está dibujándose un mecanismo cooperativo de actuación (especialmente en el terreno de los programas sociales, que son, como se ha visto, los que suponen el mayor número de convenios suscritos) cuya estructura básica responde al siguiente esquema:

— los Presupuestos Generales del Estado consignan ciertas partidas, para cubrir objetivos o fines de política social (p.e., la atención a la primera infancia, la prevención de malos tratos en el seno de las familias o la prestación de servicios sociales básicos por las Administraciones locales, entre otros muchos),

— las Comunidades Autónomas y el Estado acuerdan los criterios de distribución de estos fondos en la Conferencia Sectorial correspondiente,

— el Consejo de Ministros aprueba la distribución concreta de fondos entre las Comunidades Autónomas, según los criterios aprobados en la Conferencia sectorial,

— y, finalmente, el Gobierno (a través del Ministro correspondiente), suscribe con cada una de las Comunidades Autónomas convenios en los que se detallan los proyectos y las acciones a realizar en la aplicación de los fondos que la propia Comunidad recibe mediante el convenio, a los que debe normalmente contribuir también la propia Comunidad mediante fondos propios.

Una variante en esta categoría de convenios, de especial relevancia por el volumen de los fondos implicados (europeos, estatales y autonómicos) son los firmados entre el Estado y algunas Comunidades Autónomas para instrumentar actuaciones del Plan nacional de saneamiento y depuración de aguas residuales urbanas (aprobado por el Consejo de Ministros en fecha 17 de febrero de 1995), pues en este caso los convenios constituyen el final de un proceso de cooperación cuyo punto de origen se encuentra en una exigencia comunitaria (la Directiva 91/271 obliga a que en el año 2005 todos los municipios, incluso los de menos de 2.000 habitantes, cuenten con sistemas adecuados de tratamientos de aguas residuales) y que se desarrolla en gran parte a través de los mecanismos de planificación mixta e integrada que se siguen para obtener financiación a cargo de los fondos estructurales europeos.

Sin duda, éstos son algunos de los tipos de convenios más interesantes, por su engarce en un proceso cooperativo más amplio, en el que el convenio cumple una función de concreción final de las actuaciones a realizar. Pero el mismo propósito general de acordar, realizar y financiar conjuntamente determinados proyectos, obras u acciones se observa también en muchos otros convenios, que preven tales

actuaciones cooperativas con carácter singular, sin enmarcarse en procesos de colaboración más complejos o de mayor alcance. Este es el caso, entre otros, de los convenios que contemplan la realización de ciertas infraestructuras de carácter cultural (museos, archivos, bibliotecas y salas de conciertos, que presentan el interés añadido de prever una financiación plurianual); la rehabilitación de viviendas, barrios y cascos urbanos; la realización de cursos, seminarios y jornadas de estudios; la construcción de obras públicas (autovías, vías ferroviarias, obras hidráulicas, plantas de reciclaje de residuos, obras de saneamiento y depuración de aguas, etc); y, en general, la realización conjunta de determinadas actividades.

Pero no es éste el único objeto de los convenios y la única finalidad que persiguen las partes cuando recurren a este instrumento. Como venía ocurriendo en años anteriores, pueden distinguirse también otros objetos y otras finalidades, entre las que destacan:

— en primer lugar, el establecimiento de un marco general de cooperación en un determinado sector, más o menos amplio o específico, de tal modo que a partir de este acuerdo previo puedan las partes concretar proyectos y acciones cooperativas futuras, a través de los cauces y mecanismos previstos en el propio convenio, que normalmente remiten a la decisión de un órgano mixto, al que se encarga tal labor, o bien prevén tal concreción mediante la adopción de acuerdos futuros, a veces bajo la forma de nuevos convenios. En este grupo cabe incluir, p.e., los convenios suscritos entre la Agencia Española de Cooperación Internacional y diversas Comunidades Autónomas para la cooperación al desarrollo de países del tercer mundo, o el suscrito entre el MOPTMA (a través de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir) y la Junta de Andalucía, para establecer un marco general de colaboración en materia de medio ambiente; o, en un ámbito más específico, el firmado entre el MOPTMA (a través del Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas) y el Instituto Asturiano de Administración Pública Adolfo Posada, para diseñar un marco general de colaboración en materia de obras públicas, ordenación del territorio y protección de recursos naturales, especialmente en cuanto a la formación de personal se refiere. A este tipo de convenios pueden equipararse también aquellos otros que pretenden una coordinación general de actuaciones en un sector determinado (de la acción pública, como p.e. la sanidad y la atención hospitalaria, o del territorio, como p.e., el planeamiento y la gestión integral de la costa).

— En segundo lugar, la previsión de ciertas relaciones específicas de colaboración en sectores concretos o para actuaciones determinadas, creando órganos mixtos y a veces entidades de derecho privado al efecto (como es el caso de la Fundación "Teatro Lírico", de Madrid, supuesto al que deben igualmente equipararse aquellos convenios cuya finalidad consiste en el sostenimiento de órganos e instituciones mixtas creadas en años anteriores, como el Consorcio del Gran Teatro del Liceo, o el Centro de Alto Rendimiento Deportivo de Sant Cugat), o bien estableciendo en general fórmulas de auxilio y de asistencia técnica. Este último es el caso, p.e., del convenio suscrito entre la Secretaría de Estado de Hacienda y la Cámara de Cuentas de Andalucía, o, para citar sólo los convenios que especifica y principalmente persiguen dicha finalidad (que comparten muchos otros), el convenio celebrado entre el Ministerio de Justicia e Interior y diversas Comunidades Autó-

nomas mediante el cual, y una vez éstas han recibido competencias en materia de juego, el Ministerio pone a disposición de la Comunidad unidades del servicio de control de juegos de azar, dependientes de la Comisaría General de la Policía Judicial, para que realicen las funciones de inspección y denuncia que corresponden a la Comunidad Autónoma. Esta evita así la creación de un servicio propio, recurriendo a una fórmula de auxilio estatal que consiste en una cesión funcional de medios y servicios. Igualmente interesantes en cuestión de auxilio son las previsiones que contiene el convenio celebrado entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria y la Comunidad Foral de Navarra, por las que la primera se compromete a realizar ciertas actuaciones de gestión tributaria (notificaciones, embargos y enajenaciones) que deban tener lugar fuera del territorio de Navarra, cuando las mismas sean necesarias para la recaudación ejecutiva de tributos de la Comunidad Autónoma y ésta así lo solicite a la Agencia. Resulta un caso claro de auxilio en la realización de las funciones propias de las Comunidades Autónomas, cuando éstas se proyecten o exijan actuaciones fuera del territorio de la propia Comunidad, tal y como preven los art. 4.1.d y 4.4 de la Ley 30/1992.

— En tercer lugar, mediante convenios siguen produciéndose delegaciones de competencias (en sentido amplio) entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en los dos sentidos: así, el Estado (Centro de Gestión Catastral dependiente de la Secretaría de Estado de Hacienda) ha delegado en alguna Comunidad ciertas facultades de gestión catastral, mientras que las algunas Comunidades Autónomas han delegado en favor del Estado determinadas funciones en materia tributaria (la recaudación en vía ejecutiva de los ingresos de derecho público propios de la Comunidad Autónoma), delegación en materia de gestión tributaria que, con mayor o menor extensión, se venía produciendo ya en años anteriores por parte de algunas Comunidades Autónomas y que, en el presente ejercicio, ha sido ya prevista expresamente en la propia legislación (art. 139.2 de la Ley General Tributaria, modificada por la Ley 25/1995, de 25 de julio). Debe decirse, sin embargo, que tales delegaciones se instrumentan como tales, vía convenio, sin recurrir, al menos explícitamente, a la figura de la encomienda de gestión que prevé, parece que para supuestos de esta naturaleza, la Ley 30/1992 (art. 15). Sólo en contados casos se recurre a la figura de la encomienda, como sucede en el convenio entre el MOPT-MA y el Principado de Asturias para la gestión integral de la costa asturiana, de 29 de marzo de 1995, en el que la Comunidad *encomienda* al Ministerio las funciones de “vigilancia del litoral y de apoyo a las actuaciones sancionadoras correspondientes en la zona de servidumbre de protección establecida por la Ley de Costas” (cláusula tercera).

Los convenios, además, han continuado utilizándose para realizar traspasos de medios y servicios, aunque sólo de modo limitado, tanto materialmente como por su carácter complementario respecto de los correspondientes decretos de traspasos (así, los convenios sobre los “puntos de interés cultural”, celebrados entre el Ministerio de Cultura y algunas Comunidades Autónomas).

Especial significación tiene este año la publicación de algunos acuerdos de Conferencias sectoriales, que constituyen en realidad sendos convenios, aunque no reciban explícitamente la calificación que prevé al efecto la Ley 30/1992 (convenios de conferencia sectorial, art. 5.3). Este es el caso, en primer lugar, del 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, de 30 de noviembre de 1994, y del que ya se dio amplia cuenta en el Informe correspondiente a 1994 (publicado en el BOE de 22 de marzo de 1995, con corrección de erratas en el BOE de 1 de abril de 1995). Aún cuando el País Vasco es la única Comunidad no firmante de este acuerdo-convenio, esta misma Comunidad se ha adherido, con fecha de 30 de noviembre de 1995 (BOE de 22 de diciembre de 1995) a otros dos Acuerdos de la Conferencia (los de 29 de octubre de 1992, sobre institucionalización de la Conferencia, y de 14 de junio de 1994, sobre ampliación del ámbito temático de la misma).

Y, en segundo lugar, cabe mencionar igualmente la publicación de dos Acuerdos de la Conferencia de Educación, uno sobre la edición y difusión de materiales curriculares (materia sobre la que se habían firmado ya algunos convenios en años anteriores), y otro sobre reconocimiento de ciertos complementos retributivos (ambos publicados en el BOE de 12 de enero de 1995). Esta práctica, aunque muy incipiente y limitada, incita a pensar que, de seguir, muchos de los actuales convenios podrían ser sustituidos por acuerdos de Conferencia sectorial, aun cuando continuaría siéndoles de aplicación prácticamente el mismo régimen, pero que indicarían una tendencia hacia una mayor globalización de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, desplazando en parte (en todo aquello que no responda a las peculiares características de una Comunidad) las actualmente excesivas relaciones bilaterales.

Relaciones entre Comunidades Autónomas

Las relaciones de colaboración horizontal siguen siendo raquílicas en España, a diferencia de lo que ocurre en otros Estados compuestos, que, como se viene diciendo desde hace años, las emplean para sustentar después relaciones con el Estado, desde una perspectiva más global y, seguramente, más limitada. Cabe este año sin embargo destacar el acuerdo alcanzado por Navarra y el País Vasco (anunciado en rueda de prensa de los dos Presidentes, el día 25 de octubre de 1995, en Vitoria) para crear un órgano permanente de colaboración entre los dos Gobiernos, que extienda su actuación a los ámbitos de la educación, la cultura, la industria, la sanidad, la ordenación territorial y el medio ambiente, entre los más significativos. No consta por el momento que se haya suscrito y tramitado el correspondiente convenio o acuerdo, o bien que se haya creado efectivamente dicho órgano, sin base formal.

Colaboración prevista en la legislación del Estado

Durante 1995 las normas estatales, tanto legales como reglamentarias, incluyen un alto volumen de previsiones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, bajo técnicas y modalidades muy diversas. La fuente principal de estas previsiones continua siendo, como ha resultado habitual en el proceso auto-

nómico, los Decretos de traspasos de medios y servicios, que han ido tejiendo, muchas veces sólo sobre el papel, una compleja red de interrelaciones y conexiones funcionales y orgánicas entre los diversos niveles de gobierno. Este proceso se ha reactivado este año, como consecuencia de los nuevos traspasos que exige la ampliación de competencias de las Comunidades Autónomas que accedieron por la vía del art. 143 CE, operada en primer lugar por la Ley Orgánica de transferencias, 9/1992, y, posteriormente, por la reforma de 11 Estatutos de Autonomía. Pero también se ha producido una cierta eclosión en la previsión de mecanismos y técnicas de relación en la legislación *sustantiva*.

De la mayor importancia son los planes aprobados mediante el RD 2190/1995 (Plan de la Vivienda 1996-1999) y los Acuerdos del Consejo de Ministros de 17 de febrero de 1995 (Plan Nacional de Residuos Peligrosos, Plan Nacional de Recuperación de Suelos Contaminados y Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales), que suponen una movilización de recursos financieros superiores a los dos billones de pesetas hasta el año 2005 (sin incluir en esta cantidad los recursos destinados al Plan de Vivienda, por no resultar aún disponible este dato, pero que aumentará en mucho esta cifra inicial). Desde el punto de vista de la estructura de la acción pública resulta del máximo interés destacar que tales planes nacionales han sido tratados, debatidos y acordados con las Comunidades Autónomas en el seno de las correspondientes Conferencias sectoriales (de Vivienda y de Medio Ambiente), y que, en su desarrollo, ejecución y financiación se prevé la continuidad de la acción cooperativa, tanto de carácter multilateral (a través de las Conferencias sectoriales), como bilateral, a través de convenios.

Esquemáticamente, según las técnicas utilizadas, las relaciones previstas en la legislación estatal que pueden reconducirse a la genérica idea de colaboración pueden agruparse en las siguientes categorías :

— el intercambio de información entre las diversas Administraciones, prevista en ocasiones con carácter general y a través de cauces inespecíficos, o a veces a través de mecanismos concretos, como el registral (así, p.e., los registros de instalaciones de venta de gasolineras, del RD 1905/1995, el registro de Títulos académicos, RD 733/1995, o el Registro de establecimientos industriales, RD 697/1995, registro de empresas de trabajo temporal, RD 4/1995), con el objetivo en todo caso de facilitar la información necesaria para que cada Administración pueda ejercer sus competencias en la materia. En bastantes ocasiones, además, el deber de información que se prevé concretamente para las Comunidades Autónomas sirve al objetivo de ser trasladada a las Comunidades Europeas (y especialmente, a la Comisión) por parte del Estado (RD 1999/1995, sobre fabricación de piensos, RD 1988/1995, sobre venta de productos pesqueros, RD 1696/1995, sobre industrias alimentarias, RD 276/1995, sobre aparatos de gas, RD 157/1995, sobre piensos medicamentosos, etc).

— los procedimientos mixtos, a los que se acogen prácticamente todas las normas reglamentarias que prevén un reparto de subvenciones, especialmente de origen comunitario europeo (así, p.e., en materia de pesca y acuicultura, RD 798/1995, medio ambiente, RD 928/1995, agricultura, RD 2306/1995, RD 1695/1995, etc), pero también en ocasiones cuando se trata de fondos únicamente estatales (p.e., RD Ley 4/1995). También se articulan intervenciones del Estado y

de las Comunidades Autónomas en un único procedimiento de actuación en otros supuestos, en los que el entrecruzamiento de las competencias hace difícil un deslinde nítido de actuaciones: así, p.e., para citar sólo algunos casos, el procedimiento de concesión de servicios de televisión local, cuya concesión corresponde a las Comunidades Autónomas, pero en el que éstas sólo pueden decidir previa obtención de la reserva de frecuencias, que corresponde al Estado (Ley 51/1995, de televisión local por ondas terrestres); o el procedimiento previsto en el RD 1997/1995, para establecer medidas de conservación de la biodiversidad, en el que intervienen tanto las Comunidades Autónomas como el Estado y las propias Comunidades Europeas; o el procedimiento para declarar el carácter histórico de los vehículos (RD 1247/1995).

A esta categoría pueden añadirse también aquellos supuestos en los que bien el Estado o bien las Comunidades Autónomas deben participar en el proceso de decisión que se sigue en la otra instancia, por resultar potencialmente afectadas sus propias competencias o, incluso con un criterio más amplio, sus intereses. Generalmente, este interés en participar se articula mediante un trámite de audiencia, con la correspondiente emisión de un informe, que normalmente no es vinculante. Es el caso, entre otros, de la previsión acerca de la emisión de un informe en el proceso de enajenación de participaciones públicas de empresas, por parte de la Comunidad Autónoma en la que tal empresa tenga una "especial relevancia para sus intereses económicos" (art. 5.3 RD 1525/1995), o bien la previsión acerca de la emisión de un informe por parte de las Comunidades Autónomas afectadas en el proceso de concesión de telecomunicaciones por cable en cada demarcación, informe que se prevé expresamente vinculante para cuanto afecte a las competencias de las Comunidades Autónomas (art. 6 de la Ley 42/1995, de telecomunicaciones por cable). El Estado se reserva, por su parte, la emisión de un informe previo en los expedientes de desafectación y expropiación de las vías pecuarias de competencia autonómica (no integradas en la Red nacional de Vías Pecuarias, Ley 3/1995).

Esta participación en decisiones de la otra instancia que afecten a los propios intereses se articula también, y aún con mayor frecuencia, a través de la creación de órganos comunes o del ofrecimiento de participación en órganos propios, normalmente con funciones consultivas y deliberantes, pero que pueden llegar a disponer también de poderes decisorios. Es el caso, entre otros, del Consejo Rector de la Zona Especial de Canarias (RD 1050/1995), de las Comisiones del plan de empleo rural (RD 274/1995), la Comisión nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (Ley 31/1995, de prevención de riesgos laborales), el Consejo Territorial de la Agencia Industrial del Estado (Orden de 13 de julio de 1995), el patronato de diversos parques y reservas naturales (Picos de Europa, Ordesa y Monte Perdido, Cabañeros, Ses Salines), el Consejo Promotor del turismo (RD 328/1995), la Comisión Reguladora de la Agricultura Ecológica (Orden de 14 de marzo de 1995), la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza (RD 2488/1994), etc.

En algunos supuestos, las normas estatales establecen fórmulas y sistemas de coordinación de servicios y actuaciones, que reflejan y aplican los acuerdos alcanzados a veces en las correspondientes Conferencias sectoriales. Es el caso, por ejemplo, de la creación de la Red Nacional de Vigilancia Epidemiológica (RD 2210/1995), o el de la regulación de las actuaciones interadministrativas relativas a

los gastos del FEOGA (RD 2206/1995). También responden a la finalidad general de coordinación la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo de Inundaciones (Resolución de la Secretaría de Estado de Interior de 31 de enero de 1995), que persigue la integración de los diversos planes de protección civil en la materia, así como el RD 2200/1995, que aprueba el Reglamento de la Infraestructura para la Calidad y la Seguridad Industrial, que a través de técnicas diversas pretende asegurar una acción eficiente y eficaz de este tipo de organismos y entidades.

Y, finalmente, en algunos casos se prevén mecanismos específicos de auxilio (como en el de la reordenación de la red estatal de laboratorios agroalimentarios, Orden de 8 de marzo de 1995), y, genéricamente, la celebración de convenios para concretar fórmulas de colaboración que se exigen, o posibilitan, en la norma, pero que se dejan abiertas. Es el caso del Reglamento de la objeción de conciencia y la prestación social sustitutoria (RD 266/1995), el Centro de Investigaciones Sociológicas (Ley 39/1995, que prevé más bien la celebración de contratos por los que se encarguen estudios al CIS por parte de las Comunidades Autónomas). De especial interés en este sentido es la previsión acerca de la encomienda de gestión que puede operarse entre el Ministerio de Justicia e Interior y las Comunidades Autónomas, en favor de éstas, en relación con las actividades de las oficinas de asistencia a las víctimas en los juzgados, tribunales y fiscalías (Ley 35/1995, art. 16).

CUADRO CONVENIOS ENTRE EL ESTADO Y LAS CCAA 1995

	And	Arag	Ast	Bal	Can	Cant	C-LM	CyL	Cat	CVal	Ext	Gal	L-R	Mad	Nav	Mur	PV	TOTAL SECTORES
Adm. Justicia	1										1	1						
Agricultura	3	4	1				1	1	3	3	1	1	1	1		1		21
Consumo		1	1	1		1	1			1	1	1						8
Cultura		1	1	1	3		1		4		1		1	1		1		15
Educación								2			1							3
Estadística									3						1		1	5
Hacienda	1		1							2				1	1		1	6
Industria			1	1	1			1		2		1						7
Juego			1	1			1				1							4
Medio ambiente	1	1	2				1			1	1		2		1	2		12
Obras públicas			2						1		1						2	6
Ord. Territ./urb.			1	1					2									4
Patrim. hist.		4	3		2						2		2	2		2		17
Sanidad			2					1					1					4
Servicios sociales	10	15	10	10	9	10	10	11	13	13	6	9	10	10		12		158
Trabajo	1						1											2
Vivienda	3		1	6	3			1	7	2	2	1	1	3		2		32
Otras materias		1							1			3				1		6
TOTAL CCAA	20	27	27	21	18	11	16	17	35	24	18	17	18	18	3	23	1	314

Introducción

La actividad institucional del Senado en 1995 ha estado inevitablemente condicionada por los procesos electorales abiertos en la mayoría de las Comunidades Autónomas y en las Entidades Locales así como por la inminencia de la disolución anticipada de las Cámaras, que venía anunciándose insistentemente desde el rechazo de los Presupuestos Generales del Estado por el Congreso de los Diputados y su devolución al Gobierno en el mes de octubre.

No obstante, los efectos de esta compleja situación política no han sido del todo negativos para el Senado. Así, los resultados de las elecciones autonómicas de mayo de 1995 modificaron sustancialmente la relación de Senadores designados por las Comunidades Autónomas y con ello la mayoría de la Cámara, que por primera vez difería de la existente en el Congreso de los Diputados. Esta circunstancia ha supuesto en 1995 —como ya habían pronosticado algunos autores, buenos conocedores de la realidad del Senado— el descubrimiento de algunas potencialidades políticas de la Cámara hasta ahora desconocidas y una notoriedad pública que raras veces había disfrutado en su reciente historia. Sin embargo, paralelamente a lo anterior, el Senado ha visto como la incertidumbre y las tensiones inherentes a todo proceso electoral arrumbaban las posibilidades de celebrar con éxito un segundo debate sobre el Estado Autonómico ante la Comisión General de las Comunidades Autónomas,¹ y como el más ambicioso proyecto puesto en marcha en esta Legislatura, la Ponencia de estudio para la reforma constitucional del Senado, se extinguía, con cierta sensación de frustración, tras hacerse evidente la imposibilidad de alcanzar un acuerdo con respaldo suficiente sobre los contenidos y directrices básicas de dicha reforma.

Con todo, puede afirmarse que el Senado ha trabajado intensamente durante 1995 en asuntos relacionados con la construcción del Estado de las Autonomías. Un trabajo centrado fundamentalmente en la Comisión General de las Comunidades Autónomas, en cuyo seno han continuado desarrollando su actividad cuatro Ponencias de estudio, a las que nos referimos extensamente en esta crónica, sobre temas de extraordinario interés y actualidad.²

1. El artículo 56.bis.7 del Reglamento del Senado dispone lo siguiente: "1. La Comisión General de las Comunidades Autónomas celebrará una vez al año y preceptivamente antes de que finalice el primer período de sesiones, una sesión cuyo único punto del orden del día será dedicado a efectuar un balance de la situación del Estado de las Autonomías.

2. No todo el trabajo relacionado con la construcción del Estado Autonómico se ha desarrolla-

La reforma constitucional del Senado: avances y perspectivas

El eje central sobre el que ha girado la actividad del Senado y de sus principales actores políticos durante 1995 ha sido la Ponencia de estudio para la reforma constitucional del Senado, con cuya creación a finales del año pasado no sólo se daba cumplimiento a un acuerdo expreso del Pleno de la Cámara, adoptado en el histórico debate sobre el estado de las Autonomías celebrado en septiembre de 1994, sino que, por primera vez desde la aprobación de la Constitución, se comenzaban a dar los primeros pasos en el seno de la Institución parlamentaria para proceder a la adaptación de un Organismo Constitucional básico del Estado a la nueva estructura territorial de España.

La puesta en funcionamiento de este órgano de reflexión presentó algunas dificultades procedimentales iniciales, ya que la moción aprobada por la Cámara únicamente reflejaba el acuerdo de constituir "... una Ponencia que estudie las modificaciones necesarias para integrar más adecuadamente la Cámara territorial en el Estado de las Autonomías definido en la Constitución Española, reformándola para ello en lo referido a la composición y atribuciones del Senado ...". Con el fin de lograr una composición lo más plural posible de la Ponencia, la Mesa de la Cámara decidió que la misma se encuadrara en el seno de las dos Comisiones de la Cámara competentes por razón de la materia; la Comisión General de las Comunidades Autónomas (según había sugerido el propio Presidente del Gobierno durante el debate) y la Comisión Constitucional, para lo cual debería constituirse una Comisión conjunta en los términos establecidos en el artículo 58 del Reglamento de la Cámara.³

Constituida la Comisión conjunta el día 21 de noviembre de 1994, se procedió a la designación de la Ponencia para el estudio de la reforma de la Constitución que, de acuerdo con las propuestas de los portavoces de los Grupos parlamentarios, fue acordada por unanimidad. Su composición no pudo tener mayor relieve político e institucional, pues ha estado presidida (a pesar del carácter normalmente acéfalo de estos órganos) por el Presidente de la Cámara e integrada por sus dos Vicepresidentes, los Senadores RIGOL I ROIG y ORTI BORDAS, por los Portavoces de todos los Grupos Parlamentarios, los Senadores BAYONA AZNAR (Grupo Parlamentario Socialista), RUIZ-GALLARDON JIMENEZ (Grupo Parlamentario

do, obviamente, en el seno de la Comisión General. La fría estadística de las bases de datos de la Cámara sobre asuntos autonómicos nos indican que a lo largo de 1995 se han tramitado 13 proposiciones de ley, 55 mociones ante el Pleno y 6 en Comisión, 54 interpelaciones, 232 preguntas orales y 1.020 preguntas escritas sobre materias directamente relacionadas con la actividad de las Comunidades Autónomas y sus relaciones con la Administración General del Estado.

3. La moción por la que se insta la creación de la Ponencia para la reforma constitucional del Senado es la nº 48 de las aprobadas por el Pleno del Senado el día 28 de septiembre de 1994, en la sesión monográficamente dedicada, de acuerdo con lo establecido en el artículo 56.bis.8) del Reglamento del Senado, a analizar el estado de las Autonomías. En el transcurso del debate celebrado ante la Comisión General de las Comunidades Autónomas los días 26 y 27 de septiembre, el Presidente del Gobierno aludió a esta Ponencia de Estudio señalando que "...El Gobierno desearía que se constituyese en esta Comisión General una Ponencia específica que, con los asesores que fueren 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 ...".

Popular, más adelante sustituido por el Senador ACEBES PANIAGUA), FERRER I ROCA (Grupo Parlamentario de Convergència i Unió), BARBUZANO GONZALEZ (Grupo Parlamentario de Coalición Canaria), SANZ CEBRIAN (Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas Vascos), y VILALLONGA ELVIRO y CALVO LOU (Grupo Parlamentario Mixto), y por otros destacados miembros de las citadas Comisiones, entre los que se encuentran los Senadores PEREZ GARCIA, REVENTOS I CARNER (entonces Presidente de la Comisión General de las Comunidades Autónomas), GUARDIOLA SELLES y HERNANDEZ COCHON (Secretario de la Mesa del Senado).⁴ Asimismo ha contado con el asesoramiento jurídico directo del Letrado Mayor del Senado, M. ALBA NAVARRO, de la Letrado Mayor Adjunto, P. GARCIA-ESCUADERO MARQUEZ, asistidos por un amplio equipo de Letrados de las Cortes Generales.

En sus primeras reuniones, además de definir la naturaleza del trabajo a desarrollar, la Ponencia estableció un criterio metodológico, similar al utilizado por otros órganos de estudio constituidos en la Cámara, consistente en la división del trabajo en dos fases sucesivas: una primera, de naturaleza informativa, en la que tendrían ocasión de manifestar sus opiniones los Presidentes de las Comunidades Autónomas, los ponentes de la Constitución Española y un grupo de reconocidos expertos en el ámbito del Derecho público seleccionados por la Ponencia. Más adelante se abriría una segunda fase en la que, sin ninguna limitación previa, tendría lugar la discusión y negociación de un documento en el que se fijarían, con la mayor concreción posible, las bases políticas para emprender la reforma constitucional del Senado.

Las sesiones informativas de la Ponencia se iniciaron en el mes de enero (concretamente el lunes, día 30) con la comparecencia del Sr. SOLE TURA, al que siguieron los restantes miembros de la Ponencia de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados que redactó el Proyecto de Constitución Española en 1977, los Sres. FRAGA IRIBARNE, HERRERO y RODRIGUEZ de MIÑON, ROCA JUNYENT, CISNEROS LABORDA, PECES BARBA y PEREZ-LLORCA RODRIGO. Concluida esta primera ronda de comparecencias, se inició la de los Presidentes de las Comunidades Autónomas, lógicamente la que mayor expectación política ha despertado, iniciándose con la intervención del Presidente de la Generalidad Valenciana el día 9 de marzo. A esta le siguieron, por este orden, la de los Presidentes de las Comunidades Autónomas de Castilla y León, Navarra, Principado de Asturias, Canarias, La Rioja, Madrid, Extremadura, Aragón, Castilla-La Mancha, Región de Murcia, Galicia, Cantabria, Andalucía y Cataluña.⁵

4. Durante el transcurso de sus trabajos la Comisión General reemplazó al Sr. RUIZ GALLARDON JIMENEZ por el Sr. ACEBES PANIAGUA, a la Sra. VILALLONGA ELVIRO por el Sr. MARTINEZ SEVILLA y al Sr. FERRER I ROCA por el Sr. CAMP I BATALLA.

5. El Presidente de la Comunidad Autónoma de Baleares, remitió por escrito a la Ponencia sus propuestas respecto a la reforma constitucional del Senado.

Dadas las especiales características de esta Ponencia, sus sesiones informativas fueron grabadas, a efectos de poder contar con una reproducción mecanográfica de las mismas, si bien el texto de dichas intervenciones no ha sido aun publicado oficialmente por la Cámara. No obstante puede obtenerse

Finalmente se inició la fase de contenido más propiamente técnico-jurídico en la que comparecieron ante la Ponencia algunos de los más reputados iuspublicistas españoles, entre los que se encuentran, según su orden de intervención, los catedráticos PUNSET BLANCO, ELISEO AJA, RUBIO LLORENTE, RODRIGUEZ ARANA, LEGUINA VILLA, CASTELLS ARTECHE, MUÑOZ MACHADO, SANTAMARIA PASTOR, GUMERSINDO TRUJILLO, ARGULLOL MURGADAS, FERNANDEZ SEGADO, LOPEZ GARRIDO y DE VEGA GARCIA.⁶

Con objeto de facilitar los trabajos de la Ponencia, la Secretaría General preparó, a la vista de las comparencias de los Presidentes de las Comunidades Autónomas y de los ponentes Constitucionales así como de las sugerencias de los Grupos Parlamentarios, una relación ordenada de materias sobre las que debería centrarse en adelante el debate con los expertos. De acuerdo con este documento, el primer punto a examinar sería el objetivo mismo de la reforma, esto es, la opción básica entre una Cámara de naturaleza parlamentaria (con sus distintas variantes según la amplitud de sus poderes colegisladores y la especialización en los asuntos de índole territorial) o una Cámara inspirada en el modelo de los Consejos federales (a su vez con distintas posibilidades en función de su composición y de la extensión de sus competencias constitucionales). En cuanto a la composición del nuevo Senado, el tema central de discusión radica en la participación de otros entes territoriales como las provincias, los municipios y las islas, así como en la forma de articular —en su caso— dicha participación. Como es lógico se han planteado otras muchas cuestiones como el número de Senadores y su distribución en virtud de criterios poblacionales o territoriales, y la existencia de Senadores natos (particularmente los Presidentes de las Comunidades Autónomas o los ex-Presidentes del Gobierno de la Nación). En cuanto al sistema electoral, cuestión muy conectada con lo anterior, se ha planteado la opción entre el sistema de elección directa (en circunscripción provincial o autonómica) y la elección indirecta por los Parlamentos o los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, y, en este caso, la forma de elección, la exigencia de doble mandato y las implicaciones sobre la prohibición constitucional de mandato imperativo. Asimismo se ha debatido sobre el grado de concreción que han de alcanzar estas determinaciones en la reforma constitucional y qué margen ha de dejarse a la legislación de desarrollo. Dentro de este grupo de temas nucleares de la reforma se plantean también cuestiones como la participación de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas en los trabajos del Senado (actualmente limitada a la Comisión General de las Comunidades Autónomas), la articulación jurídico-constitucional del hecho diferencial, y la posibilidad de establecer una Cámara de carácter permanente.

Los poderes constitucionales del Senado habrán de guardar una estrecha rela-

abundante información sobre el contenido de cada una de las intervenciones de los ponentes Constitucionales y de los Presidentes de las Comunidades Autónomas en el detallado Dossier de Prensa publicado por la Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General del Senado; Dossier n.º 19 (nueva época), 1995.

6. Sus intervenciones fueron reproducidas taquigráficamente, si bien, al igual que las de los restantes comparecientes, no han sido aún oficialmente publicadas.

ción con el modelo por el que se opte. Por ello, en el ejercicio de la función legislativa se ha sometido a debate el papel del Senado en la *legislación de especial incidencia autonómica* (lo cual, a su vez, plantea diversas cuestiones como la *calificación de estas normas, la posibilidad de invertir el orden de tramitación entre las Cámaras* y los procedimientos de solución de los conflictos y discrepancias que eventualmente puedan surgir con el Congreso de los Diputados). Asimismo ha debatido sobre cómo articular su actuación como Cámara de segunda lectura, la legislación a que afecta, la intervención en la tramitación de los Presupuestos Generales del Estado, el ejercicio de la iniciativa legislativa, la reforma de los exigüos plazos *establecidos en el artículo 90* de la vigente Constitución... etc. En cuanto a la función de control, se reproduce una discusión semejante: el mantenimiento de una extensión ilimitada de la misma o el establecimiento de una especialización en las políticas de índole territorial. Finalmente se suscitan un conjunto de cuestiones relacionadas con posibles *nuevas funciones* del Senado como Cámara de representación territorial: su conexión —orgánica o funcional— con los instrumentos de cooperación territorial multilateral (Consejo de Política Fiscal y Financiera, Conferencias Sectoriales o una eventual Conferencia de Presidentes), intervención en la tramitación de acuerdos y convenios interterritoriales, canalización de la participación bidireccional de las Comunidades Autónomas sobre los Asuntos de la *Unión Europea* (cuestión esta objeto de estudio por otra Ponencia constituida en la Cámara, a la que más adelante nos referiremos), consulta en el nombramiento de altos cargos y ejercicio de funciones arbitrales en la solución de conflictos constitucionales con carácter previo a la intervención del Tribunal Constitucional. Sobre este conjunto de cuestiones han girado las comparecencias de los expertos ante la Ponencia para la reforma constitucional del Senado.

Concluida la fase informativa se inició otra, mucho más compleja y laboriosa que la anterior, consistente en la preparación y aprobación de un documento con las conclusiones políticas de la Ponencia y sus criterios sobre lo que debiera ser la regulación constitucional del futuro Senado.

Descartada, por razones evidentes, la posibilidad de concluir acuerdos sin contar con un amplio respaldo de los Grupos Parlamentarios representados en la Ponencia, se impuso la negociación entre todas las fuerzas políticas. Este proceso, del cual existen escasas noticias de público conocimiento,⁷ se desarrolló a lo largo del último trimestre del año 1995 (desde el día 3 de octubre hasta la conclusión del período de sesiones y de la Legislatura), habiéndose celebrado hasta siete reuniones formales de la Ponencia con este fin.

7. Una referencia de primera mano sobre el proceso y las dificultades por las que atravesó se contiene en el texto de la Conferencia pronunciada ante la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas por el Presidente del Senado (y de la Ponencia) el día 18 de enero de 1996, bajo el título "Planteamiento político de la reforma del Senado en España", s.l./s.n., 1996 (Conferencia que se enmarca en un curso dirigido por M. HERRERO y RODRIGUEZ DE MIÑÓN sobre "La reforma del Senado" en dicha Academia). Asimismo vid. A. RUIZ-GALLARDON JIMENEZ, "El Senado como cauce de relaciones entre las Comunidades Autónomas entre sí, con la Administración central y con la Comunidad Europea", en *La Constitución Española y el Ordenamiento comunitario europeo: XVI Jornadas de estudio organizadas por la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado; Centro de publicaciones del Ministerio de Justicia e Interior, 1995, págs. 933 a 945.*

Aunque la Ponencia fue alcanzando algunos acuerdos parciales que se reflejaron en diversos borradores de sus conclusiones políticas, lo cierto es que éstos no llegaron a alcanzar los apoyos suficientes como para ser formalmente aprobados por la Ponencia, debido a lo cual ha concluido su existencia, por efecto de la disolución anticipada de las Cámaras, sin haber logrado el objetivo de plasmar en un documento-marco, consensuado entre todos los grupos políticos, los grandes principios y directrices de la futura reforma constitucional del Senado.⁸

El cierre del mapa autonómico: los Estatutos de autonomía de Ceuta y Melilla

Una de las intervenciones políticamente más relevantes de la Comisión General de las Comunidades Autónomas durante 1995 ha tenido lugar con ocasión de la tramitación por las Cortes Generales de los Estatutos de Autonomía de las Ciudades de Ceuta y Melilla, con los que definitivamente ha quedado cerrado el mapa autonómico derivado de la Constitución de 1978.⁹

Después de no pocos avatares políticos y largos debates jurídico-constitucionales acerca de la naturaleza del derecho a la autonomía de ambas ciudades,¹⁰ el legislador ha optado finalmente por no aplicar la controvertida Disposición Transitoria Quinta de la Constitución y atribuir a los municipios de Ceuta y Melilla un régimen especial de gobierno, definido en un Estatuto de Autonomía aprobado, por motivos de interés nacional, según lo establecido en el artículo 144.b) de la norma fundamental.

La solución constitucional definitiva sobre el estatuto jurídico de ambas Ciudades, que hasta ahora no presentaban más peculiaridades respecto a los municipios de régimen común que su privilegiado sistema económico-fiscal y su no inserción formal en la organización provincial, pasaba —según explica la Memoria

8. Los documentos de trabajo y los borradores preparatorios de las conclusiones de la Ponencia no han sido hechos públicos. En ellos se recogen los acuerdos parciales de la Ponencia sobre diferentes aspectos de la reforma así como las posibles posiciones comunes sobre los temas anteriormente relacionados: extensión y objetivos de la reforma, naturaleza y composición del futuro Senado y definición de sus funciones constitucionales.

9. Tras su aprobación por ambas Cámaras fueron publicados como Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta, y Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla, (B.O.E. núm. 62, de 14 de marzo).

10. Los primeros Acuerdos Autonómicos de 1981 ya previeron la existencia de distintas soluciones constitucionales respecto a las ciudades de Ceuta y Melilla al establecer "... que se constituyan en Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo previsto en la Disposición Transitoria Quinta de la Constitución Española o "que permanezcan como Corporación Local, con régimen especial de Carta". Los Ayuntamientos de ambas ciudades, sin embargo, en sus sesiones celebradas el 28 de septiembre y el 13 de octubre de 1981, respectivamente, se pronunciaron en favor de la primera opción, esto es, de constituirse en Comunidades Autónomas.

En cuanto a los precedentes parlamentarios, también son numerosos: En 1982, el Gobierno de Unión de Centro Democrático elaboró un Anteproyecto de Estatuto Municipal de la Ciudad de Melilla, que no llegaría a ser tramitado por las Cortes Generales. En 1986, el Gobierno remitió al Congreso de los Diputados dos Proyectos de Ley en los que se contenían los Estatutos de las Ciudades de Ceuta y Melilla, que caducaron como consecuencia de la disolución anticipada de las Cámaras.

remitida por el Gobierno a las Cortes Generales sobre estos proyectos de ley orgánica —por cuatro posibles hipótesis organizativas: a) no autorizar la constitución de las Comunidades Autónomas y mantener las Entidades Locales existentes, b) autorizar la constitución de Comunidades Autónomas, manteniendo al mismo tiempo las Entidades Locales existentes, c) autorizar la constitución de Comunidades Autónomas, integrando en ellas a las Entidades Locales existentes, y d) mantener las Entidades Locales hasta ahora existentes dotándolas, a través de un Estatuto de Autonomía, de potestades y competencias reforzadas que las aproximen analógicamente a las Comunidades Autónomas de régimen común.

Descartada tanto la desaparición de los Municipios como la duplicidad institucional, el Gobierno se decidió por la última de las posibilidades apuntadas, remitiendo a las Cortes Generales dos proyectos de ley orgánica (simétricos en su estructura y contenido) en los cuales asoma una nueva figura constitucional: la de Ciudades con Estatuto de Autonomía o —más sencillamente— Ciudades Autónomas. Según señala la citada Memoria del Gobierno, “...ello implica que se ha mantenido en los territorios correspondientes la existencia de las respectivas Entidades Locales —Municipios— y de sus respectivos órganos de gobierno —los Ayuntamientos— con todas las potestades y prerrogativas propias de los mismos...”, si bien atribuyendo al mismo tiempo a dichos Municipios “...una nueva organización, unas nuevas competencias y unos mecanismos de financiación propios de las Comunidades Autónomas”.

En cuanto a su tramitación parlamentaria hay que reconocer que la misma ha sido pacífica políticamente, al existir un amplio acuerdo entre los grupos mayoritarios de la Cámara, tanto sobre los principios generales que inspiran ambos Estatutos como sobre su contenido concreto (organización política, competencias, régimen económico-financiero especial y procedimiento de traspaso de servicios). De hecho, en el trámite del Congreso de los Diputados, el Grupo Parlamentario Socialista y el Grupo Parlamentario Popular presentaron conjuntamente una batería de dieciséis enmiendas relativas no sólo a aspectos de orden técnico-jurídico sino también a cuestiones de calado político, que fueron incorporadas al texto por la Ponencia.

El único Grupo Parlamentario que mantuvo una posición abiertamente discrepante con la mayoría de la Cámara fue el de Izquierda Unida-I.C., que presentó numerosas enmiendas parciales e incluso un texto alternativo completo a ambos Estatutos, en el que se postulaba la transformación jurídica de ambos Municipios en Comunidades Autónomas de pleno derecho.¹¹ Por su parte, el Grupo Parlamentario de Convergència i Unió presentó una enmienda al Proyecto de Estatuto de Autonomía de Melilla en la que proponía el reconocimiento expreso de la lengua tamazight como objeto de especial protección cultural (aspecto este en el que también coincidía el Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida-I.C.).¹²

11. Estas enmiendas de IU-IC (B.O.C.G., Sección Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 89-5 y núm. 88-5, de 16 de diciembre de 1994) no pudieron ser debatidas en el Senado, al ser presentadas extemporáneamente como consecuencia de un “error administrativo”, según explicó en la sesión de la Comisión General la Senadora del Grupo Mixto y miembro de dicha formación política I. Villalonga Elviro.

12. Esta enmienda del Grupo Parlamentario de Convergència i Unió fue la única que se debatió en el Senado, siendo sucesivamente rechazada en todos los trámites legislativos.

En el debate habido en la Comisión General de las Comunidades Autónomas y en el Pleno de la Cámara, los Grupos Parlamentarios reprodujeron en lo esencial sus puntos de vista, centrándose principalmente en la justificación de la opción constitucional elegida, en la naturaleza jurídica de las nuevas Comunidades Autónomas y en la extensión de sus competencias en relación con las Comunidades Autónomas.¹³

La participación de los entes territoriales en la construcción de la Unión Europea: Conclusiones de la Ponencia constituida en el seno de la Comisión General de las Comunidades Autónomas

Uno de los documentos más relevantes de cuantos se han elaborado en el Senado, no sólo ya en 1995 sino en toda la V Legislatura, ha sido el Informe de la Ponencia constituida en el seno de la Comisión General de las Comunidades Autónomas para estudiar —según reza su denominación oficial— “el papel y funciones de los entes territoriales en el futuro de la Unión Europea”. Este Informe, nunca aprobado formalmente ni por la Comisión General ni por el Pleno de la Cámara,¹⁴ aunque sí expresamente apoyado por todos los Grupos parlamentarios en ella representados, trae su causa de una de las mociones aprobadas en el debate sobre el estado de las Autonomías celebrado en septiembre de 1994, con la presencia de los Presidentes de las Comunidades Autónomas, en la cual se instaba a la Comisión General, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento de la Cámara, a definir los criterios generales que han de guiar la participación de los entes territoriales en el proceso de construcción europea. Asimismo es el resultado de una difícil síntesis entre los planteamientos de fuerzas políticas con posiciones de partida muy distantes y, en principio, poco proclives a formalizar acuerdos por escrito en una materia como ésta. En ello mucho ha tenido que ver tanto la flexibilidad y espíritu constructivo de sus integrantes como el rigor técnico de los trabajos desarrollados.¹⁵

13. El debate se recoge en el Diario de Sesiones del Senado, V Legislatura, Comisiones, núm. 168 (sesión celebrada el día 15 de febrero de 1995).

14. El “Informe de la Ponencia de la Comisión General de las Comunidades Autónomas sobre el papel y funciones de los entes territoriales en el futuro de la Unión Europea”, fue aprobado, por acuerdo unánime de sus miembros, en la reunión celebrada por la Ponencia el día 11 de diciembre de 1995 y publicado en el Boletín Oficial de la Cámara (B.O.C.G., Sección Senado, Serie I, n.º 360) el día 21 del mismo mes. Sin embargo, frente a la tramitación seguida con Informes de naturaleza semejante, que normalmente supone su aprobación por la Comisión creadora de la Ponencia y posteriormente por el Pleno de la Cámara, en esta ocasión el Informe concluyó su tramitación al ser elevado por la Ponencia a la Comisión General, sin que ésta llegara a pronunciarse sobre el mismo al producirse la conclusión del período ordinario de Sesiones y la disolución anticipada de las Cámaras. Aunque las razones que motivaron la no celebración de una sesión urgente de la Comisión General para aprobar este Informe (y el aprobado por la Ponencia sobre enclaves territoriales) no fueron únicamente técnicas, ello no resta valor político (ni por supuesto jurídico) a este documento, dada la composición de la Ponencia (en la cual se encontraban representados todos los grupos parlamentarios) y el grado de acuerdo alcanzado en su seno.

15. Los miembros más activos de esta Ponencia (que actuaron como Portavoces de sus respectivos grupos parlamentarios) fueron M. ONAINDIA NACHIONDO y N. SERRANO ALVAREZ GIRALDO (PSOE), C. HUIDOBRO DIEZ y J. L. SAINZ GARCIA (PP), M. IBARZ i CASADEVALL (CiU), R. SANZ

Al igual que otros Informes de similares características producidos en el Senado, éste se desglosa en dos grandes capítulos. El primero presenta un perfil marcadamente técnico y trata de ofrecer un análisis objetivo del estado de la cuestión (“...de las experiencias y los logros recientes...”), tanto en el plano nacional —esencialmente jurídico-constitucional— como en su dimensión supranacional, esto es, examinando los diferentes cauces de participación de las entidades territoriales en las Instituciones europeas. El segundo capítulo, mucho más breve que el anterior, refleja las conclusiones políticas de la Ponencia sobre las distintas cuestiones estudiadas, a las cuales acompaña un abanico de recomendaciones concretas a los poderes públicos. Por ello, a pesar de reflejar en ocasiones la vaguedad propia de un texto surgido de una sutil negociación parlamentaria y el comprensible apresuramiento que produce la inminencia del adelanto electoral, estas conclusiones tienen un extraordinario valor político por cuanto definen unas bases mínimas y posibilistas de actuación, acordadas entre representantes de territorios e intereses partidistas abiertamente contrapuestos, que serán un punto de referencia obligado para articular en el futuro las relaciones del Estado y las Comunidades Autónomas en esta materia.

El punto medular del Informe de la Ponencia (también el que suscitó mayores discrepancias entre sus miembros) es precisamente el relativo a la participación bidireccional de las Comunidades Autónomas en las acciones comunitarias europeas, esto es, en su fase ascendente o de formación de la voluntad colectiva del Estado (del Estado-Comunidad) y en su fase descendente o aplicativa del Derecho de la Unión Europea en el ámbito interno. Ambas vías de participación, que no son sólo un derecho sino “... una necesidad en un Estado compuesto como es el autonómico español...”, son objeto de un concienzudo análisis en la primera parte del Informe, que puede servir de útil resumen de la abundante literatura existente sobre el particular.

Las conclusiones de la Ponencia son, sin embargo, algo más limitadas. Al abordar la llamada vía ascendente (“...generación de la voluntad del Estado y participación en la representación de la Unión Europea...”), la Ponencia parte del reconocimiento de los avances producidos en el seno de la Conferencia Sectorial para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, instrumento de participación orgánica creado en 1988 al hilo de las previsiones contenidas en el artículo 4 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, cuyo proceso de institucionalización se viene consolidando desde los Acuerdos Autonómicos de febrero de 1992 entre el Gobierno y los principales partidos políticos de ámbito estatal, y el llamado Acuerdo de Insti-

CEBRIAN (PNV), O. BRITO GONZALEZ (CC) y M. RAMÓN i QUILES (GP Mixto). El asesoramiento jurídico de la Ponencia fue dirigido por el Letrado de las Cortes Generales y Jefe del Departamento de Estudios Comunitarios Europeos del Senado J. M. BRETAL VAZQUEZ.

El trabajo de la Ponencia, basado en las comparecencias, combinó las aportaciones de expertos en el área del Derecho público e internacional (L. PAREJO ALFONSO, S. PETSCHEN VERDAGUER, A. MANGAS MARIN, J. L. MARTINEZ LOPEZ-MUÑIZ y G. JAUREGUI BERECIARTU) con la de responsables políticos directamente involucrados en los asuntos europeos desde la perspectiva de las Comunidades Autónomas (Director General-Secretario de la Conferencia Sectorial para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, responsables de la acción exterior y asuntos europeos de diversas Comunidades Autónomas..., etc.)

tucionalización de la Conferencia Sectorial firmado el 29 de octubre de 1992 entre los representantes de las Comunidades Autónomas (excepto la Comunidad Autónoma del País Vasco) y la Administración General del Estado.¹⁶

La Ponencia de la Comisión General de las Comunidades Autónomas considera muy positivo el Acuerdo alcanzado en el seno de la Conferencia Sectorial en su reunión celebrada el 30 de noviembre de 1994 en el que se estableció “el procedimiento marco 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...”, en el cual, además de otros aspectos de índole procedimental, se define el valor de la posición común de las Comunidades Autónomas en el marco de los distintos procesos negociadores en función de la extensión de los títulos competenciales de cada Administración. En este punto, la Ponencia, como medio de potenciar la eficacia de las Conferencias Sectoriales, recomienda que las Comunidades Autónomas establezcan previamente sus posiciones comunes en cada materia (esto es, formen su propia voluntad colectiva) mediante una Conferencia Interautonómica, sin presencia de la Administración General del Estado, la cual negociaría posteriormente dichas posiciones en el seno de la Conferencia Sectorial. Por otro lado, se recomienda mejorar el sistema de información a las Comunidades Autónomas en asuntos comunitarios europeos utilizando los canales ya existentes, mejorando los mecanismos de procesamiento de la documentación y —sobre todo— estableciendo una “...estrecha colaboración...” entre las Oficinas de las Comunidades Autónomas en la sede de las Instituciones comunitarias y la Representación Permanente de España ante la Unión Europea.

Por lo que respecta no ya a la formación sino a la manifestación o exteriorización de la voluntad del Estado, la Ponencia del Senado considera muy positiva (“...un paso significativo...”) la Sentencia del Tribunal Constitucional 165/1994, de 25 de mayo, mediante la cual se viene a sancionar la posibilidad de instalar oficinas como las antes aludidas. Asimismo, recogiendo la Moción aprobada por el Pleno del Senado el 28 de septiembre de 1994, la Ponencia afirma que la participación directa de representantes de las Comunidades Autónomas (tanto en el nivel político como en el técnico) en las Delegaciones Oficiales de España ante las Instituciones Comunitarias, cuando los procesos negociadores incidan en materias de competencia autonómica, constituye un objetivo a alcanzar. Con una fórmula algo inconcreta afirma que “...la experiencia necesaria para articular la citada inclusión

16. La institucionalización de la Conferencia Sectorial para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas ha supuesto, en el plano organizativo, la aprobación de un Reglamento Interno, adoptado por Acuerdo de 14 de junio de 1994, en el cual se regulan los aspectos esenciales de su funcionamiento ordinario, así como la creación de una Comisión de Coordinadores de Asuntos Comunitarios Europeos como órgano de apoyo y preparación de sus trabajos. Finalmente la inclusión de un artículo sobre las Conferencias Sectoriales (art. 5) en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, dentro del Título I, relativo a las relaciones entre las Administraciones Públicas, ha tenido un efecto muy beneficioso para la organización del trabajo de este tipo de órganos de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Sobre todas estas cuestiones véase el Informe de la Ponencia..., op. cit., (ap.II.B), págs. 7 y 8.

debe generarse a través de... la Conferencia Interautonómica, formada exclusivamente por representantes de las Comunidades Autónomas".¹⁷

El Informe de la Ponencia aborda con extraordinaria prudencia política dos problemas particularmente controvertidos sobre el proceso de formación de la voluntad del Estado en sectores de competencia autonómica: las relaciones bilaterales (Estado-Comunidad Autónoma) y el papel del Senado. Respecto a la primera cuestión, el documento aprobado se limita a reconocer que los órganos multilaterales de relación entre el Estado y las Comunidades Autónomas "...no agotan las posibilidades de participación de todas ellas...", pues "...aunque prácticamente todas las Comunidades Autónomas gozan de un nivel competencial básicamente similar, no por ello dejan de tener particularidades propias, derivadas de la insularidad, de ser regiones ultraperiféricas, de poseer Derecho civil propio, lenguas propias oficiales... o niveles propios de autonomía financiera y fiscal...", que pueden aconsejar el mantenimiento de relaciones bilaterales respecto de ciertos asuntos que "...afecten en exclusiva a una Comunidad Autónoma o que tengan para esta una vertiente singular en función de su especificidad autonómica...". Posibilidad esta expresamente contemplada en el Acuerdo sobre Institucionalización de la Conferencia Sectorial para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, antes aludido.

En cuanto a la intervención del Senado en este proceso, resulta sorprendente que el Informe se limite tan sólo a afirmar que la Cámara de representación territorial "...deberá fortalecer su papel..." en el entramado institucional antes descrito. Ello se debe a que en el momento de elaborarse estas recomendaciones se estaban debatiendo (en algún caso por los mismos Senadores) las conclusiones de la Ponencia para la reforma constitucional, a las cuales no podía (ni debía) anticiparse este órgano de la Comisión General, y que entre estas conclusiones constituye un punto esencial la decisión acerca de la transformación del Senado en el instrumento orgánico centralizador de la cooperación multilateral entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Posiblemente ello explique la relativa preterición del Senado en este Informe y la ausencia de alguna recomendación política de fondo sobre el futuro de esta Institución en relación con la dimensión territorial de la Unión Europea.

17. La Sentencia del Tribunal Constitucional 165/1994, de 25 de mayo, constituye la culminación de una larga evolución de la Jurisprudencia Constitucional respecto a la reserva en favor del Estado de la competencia sobre las "relaciones internacionales" contenida en el artículo 149.1.3 de la Constitución. Frente a los criterios sumamente restrictivos de la STC 137/1989, esta Sentencia declara que las actividades de los órganos de las Comunidades Autónomas encargados de las relaciones con las Instituciones Europeas (en concreto del Gabinete para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas del Gobierno Vasco y la Oficina en Bruselas de esta Comunidad Autónoma) no entran dentro del concepto de las "relaciones internacionales", al quedar limitadas a "actividades de información y conexión respecto de instituciones europeas". Sobre esta cuestión, vid. "Informe de la Ponencia ...", op. cit., pág. 9. Téngase asimismo en cuenta que el Parlamento Europeo, en su Resolución A3-0325/93, de 18 de noviembre de 1993 (en la cual se contienen una serie de iniciativas para reforzar la participación de las regiones en el entramado institucional europeo), invita expresamente a los Estados miembros con regiones dotadas de competencias legislativas exclusivas a facilitar la participación de representantes de ellas en las reuniones del Consejo de Ministros, cuando versen sobre asuntos de su competencia.

La llamada fase descendente o aplicativa del Derecho de la Unión Europea siempre ha presentado perfiles más técnicos que políticos, debido a lo cual el Informe se limita a describir el sistema contemplado en el Acuerdo de la Conferencia Sectorial de noviembre de 1994 y a constatar que su corto período de vigencia "...impide que la Ponencia haya podido detectar disfunciones o encontrado vías para la mejora de su funcionamiento". Tan sólo contiene una recomendación general enderezada a establecer relaciones más fluidas entre el Parlamento Europeo y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.¹⁸

Otro aspecto que aborda este Informe (aunque en realidad es el primero que aparece en la parte final de las conclusiones) es el relativo a los instrumentos de participación multilateral de las entidades territoriales en el ámbito europeo. Para ello la parte expositiva del documento resume con rigor las distintas experiencias habidas en el ámbito del Consejo de Europa a través de la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales (CPLRE) así como en otros organismos internacionales como el Consejo de los Municipios y las Regiones de Europa (el antiguo Consejo de las Municipalidades Europeas fundado en 1951), la Asamblea de las Regiones de Europa (A.R.E.), la Conferencia de las Regiones Marítimas Periféricas (antecedente inmediato de la A.R.E.), la Asociación de Regiones Europeas de Tecnología Industrial y la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas. Sin embargo, el eje de las conclusiones de la Ponencia de la Comisión General de las Comunidades Autónomas sobre este punto gira, como no podría ser de otra forma, en torno a las Instituciones formalmente integradas en la estructura orgánica de la Unión Europea y, en concreto, al Comité de las Regiones creado por el Tratado de la Unión Europea.

El Informe manifiesta en sus conclusiones políticas una actitud extraordinariamente positiva hacia este órgano, valorando en términos muy favorables su actividad ("... a lo largo de los doce meses transcurridos desde su creación el balance que ofrece el Comité de las Regiones no puede ser más positivo ...", dice textualmente). También constata el decisivo papel que ha jugado España en su creación y puesta en funcionamiento y la activa participación en el mismo de las Comunidades Autónomas. Según la Ponencia, la transformación constitucional de España en un Estado fuertemente descentralizado puede servir de modelo al conjunto de la Unión Europea que cada vez se mueve más rápidamente en este sentido al calor del principio de subsidiaridad, solemnemente proclamado en el texto constitucional básico de la Unión Europea.

18. El Acuerdo de la Conferencia Sectorial para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas de 30 de noviembre de 1994 distingue varios aspectos en relación con la denominada fase descendente del Derecho Comunitario Europeo (art. 11): a) La aprobación de normas (transposición de directivas o desarrollo de reglamentos), b) La ejecución de actuaciones administrativas y c) El desarrollo de programas comunitarios. Sobre esta cuestión véase el "Informe de la Ponencia ...", op. cit., pág. 10.

En cuanto a las relaciones Parlamento Europeo-Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, el Informe de la Ponencia afirma textualmente: "La Ponencia considera importante potenciar y desarrollar las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, a fin de conocer mejor los problemas que afectan a los ciudadanos en las distintas esferas y, por tanto, mejorar su eficacia en la resolución de los mismos".

En términos más concretos la Ponencia, sumándose a las conclusiones del propio Comité de las Regiones contenidas en su Dictamen de 20 de abril de 1993 sobre la revisión del T.U.E. y a las Resoluciones B3-0516/93, de 23 de abril y A3-0325/93, de 18 de noviembre, del Parlamento Europeo, formula una serie de recomendaciones —dirigidas lógicamente al Gobierno de la Nación, como representante en la Conferencia Intergubernamental para la revisión del Tratado de la Unión Europea— sobre este organismo comunitario:

- a) En lo relativo a su organización y funcionamiento interno, se recomienda que se reconozca su plena autonomía organizativa y presupuestaria, con separación del Comité Económico y Social (CES).
- b) En el terreno de sus competencias, que se refuerce su función consultiva aumentando las materias en las cuales debe emitir dictámenes preceptivos (el propio Comité sugiere en su Dictamen de 1993 los sectores de la agricultura, los transportes, la política social, la investigación y el desarrollo tecnológico, la cooperación al desarrollo, la formación profesional, la protección del medio ambiente, la industria y la energía y la protección de los consumidores). Asimismo considera que debe extenderse el ámbito de su función consultiva al Parlamento Europeo.
- c) En cuanto a su estatuto jurídico, se recomienda que el Comité, como así ha venido solicitándolo en sus Dictámenes, tenga plena legitimación activa para interponer recursos ante el Tribunal de Justicia “... siempre que se considere que determinadas actividades han sido lesivas para el interés del mismo por no haber sido consultado ...” en las materias en que ello resultaba preceptivo.

La intervención de la Comisión General en un histórico conflicto interautonómico: El Informe de la Ponencia sobre enclaves territoriales

Una de las actuaciones de la Comisión General de las Comunidades Autónomas que mayor repercusión pública ha alcanzado durante 1995, al menos en las Comunidades Autónomas, provincias y municipios afectados, ha sido la desarrollada por la Ponencia de estudio sobre la situación de los enclaves territoriales en España, cuyo Informe —tampoco aprobado formalmente ni por la Comisión General ni por el Pleno de la Cámara— fue adoptado, con el voto favorable de todos sus integrantes, el 19 de diciembre de 1995.¹⁹

En esta ocasión la importancia del documento aprobado radica principalmente

19. El documento oficial lleva por título “Informe de la Ponencia constituida en el seno de la Comisión General de las Comunidades Autónomas sobre enclaves territoriales” y fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el día 26 de diciembre de 1995 (B.O.C.G., Sección Senado, Serie I, nº 363). Al igual que el Informe de la Ponencia sobre el papel y funciones de los entes territoriales en el futuro de la Unión Europea (antes examinado) no fue objeto de un acto de aprobación formal por la Comisión General. En este caso fue determinante para su no discusión por la Comisión en pleno lo avanzado de la fecha de su aprobación, consecuencia a su vez de una difícil negociación política (y territorial) en el seno de la Ponencia, y la disolución anticipada de las Cámaras.

en lo conflictivo de la materia objeto de estudio, en particular después de que éste fuera centrándose, a medida que avanzaban los trabajos de la Ponencia, en torno a la situación y perspectivas del enclave burgalés del Condado de Treviño.

Sin embargo, la Ponencia se había constituido a resultas de una propuesta aprobada unánimemente por la Comisión General de las Comunidades Autónomas en marzo de 1994, en la cual se instaba la creación de un órgano de estudio con unos objetivos mucho más amplios: "... la situación actual de los enclaves territoriales, su problemática específica desde el punto de vista económico y social, acerca de la prestación de servicios públicos y la ordenación del territorio, así como sobre los efectos que la discontinuidad territorial provoca sobre la ciudadanía y los municipios afectados ...".

A la vista del contenido de esta propuesta, la Ponencia encomendó a los servicios jurídicos de la Comisión la elaboración de un Informe técnico acerca de los enclaves territoriales en España, así como la elaboración de un censo completo de éstos. La Parte II del Informe de la Ponencia recoge parcialmente este censo general, definiendo en primer lugar los enclaves territoriales como "... áreas geográficas incorporadas administrativamente al territorio de una Entidad pública, careciendo de continuidad con aquélla". Sobre estas premisas y en función de los distintos problemas jurídico-constitucionales que plantean, se estableció una clasificación dicotómica de los enclaves territoriales entre enclaves interautonómicos, esto es, los situados en el territorio de una Comunidad Autónoma distinta a aquélla a la que están incorporados política y administrativamente, y enclaves intraautonómicos, es decir, aquéllos que se encuentran situados dentro del territorio de una provincia o municipio distinto del que están incorporados política y administrativamente, si bien perteneciendo ambas provincias o municipios a la misma Comunidad Autónoma. Los primeros pueden a su vez subdividirse, en función de su extensión territorial, entre aquéllos que comprenden varios municipios (es el caso del enclave valenciano del Rincón de Ademuz y del burgalés del Condado de Treviño), aquéllos que comprenden un solo municipio y los llamados "pequeños enclaves", esto es, aquéllos que comprenden ámbitos territoriales inferiores al término municipal. Los enclaves intraautonómicos se clasifican por su parte en atención a un criterio semejante de extensión territorial. Finalmente, dentro del censo general de enclaves aparece el municipio de Llívia, perteneciente a la provincia de Girona, que se encuentra enclavado históricamente dentro del territorio francés.²⁰

La complejidad del proceso negociador se explica en buena medida por la procedencia tan plural (en términos políticos y territoriales) de sus miembros, entre los que figuraban M. ONAINDIA NACHIONDO y O. GRANADO MARTINEZ (por el Grupo Parlamentario Socialista), R. BUENO FERNANDEZ y C. HUIDOBRO DIEZ (por el Grupo Parlamentario Popular), R. SANZ CEBRIAN (Senadores Nacionalistas Vascos), I. BONETA PIEDRA (Grupo Parlamentario Mixto, Eusko Alkartasuna), y los Senadores M. IBARZ i CASADEVALL (Grupo Parlamentario de Convergència i Unió) y V. RIOS PEREZ, quienes intervinieron activamente si bien, por razones obvias, desde unas posiciones más distantes que el resto de los ponentes. El asesoramiento jurídico de la Ponencia fue dirigido por los Letrados de las Cortes Generales M. R. RIPOLLES SERRANO y A. DORREGO DE CARLOS.

20. La relación completa de los enclaves territoriales de España puede verse en el "Informe de la Ponencia...", op. cit., págs. 5 y 6.

Después de elaborar el censo general de enclaves territoriales, la Ponencia trató de pulsar la opinión de las instancias políticas afectadas (Ayuntamientos, Diputaciones y Comunidades Autónomas de cuyo territorio forman parte áreas geográficamente discontinuas o en cuyo territorio existen enclaves pertenecientes a otras Entidades públicas) con el fin de recibir alguna orientación sobre su método de trabajo futuro. Finalizada esta laboriosa tarea, la Ponencia adoptó una importante decisión política: excluir de su ámbito de estudio los enclaves situados dentro del territorio de una misma Comunidad Autónoma "... por tratarse de problemas cuya solución política debe ser abordada por los órganos correspondientes de las propias Comunidades Autónomas" (según el Acuerdo de la Ponencia, adoptado en su reunión del día 9 de marzo de 1995). Asimismo se acordó centrar toda la atención en aquellos enclaves que "... a la vista de las alegaciones e informes recibidos pudieran considerarse más conflictivos, dadas las distintas opiniones que mantienen sobre su futuro las instancias políticas implicadas ...". Esta fórmula significaba que la Ponencia se concentraría de forma casi exclusiva en torno al enclave territorial sobre cuya existencia y soluciones de futuro aparecen más discrepancias entre las Comunidades Autónomas afectadas, esto es, el enclave del Condado de Treviño.

De hecho todo el trabajo posterior de la Ponencia giró en torno a este antiguo conflicto intraautonómico, celebrándose varias sesiones informativas en las que fueron oídas todas las partes implicadas (ambas Diputaciones Provinciales y ambos Gobiernos Autonómicos) así como dos juristas expertos en la materia que han tenido diversas actuaciones profesionales relacionadas con esta cuestión; el catedrático T. R. Fernández Rodríguez y el antiguo Letrado Mayor del Parlamento Vasco R. Varela Gorostiaga.²¹

Las conclusiones políticas de la Ponencia fueron producto, como antes indicábamos, de una compleja negociación en la que no estuvo ausente ninguno de los intereses políticos o territoriales en presencia. El resultado final es un documento de compromiso cuyo valor radica precisamente en establecer un punto de encuentro entre posiciones de principio prácticamente antagónicas y la apertura de posibles soluciones de futuro.

El texto comienza haciendo balance de los trabajos de la Ponencia y justificando, por las razones antes apuntadas, la reducción de su ámbito de estudio a los enclaves de Treviño y Villaverde de Trucíos (Cantabria). No obstante la Ponencia reconoce las diferencias de orden político entre ambos enclaves territoriales, afectados por un distinto grado de conflictividad, por lo que centra sus recomendaciones en el primero de los casos citados. Las más relevantes son las siguientes:

a) En relación con los servicios públicos, la Ponencia considera que debe garantizarse su prestación a los ciudadanos residentes en el enclave en condiciones de igualdad, evitando que la discontinuidad territorial pueda producir efectos dis-

21. La publicación oficial del Informe de la Ponencia recoge íntegramente las intervenciones del Diputado General de Alava, del Presidente de la Diputación de Burgos, del Secretario General de Régimen Jurídico y Desarrollo Autonómico del Gobierno Vasco y del Consejero de Presidencia y Administración Territorial de la Junta de Castilla y León, (Informe de la Ponencia, op. cit., págs. 7 a 23).

funcionales en el acceso a las prestaciones sanitarias, educativas, asistenciales así como al resto de los servicios públicos esenciales. Para ello se recomienda a la Diputación Provincial de Burgos y a la Junta de Castilla y León, por un lado, y a la Diputación Foral de Alava y al Gobierno Vasco, por otro, que hagan los esfuerzos necesarios para concluir un convenio de cooperación orientado a permitir, en unos casos, que las instituciones públicas más próximas puedan prestar ciertos servicios en los municipios enclavados y, en otros, que sean objeto de prestación conjunta. Asimismo se recomienda la constitución de un consorcio entre las citadas Administraciones públicas y personas privadas, en los términos establecidos en la legislación básica de régimen local, como medio eficaz para la prestación de algunos servicios públicos.

b) En cuanto a la vinculación política y administrativa de estos municipios, la Ponencia parte de la aceptación de una situación cerrada, desde el punto de vista jurídico, tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 99/1986, de 11 de julio, que confirmó la constitucionalidad del llamado sistema de doble llave resultante de las previsiones contenidas en el artículo 8 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco y en la Disposición Transitoria Séptima del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. Ante este estado de cosas la Ponencia lanza una prudente recomendación a los Gobiernos de las Comunidades Autónomas afectadas, instándoles a que constituyan una Comisión Mixta que tenga por objeto "... buscar una respuesta definitiva a la cuestión y el cumplimiento de la voluntad de los ciudadanos del enclave de Treviño, de acuerdo con los procedimientos establecidos en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y en el Estatuto de Autonomía para el País Vasco".

Finalmente, la Ponencia se refiere al papel del Senado en este proceso señalando que debe llevar a cabo un seguimiento de las recomendaciones contenidas en el Informe y —en su caso— seguir avanzando en el futuro acerca del problema de los enclaves territoriales, fórmula eufemística con la que se evitó incorporar una recomendación más directa encaminada a crear una nueva Ponencia de seguimiento de la Comisión Mixta Castilla y León-País Vasco sobre el enclave de Treviño en la VI Legislatura.

La actividad legislativa de la Comisión General: la legislación sobre régimen local

La Comisión General de las Comunidades Autónomas, además de tener atribuidas una serie de funciones muy singulares respecto a las que corresponden al resto de las Comisiones de la Cámara, es también una Comisión legislativa (art. 49.3 del Reglamento del Senado) a la que corresponde dictaminar acerca de los proyectos legislativos que por razón de la materia le sean remitidos por la Mesa de la Cámara. Cuando actúa como tal, ha de observar en su funcionamiento las mismas normas que las establecidas para el resto de las Comisiones Legislativas del Senado (art. 56.bis.6 del R.S.).

Aunque las competencias de la Comisión General en materia legislativa no se agotan con la tramitación directa de textos legislativos, pues de hecho puede intervenir en relación con cualquier proyecto o proposición de ley a través del Informe

sobre el contenido autonómico regulado en el artículo 56.b) del Reglamento y de la iniciativa legislativa propia prevista en el artículo 56.s), es evidente que la elaboración de dictámenes legislativos constituye el grado más intenso de intervención. Por esta razón, en este año 1995 se ha vuelto a plantear en alguna ocasión cuál debe ser el ámbito material en el que se desenvuelven las competencias legislativas plenas de la Comisión General. A este respecto parece existir, por un lado, un cierto acuerdo sobre la conveniencia de no sobrecargar la actividad legislativa de la Comisión General y, por otro, una tendencia a considerarla heredera natural del dominio material que correspondía a la extinta Comisión de Autonomías, Organización y Administración Territorial.

Resuelta ya la duda acerca de la competencia de la Comisión General para tramitar los proyectos y proposiciones relativos a aspectos constitucionales, organizativos y financieros de las Comunidades Autónomas (Estatutos de Autonomía, Leyes generales y particulares relativas a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y la regulación del Fondo de Compensación Interterritorial), excepto en aquellos supuestos en los que el grado de conexión con otra Comisión Legislativa sea de intensidad superior, se plantea ahora si la legislación sobre régimen local (tanto en sus aspectos de naturaleza constitucional y organizativa como en lo concerniente a su régimen jurídico-administrativo) debe también entrar a formar parte de las competencias de la Comisión General.²² En este punto el criterio favorable hacia esta posibilidad, iniciado en 1994 con el encargo a la Comisión General de elaborar el Dictamen acerca de la Proposición de Ley de modificación del artículo 70.2 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, parece consolidarse al haber dictaminado sobre todos los proyectos remitidos por el Congreso de los Diputados relativos a esta materia. De hecho, excepción hecha de los Estatutos de Autonomía de las Ciudades de Ceuta y Melilla y de la Ley Orgánica de Transferencias a la Comunidad Autónoma de Galicia, a los que anteriormente nos hemos referido, la actividad legislativa de la Comisión General ha quedado reducida a dos proyectos legislativos relativos a la esfera local: El proyecto de Ley por la que se modifica la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local en relación con el Padrón Municipal, y el proyecto

22. La conexión material de los proyectos legislativos con las distintas Comisiones de la Cámara es una cuestión en ocasiones controvertida. De hecho el Reglamento prevé, en su artículo 54, el procedimiento para la solución de los conflictos de competencias —positivos y negativos— que se planteen entre las Comisiones de la Cámara. Sin llegar ni mucho menos a estos extremos, algún Grupo Parlamentario propuso a los órganos de gobierno de la Cámara que el Proyecto de Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, uno de los más importantes de cuántos se han aprobado por las Cortes Generales en esta Legislatura, fuera tramitado directamente por la Comisión General de las Comunidades Autónomas, dada la extraordinaria incidencia de este texto legal (cuya mayor parte se dicta al amparo del artículo 149.1.18 de la Constitución) sobre las competencias de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. Sin embargo en esta ocasión prevaleció otro criterio de conexión y su tramitación se encomendó por la Mesa de la Cámara a la Comisión de Interior y Función Pública (entre cuyas competencias se engloban tradicionalmente las relativas al régimen jurídico de las Administraciones Públicas). A pesar de ello, la Comisión General remitió a las Comunidades Autónomas el texto del proyecto de ley con el fin de elaborar —en su caso— el Informe sobre el contenido autonómico previsto en el artículo 56.b). No obstante ninguna Comunidad Autónoma manifestó su interés por convocar la Comisión General con esta finalidad.

de Ley Orgánica sobre alteración de límites provinciales consistente en la segregación del municipio de Gátova de la Provincia de Castellón y su agregación a la de Valencia. De ambos el que presenta mayor interés, desde el punto de vista de la intervención de la Comisión General, es el primero, ya que el relativo a la segregación del municipio de Gátova de la provincia de Castellón, no fue objeto de propuestas de enmienda por los Grupos Parlamentarios, pasando a ser conocido directamente (art. 107.3 del R.S.) por el Pleno de la Cámara.

La importante reforma de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local en lo relativo al padrón municipal²³ tiene su origen en el Informe de la Ponencia constituida en el seno de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados para estudiar las condiciones actuales de elaboración del censo electoral, una de cuyas recomendaciones más significativas proponía la reforma del procedimiento de revisión del padrón municipal de habitantes (que hasta ahora consistía en una rectificación anual y en renovaciones completas quinquenales) sustituyéndolo por otro que permitiera la actualización permanente de sus datos. La nueva regulación —según afirma su exposición de motivos— “... normaliza la informatización del Padrón, a fin de que no sea necesario realizar renovaciones quinquenales y pueda establecerse una coordinación entre los padrones de todos los municipios, evitando así que se produzcan los errores inherentes a la gestión individualizada de cada padrón a la vez que se facilita la actualización permanente del mismo, con lo que pueden obtenerse unas cifras de población ajustadas a la realidad en un corto plazo y, por tanto, puedan ser declarados oficiales por el Gobierno anualmente, a propuesta del Instituto Nacional de Estadística ...”. Junto con este objetivo central, la Ley ha introducido diversas mejoras técnicas en la regulación de esta materia como son la eliminación de la antigua distinción entre vecinos y domiciliados y la posibilidad (escasamente utilizada en la práctica) de inscribir en el Padrón a los transeuntes. Es asimismo de gran importancia la definición del valor jurídico de las inscripciones padronales, que desde ahora prueban no sólo la residencia en el municipio sino también el domicilio habitual en el mismo.

En cuanto a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, la nueva regulación mantiene el tradicional papel coordinador de los padrones municipales asignado a la Administración General del Estado y al Instituto Nacional de Estadística (asistido ahora por un nuevo órgano denominado Consejo de Empadronamiento) y la competencia de la legislación del Estado para definir los criterios relativos a la formación, revisión y custodia de los padrones municipales, único modo de ser útiles a efectos estadísticos nacionales y en la formación del censo electoral general. Esta cuestión fue precisamente la más debatida en el debate mantenido en la Comisión General al hilo de las enmiendas propuestas por los grupos parlamentarios de Senadores Nacionalistas Vascos y de Convergència i Unió, en las que —en síntesis— se solicitaba el reconocimiento legal expreso del derecho de las Comunidades Autónomas a acceder de forma sis-

23. Se trata de Ley 4/1996, de 10 de enero, por la que se modifica la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local en relación con el Padrón Municipal (B.O.E. núm. 11, de 12 de enero de 1996). Las modificaciones introducidas se refieren a los artículos 12 y 15 a 18, así como a los artículos 12 a 16 del Real Decreto-Ley 78/1986, de 18 de abril.

temática a los datos padronales y de sus competencias en materia de estadística pública.²⁴ Finalmente estas enmiendas serían rechazadas por la Comisión General aprobándose tan sólo tres modificaciones de tipo técnico propuestas por el Grupo Parlamentario Socialista y por el Grupo Parlamentario Popular.

Las ponencias de estudio sobre el Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas y sobre la aplicación y evaluación de los Fondos Europeos

La Comisión General de las Comunidades Autónomas ha continuado trabajando durante 1995, a través de las otras dos Ponencias de estudio constituidas a raíz del debate sobre el estado de las Autonomías celebrado en septiembre de 1994, sobre la definición de un nuevo modelo de financiación de las Comunidades Autónomas así como acerca de la aplicación de los recursos procedentes de los fondos de la Unión Europea y del Fondo de Compensación Interterritorial.

La intensa actividad desplegada por ambas Ponencias, que han celebrado más de cuarenta sesiones informativas y ante las que han comparecido altos cargos de la Administración General del Estado (incluidos los Ministros de Economía y Hacienda y de Administraciones Públicas), los Consejeros de Hacienda de doce Comunidades Autónomas y buen número de expertos en estas materias, no se ha traducido desafortunadamente en la elaboración de un documento con sus conclusiones políticas. En este caso sí puede afirmarse que la disolución anticipada de las Cámaras ha sido la causa que ha impedido la culminación normal del estudio y la aprobación del correspondiente Informe, que ya sólo se encontraba a falta de la fase final de negociación política. No obstante, como tantas otras veces ha sucedido en el Senado, nada impediría que la nueva Comisión General de las Comunidades Autónomas que se constituya a partir del próximo mes de marzo recree ambas Ponencias (u otros órganos de estudio que las sustituyan) para que puedan aprovechar el importante caudal de información acumulado en 1995.²⁵

24. El debate habido en la Comisión General, en la sesión celebrada el 13 de diciembre de 1995, se reproduce en el Diario de Sesiones del Senado, V Legislatura, Comisiones, núm. 259.

25. La Ponencia sobre el Sistema de Financiación Autonómica, constituida el día 28 de noviembre de 1994, ha estado integrada por los Senadores J. ESPERT PÉREZ-CABALLERO, G. GARZARAN GARCIA y J. M. MOLINA GARCIA, del Grupo Parlamentario Popular; M. J. BARREIRO GIL, A. GARCÍAS COLL y F. SUÁREZ HURTADO, del Grupo Parlamentario Socialista; M. A. BARBUZANO GONZÁLEZ, O. BRITO GONZÁLEZ y V. RÍOS PÉREZ, del Grupo Parlamentario de Coalición Canaria; R. SANZ CEBRIAN, J. A. TORRONTEGUI GANGOITI y J. ZUBIA ATXAERANDIO, del Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas Vascos; R. COMPANYS i SANFELIE del Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de Convergència i Unió y A. A. MARTÍNEZ SEVILLA y M. RAMON i QUILES, del Grupo Parlamentario Mixto.

La Ponencia sobre Aplicación y Evaluación de los Fondos Europeos y evaluación del Fondo de Compensación Interterritorial, constituida en la misma fecha que la anterior, ha estado compuesta por los Senadores F. I. GONZÁLEZ LAXE, F. PLEGUEZUELOS AGUILAR y J. SEGURA CLAVELL, del Grupo Parlamentario Socialista, F. J. ARENAS BOCANEGRA y A. C. BERNALDEZ RODRIGUEZ, del Grupo Parlamentario Popular; M. A. BARBUZANO GONZÁLEZ, O. BRITO GONZÁLEZ y V. RÍOS PÉREZ, del Grupo Parlamentario de Coalición Canaria; R. SANZ CEBRIAN, J. A. TORRONTEGUI GANGOITI y J. ZUBIA ATXAERANDIO, del Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas Vascos; J. M. ROIG i GRAU, del Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de Convergència i Unió y I. BONETA PIEDRA y V. CALVO LOU, del Grupo Parlamentario Mixto.

Los Informes sobre el contenido autonómico De las iniciativas parlamentarias: racionalización de una competencia compleja de la Comisión General de las Comunidades Autónomas. Otros asuntos

El artículo 56.b) del Reglamento del Senado atribuye a la Comisión General de las Comunidades Autónomas la competencia de "... informar acerca del contenido autonómico de cualquier iniciativa que haya de ser tramitada en el Senado ...". Cuando se trate de proyectos legislativos (proyectos o proposiciones de ley) la Comisión deberá emitir su informe respecto a ellos en el plazo que media entre su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales y el día en que finalice el plazo de presentación de propuestas de enmienda que fije la Mesa del Senado.

Desde la reforma del Reglamento que creó la Comisión General de las Comunidades Autónomas este artículo ha venido presentando numerosas dificultades interpretativas relacionadas con la definición de la naturaleza de este informe, el tipo de iniciativas parlamentarias sobre las que puede emitirse, los plazos para su elaboración, la participación de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, ... etc. Sin embargo, con el transcurso del tiempo y gracias a una práctica cada vez más realista en la Comisión General, el procedimiento para el ejercicio de esta competencia parece ir clarificándose y discurrir por cauces cada vez menos conflictivos.

Tras casi dos años de experiencia, los criterios aplicativos de este precepto pueden resumirse en los siguientes términos:

A) En cuanto a las iniciativas parlamentarias sobre las que cabe emitir Informe acerca del contenido autonómico, la referencia aparentemente universal contenida en el primer inciso del artículo 56.b) ("... cualquier iniciativa ...") ha de completarse inmediatamente con la exigencia que le sigue: "... que haya de ser tramitada en el Senado". Tanto la Mesa de la Cámara, de acuerdo con los dictámenes jurídicos emitidos por la Secretaría General, como la propia Comisión General vienen entendiendo que esta precisión excluye de la posibilidad de Informe las iniciativas de sujetos ajenos a la Cámara, como —por ejemplo— las derivadas del ejercicio del

Las Ponencias han contado con el asesoramiento jurídico de J. A. MORENO ARA, Director de Asuntos Económicos del Senado y Letrado de la Comisión de Presupuestos y M. FERNANDEZ-FONTECHA TORRES, Letrado de la Comisión de Economía y Hacienda del Senado.

Ante la Ponencia sobre el Sistema de Financiación Autonómica han comparecido el Ministro de Economía y Hacienda (Presidente del Consejo de Política Fiscal y Financiera), el Ministro para las Administraciones Públicas y el Secretario de Estado de Hacienda en el capítulo de Altos Cargos de la Administración del Estado. Entre los expertos han comparecido J. A. BIESCAS FERRER, J. RAMALLO MASANET, J. RUIZ-HUERTA CARBONELL, C. MONASTERIO, F. PEREZ GARCIA y J. SOLE VILANOVA. Ante la segunda de las Ponencias de estudio constituidas han comparecido el Director General de Empleo, el Secretario General de Estructuras Agrarias, el Secretario General de Pesca Marítima, el Secretario de Estado de Hacienda y el Director General de Planificación. En el capítulo de expertos, han comparecido ante esta Ponencia C. ROMAN DEL RIO, X. VIVES TORRENTS, J. A. MERCE SAN MIGUEL y J. C. COLLADO COHEL.

Han comparecido ante ambas Ponencias, los Consejeros competentes en materia de Hacienda de las siguientes Comunidades Autónomas (según su orden de comparecencia): Cataluña, Galicia, Principado de Asturias, Cantabria, Región de Murcia, Comunidad Valenciana, La Rioja, Canarias, Castilla-La Mancha, Aragón, Extremadura y Comunidad Foral de Navarra.

derecho de petición, o aquéllas respecto a las que la Cámara como tal no ha de emitir ninguna declaración de voluntad ad extra, siendo manifestaciones de una relación individual de control entre un Senador o un Grupo Parlamentario y el Gobierno, como sucede con las preguntas y las interpelaciones.

En consecuencia, las iniciativas sobre las que la Comisión General está facultada para emitir Informe acerca de su contenido autonómico son, por un lado, los proyectos y proposiciones de ley (pues así lo establece expresamente el precepto referido) y, por otra, aquéllas en las que el Senado haya de pronunciarse, a favor o en contra, mediante un acuerdo formalmente adoptado; esto es, las mociones y las propuestas de creación de Comisiones especiales o de investigación.

Sin embargo, esta primera conclusión ha de matizarse de acuerdo con otro criterio interpretativo, firmemente asentado, según el cual el Informe acerca del contenido autonómico tiene, en todo caso, carácter facultativo, siendo la Comisión General la que habrá de decidir, en virtud de criterios estrictamente políticos, sobre la oportunidad o conveniencia de emitirlo. En aplicación de este criterio, la Mesa y los Portavoces de la Comisión acordaron en una de sus primeras reuniones no emitir Informe acerca de las proposiciones de ley presentadas por los Grupos Parlamentarios del Senado hasta tanto no hubieran sido tomadas en consideración por la Cámara. Como veremos, en 1995 se han reducido aún más, por acuerdo con la propia Comisión, los supuestos en los que procede emitir Informe acerca del contenido autonómico de mociones y proyectos legislativos.

De todo ello se desprende, como tuvo ocasión de señalar la Mesa de la Cámara en respuesta a la consulta formulada por la Comisión General sobre este particular, que el órgano rector del Senado carece en principio de competencias para determinar qué iniciativas tienen contenido autonómico a efectos del artículo 56.b) del Reglamento, siendo la propia Comisión General la que habrá de decidir, caso por caso, sobre la conveniencia de emitir el Informe previsto en dicho precepto.

B) Por lo que respecta al objeto y finalidad del Informe, es evidente que nos encontramos ante la expresión de una opinión política, emitida por una Comisión de la Cámara, cuyo destinatario es el órgano que ostente la competencia decisoria sobre la iniciativa de que se trate (es decir, otra Comisión o el Pleno). De esta afirmación se desprenden, al menos, dos importantes consecuencias:

— La Primera es que el Informe ha de tener por objeto examinar la incidencia de las iniciativas parlamentarias consideradas sobre el ordenamiento propio de las Comunidades Autónomas y sobre las competencias que hayan asumido, valorando políticamente la suficiencia y adecuación de las previsiones que contenga la iniciativa examinada en esta materia.

— En segundo lugar, este tipo de Informes (por cierto, muy frecuentes en el Derecho parlamentario comparado) pretenden únicamente ilustrar a la Comisión que resulte competente por razón de la materia o al Pleno de la Cámara acerca de los extremos antes referidos, correspondiendo tan sólo al órgano decisorio, mediante el debate de las distintas propuestas o textos presentados, pronunciarse sobre la oportunidad, fines y objetivos generales de la iniciativa, así como sobre la corrección técnica de su contenido.

C) En cuanto al procedimiento de emisión del Informe, los criterios aplicati-

vos han ido variando con el tiempo, tratando de adaptarse a las distintas circunstancias políticas existentes. En efecto, en un primer momento la Comisión, con una gran fuerza expansiva, trató de ejercer la competencia del art. 56.b) en términos muy amplios, prácticamente universales, respecto a las iniciativas tramitadas en el Senado. Con el fin de hacer posible que este ingente número de Informes (sobre todos los proyectos y proposiciones de ley y sobre todas las mociones sometidas al Pleno) pudieran ser tramitados por una Comisión tan numerosa y de participantes tan heterogéneos (Senadores, Gobierno de la Nación y Gobiernos de las Comunidades Autónomas), se acordó delegar esta competencia en una subcomisión, integrada por los miembros de la Mesa y los Portavoces de los Grupos Parlamentarios, que —a la vista del proyecto de Informe elaborado por un Relator rotatorio de la Subcomisión, asesorado por el Letrado de la Comisión General— procedía a la emisión de los correspondientes Informes.

A este procedimiento —nada objetable desde el punto de vista reglamentario— se oponían sin embargo dos importantes objeciones: La primera es que el extraordinario volumen de trabajo que generaba este sistema para la Mesa y los Portavoces así como la fugacidad de los plazos para emitirlo (quince días como máximo en el caso de los proyectos y proposiciones de ley y una semana, a lo sumo, en el caso de las mociones) provocaba numerosas reuniones de este Organó e Informes cada vez más rutinarios y carentes, a pesar de la solidez de su fundamentación jurídica, de todo contenido político. En segundo término, este procedimiento no resultaba del todo útil al verdadero propósito de la reforma del Reglamento: propiciar la presencia de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas en la fase final del iter legislativo, al producirse de ordinario estos Informes sólo con la intervención de los Senadores integrantes de la Subcomisión (Mesa y Portavoces).

Esta segunda objeción, compartida mayoritariamente por los principales responsables de la Comisión, ha sido la que ha determinado un cambio de rumbo de la Comisión General en lo relativo al ejercicio de la competencia prevista en el artículo 56.b). Así, durante este año, la Mesa y los Portavoces han seguido el criterio de no emitir informe alguno acerca del contenido autonómico sin la participación activa de las Comunidades Autónomas. Para ello el Relator, asesorado técnicamente por el Letrado de la Comisión, lleva a cabo una selección preliminar de aquellos proyectos o proposiciones de ley de mayor incidencia sobre las competencias de las Comunidades Autónomas. Los proyectos seleccionados (siempre con criterios institucionales o de orden jurídico) son trasladados a los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas. Si alguno de ellos así lo solicita, se procede a la convocatoria de la Comisión General en pleno, a efectos de elaborar el Informe acerca del contenido autonómico del proyecto o proposición en cuestión, cuyo borrador es preparado por el Relator, asesorado por el Letrado de la Comisión General. No obstante, se trata de un procedimiento caracterizado por su flexibilidad y aformalismo, de modo que siempre existe la posibilidad, si las circunstancias lo requieren, de tramitar de forma distinta el Informe, como por ejemplo sucede si algún portavoz lo demanda o se aprecia la necesidad de convocar la Comisión aun cuando no haya sido solicitado por ninguna Comunidad Autónoma.

Lo que sí se ha logrado por esta vía de hecho es circunscribir los Informes del artículo 56.b) a los casos en que realmente existe conflictividad o controversia sobre su contenido autonómico, únicos supuestos en los que las Comunidades Autónomas solicitan la convocatoria de la Comisión General. Así ha sucedido con los dos Informes de este tipo emitidos en 1995: El primero de ellos es el relativo al Proyecto de Ley de declaración del Parque Nacional de los Picos de Europa, tramitado por la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca y cuyo Informe fue aprobado tras la Sesión de la Comisión General celebrada el día 21 de marzo de 1995. En este caso, manifestaron su posición ante la Comisión General los Consejeros competentes por razón de la materia de las Comunidades Autónomas del Principado de Asturias y de Cantabria, siendo aprobado finalmente un documento en el que se consideraban suficientes los instrumentos de participación de las Comunidades Autónomas afectadas contenidos en los artículos 2.3, 6 y 7, así como en la Disposición Final Primera del Proyecto de Ley. No obstante la Comunidad Autónoma de Cantabria manifestó su posición discrepante sobre este particular.²⁶

El segundo Informe aprobado presenta mayores peculiaridades, al referirse en realidad a otro Informe elaborado por una Ponencia de estudio constituida en el seno de la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca sobre el problema de los incendios forestales. No obstante, en este caso la propia moción aprobada por el Pleno de la Cámara instando la creación de dicha Ponencia de estudio obligaba a someter sus conclusiones al Informe de la Comisión General de las Comunidades Autónomas. El Informe sobre el contenido autonómico, redactado en sus aspectos técnicos-jurídicos por el Letrado de la Comisión y defendido por el Relator F. J. ARENAS BOCANEGRA, fue apoyado por la totalidad de los Grupos Parlamentarios y por los Consejeros de las Comunidades Autónomas de Galicia, Canarias y Castilla-La Mancha, presentes en la sesión.²⁷

Otros asuntos

Finalmente hemos de hacer una rápida mención a otros asuntos tramitados por la Comisión General de las Comunidades Autónomas durante 1995.

Según ha sido puesto ya de relieve, la actividad de la Comisión General durante este año se ha centrado, con carácter principal, en las diferentes Ponencias de estudio constituidas en su seno, así como en la Ponencia de la Comisión Mixta de la Comisión General y la Comisión Constitucional a la que nos hemos referido

26. El proyecto fue finalmente aprobado por las Cortes Generales como Ley 16/1995, de 30 de mayo, de declaración del Parque Nacional de los Picos de Europa (B.O.E. núm. 129, de 31 de mayo de 1995). En este caso, dadas las discrepancias surgidas durante el debate en Comisión, el Informe acerca del contenido autonómico fue aprobado en una reunión posterior de la Mesa y los Portavoces, actuando como Subcomisión.

27. El contenido del debate sobre este Informe se recoge íntegramente en el Diario de Sesiones del Senado, V Legislatura, Comisiones, núm. 211 (sesión celebrada el día 26 de junio de 1995). La conclusión principal del Informe, después de una larga explicación jurídica de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la materia, es que el Informe de la Ponencia sobre incendios forestales reflejaba con acierto esta distribución constitucional de competencias.

anteriormente. Esta desconcentración de sus funciones se ha traducido en una considerable reducción, respecto a 1994, del número de sus sesiones plenarias, que han sido seis, y de las reuniones de la Mesa y los Portavoces de los Grupos Parlamentarios, que tampoco han superado la decena.

Ello en modo alguno ha sido obstáculo para la puntual tramitación de cuantos asuntos le han sido sometidos por la Mesa de la Cámara de acuerdo con el Reglamento, entre los que destacan, por su especial frecuencia, (además de los Informes del artículo 56.b) del Reglamento), los expedientes de sustitución de proyectos de obra, cuyo conocimiento corresponde a la Comisión General en virtud de lo dispuesto en el artículo 9.1 de la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del Fondo de Compensación Interterritorial y del artículo 56.ñ) del Reglamento del Senado y la información del Gobierno de la Nación acerca de los procedimientos formalizados ante el Tribunal Constitucional contra normas o actos de las Comunidades Autónomas, de conformidad con lo establecido en el artículo 56.f) del Reglamento del Senado.

Por otro lado, la Comisión General, en su sesión celebrada el día 26 de junio de 1995, aprobó el Informe anual sobre sus actividades y deliberaciones respecto del desarrollo del Estado de las Autonomías a que se refiere el artículo 56.t) del Reglamento del Senado. En realidad el Informe aprobado por la Comisión había sido previamente adoptado por la Mesa y los Portavoces de los Grupos Parlamentarios sobre la base de un Informe preliminar preparado por la primera Letrado-Jefe de la Comisión General, M. R. RIPOLLES SERRANO. La Mesa y los Portavoces decidieron, en su reunión del día 13 de junio, que este Informe se limitase a describir las actividades de la Comisión, sin introducir valoraciones políticas sobre el desarrollo del Estado Autonómico. Aunque este acuerdo se justifica por la dificultad de encontrar entre los Grupos políticos unas bases comunes para valorar el proceso de construcción del Estado Autonómico, no han dejado de manifestarse opiniones en pro de un Informe anual de verdadero calado político, aunque para ello fuese necesaria la creación de una Ponencia o Grupo de Trabajo ad hoc encargado de la negociación de sus conclusiones. En todo caso las intervenciones de los Portavoces de los Grupos Parlamentarios ante la Comisión General, reproducidas íntegramente en el Diario de Sesiones, pueden servir por el momento a estos efectos.²⁸

28. El texto del Informe anual fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el día 24 de junio de 1995. (B.O.C.G., Sección Senado, Serie I, núm. 304). El debate habido en relación al respecto en la Comisión General se recoge íntegramente en el Diario de Sesiones del Senado, V Legislatura, Comisiones, núm. 211 (sesión celebrada el día 26 de junio de 1995).

III. LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ANDALUCIA

Francisco López Menudo

Rasgos generales

1995 se ha llevado consigo la IV Legislatura en Andalucía. El Parlamento celebró su último Pleno el 3 de enero de 1996 y la nueva cita electoral ha quedado fijada para el 3 de marzo, coincidiendo con las elecciones generales; hecho éste que repite lo ocurrido en los últimos comicios autonómicos, coincidentes entonces con las elecciones de 1994 al Parlamento Europeo.

La IV Legislatura ha sido la más corta de la historia de esta región. La Cámara surgida de las elecciones del 12 de junio de 1994, constituida el 5 de julio siguiente, nos pone ante la vista un período de año y medio que permite ser valorado en su conjunto, sin perjuicio de la especial atención que debemos prestar al ejercicio que nos ocupa.

Como es sabido, los resultados electorales de 1994 determinaron una situación desconocida desde la existencia misma del Parlamento andaluz en 1982: la pérdida de la mayoría absoluta del PSOE. La nueva etapa que abre la IV Legislatura ha enfrentado a un Gobierno (PSOE) mayoritario en escaños (45), pero en minoría ante una oposición compuesta por el Partido Popular (41) e Izquierda Unida-Los Verdes Convocatoria por Andalucía (20) que, de hecho, ha actuado como mayoría absoluta, lo que ha supuesto un obstáculo ante el que el Gobierno ha acabado sucumbiendo. El Grupo andalucista (3 escaños) ha carecido del peso necesario para entrar en el juego de lo que desde el partido en el Gobierno ha sido calificado como “pinza” o “pacto a la griega”; o sea, una apreciación negativa del modo de actuar de la oposición no compartida por ésta, como es lógico, que ha visto en esa conjunción de fuerzas, bien la “expresión de la centralidad del Parlamento en el sistema democrático” (IU-CA); o bien la consecuencia lógica de una situación demostrativa de la “incapacidad de las fuerzas de la izquierda para concertarse en una política constructiva” (PP).

El balance sobre la etapa ya concluida, como resulta de las estimaciones que acabamos de apuntar, ha sido muy distinto, según el color de sus protagonistas más directos. Así, la valoración que al término de la Legislatura hacía el Gobierno patentizaba el deterioro que había sufrido la imagen del Parlamento andaluz, en tanto que el líder de IU-CA, Sr. Rejón, proclamaba que “este Parlamento ha sido un éxito que debe prolongarse a la próxima legislatura” (*Diario 16*, 3-I-1996, pág. 11)... visiones de la cuestión ciertamente muy distantes que por sí solas pueden dar perfecta idea de la dificultad de entendimiento y de lo acaecido, en suma, en la vida política andaluza.

La Legislatura comenzó con un confesado propósito de los Grupos de la oposición de poner en marcha la llamada “regeneración institucional” y de erigir al Parlamento en eje de la vida política y la acción gubernamental y administrativa: una reacción pendular, quizás, contra la atonía que la Cámara —a juicio de los partidos de la oposición al PSOE— había ofrecido en etapas precedentes, cuando aquellos tenían muchas menos cartas para jugar de las que obtuvieron en las elecciones del 12 de Junio de 1994. En este sentido hay que señalar que la Cámara andaluza, en esta última fase, no ha aspirado sólo a controlar al Ejecutivo sino a establecer la dirección sobre el mismo, vertiente ésta sintetizada en una expresión que ha sido moneda corriente durante la Legislatura: “gobernar desde el Parlamento”. Esta tónica no ha quedado en las meras declaraciones sino que ha inspirado de hecho numerosas iniciativas, algunas de las cuales han logrado materializarse. Puede anotarse en este sentido el transvase al Parlamento de competencias que ostentaba el Consejo de Gobierno, de las que más adelante se hará mención; así como la emisión de resoluciones con “obligaciones de hacer”, como las adoptadas en la sesión del 14 de Julio, por las que se obligaba al Gobierno a elaborar un total de treinta y nueve proyectos de ley, planes y programas.

No puede minusvalorarse, desde luego, la alta función que cumple la actividad de control del Parlamento sobre el Gobierno; pero igualmente, o menos aún, se puede marginar lo que constituye su función típica, esto es, la producción de Leyes que desarrollen el Estatuto, materialicen la autonomía misma y establezcan reglas trascendentes, es decir, conectadas directamente con los intereses de los ciudadanos. Desde este punto de vista, y de la preocupación que le subyace, opinábamos en el *Informe* del pasado ejercicio que el *impasse* en que había entrado la IV Legislatura inaugurada el 5 de julio de 1994 —que no logró sacar adelante ni una sola Ley en dicho año— era algo objetivamente indeseable, con abstracción de sus presuntos responsables o de las causas o intenciones que estuvieran detrás de todo ello, y que, por tanto, urgía salir de esa situación y entregarse a saldar con Andalucía el tiempo perdido. Aunque entonces no se vislumbraba una vía de salida a corto plazo, e incluso era de esperar que las posturas se irían endureciendo a medida que fueran acercándose las elecciones locales de mayo de 1995, podía también pensarse que una vez celebradas dichas elecciones sería posible la tregua y el consenso, o sea, una reconsideración de las posturas que permitieran emancipar la vida política andaluza de la situación de esterilidad en la que se hallaba sumida, al menos desde el punto de vista que estamos considerando. Concretamente, era opinión generalizada que tras las elecciones locales podría abrirse una etapa de colaboración entre el Gobierno y la izquierda representada por IU-CA.

No ha sido así. Las elecciones locales depararon un llamativo triunfo del PP en las ciudades de mayor población; ganó en las ocho capitales andaluzas, obteniendo mayoría absoluta en los Ayuntamientos de Cádiz, Granada, Jaén y Almería. Aunque el PSOE obtuvo el mayor número de concejales en los municipios andaluces (3.977 frente a los 2.442 del PP y los 1.329 de IU-CA), su ostensible pérdida del llamado “voto urbano” —el municipio de mayor población gobernado por el PSOE en Andalucía es el de Dos Hermanas (Sevilla)— debilitó aún más su posición para negociar la gobernabilidad en la Junta de Andalucía. No es preciso citar las declaraciones de los líderes de la oposición en la misma noche electoral para

intuir cual sería el futuro de las relaciones con el Gobierno andaluz. Como prueba de las distancias que habían abierto los comicios electorales de cara a un posible entendimiento, baste señalar que el PSOE e IU-CA no consiguieron acuerdos para conseguir algo que a priori se estimaba probable: el desplazamiento del Partido Popular de las Alcaldías de Huelva, Málaga y Córdoba, siendo significativo el caso de esta última ciudad, donde IU-CA perdió las elecciones por primera vez sin que se hiciera ulteriormente con el gobierno de ese enclave tan emblemático para dicho partido. Lo propio supuso para el PSOE la alcaldía de Huelva, quedándose también sin opción para la de Málaga. Por otro lado, las elecciones locales no hicieron más que acentuar aún más la ya delicada situación de los andalucistas.

En suma, la distinta interpretación que cada cual dio a los resultados de las elecciones locales produjo fenómenos tales como el abandono del PP de su representación en la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, al estimar que le correspondía la Presidencia de ésta aplicando un criterio poblacional, considerando el mayor número de habitantes de las poblaciones en las que el PP dominaba los Ayuntamientos; siendo así que el PSOE ostentaba la Presidencia por tener una representación del 50,55% de los Ayuntamientos andaluces, frente a la del 26,7% del PP. La IV Asamblea de la FAMP, reunida en Sevilla el 24 de noviembre no contó así con la presencia de los miembros de dicho partido.

En esta situación no era precisa mucha imaginación para entender que la carrera hacia la disolución del Parlamento andaluz se encontraba en la recta final, máxime cuando el Gobierno central, debilitado por el goteo incesante de escándalos y acusaciones también venía siendo requerido por la oposición para que anticipara las elecciones generales, especialmente desde la celebración de las elecciones europeas. Ciertamente, sería absurdo pasar por alto la conexión existente entre la política seguida en Andalucía con los sucesos y estrategias de los partidos en el nivel nacional.

La convocatoria de elecciones anticipadas y la celebración de las mismas son ya hechos consumados, y siendo ello así resulta ocioso por esta vez enfrascarse en la tarea de relatar historias menores. A estas alturas no tiene sentido detallar la crónica de un pasado sin conexión alguna con la situación presente. No obstante, debemos destacar los hechos principales que permitan ponerle etiqueta al ejercicio de 1995; y en este sentido, dos conceptos se llevan la palma: la cuestión de la "reprórroga" del Presupuesto y la reivindicación de la "deuda histórica".

El incierto futuro que ya se vislumbraba desde la inauguración misma de la IV Legislatura, e incluso desde mucho antes (véase el *Informe* de 1994), tomó cuerpo definitivo a finales de 1994, cuando se produjo la retirada por el Gobierno del Proyecto de Ley del Presupuesto para 1995 y quedó prorrogado el que fue aprobado por la Ley 9/1.993 de 30 de diciembre, ello acompañado de resoluciones de la Cámara reprobando a la Consejera de Economía y Hacienda Sra. Alvarez Arza, e instando al Presidente de la Junta la presentación de la cuestión de confianza. El Gobierno comenzaba, pues, el año 1995 con un presupuesto prorrogado y en situación extraordinariamente precaria, ya que su permanencia dependía ahora casi por entero de si conseguía o no sacar adelante el Presupuesto para 1996. Aunque el Presidente Sr. Chaves sostuvo hasta el último momento que la no aprobación del Presupuesto no supondría la anticipación de las elecciones, (declaración no muy

convinciente, aunque lógica en clave política, como puede comprenderse) no parecía probable que el Gobierno pudiera soportar la carga añadida de la llamada “reprórroga” presupuestaria, ocurrente expresión dada al problema en el lenguaje coloquial.

El Proyecto de Presupuesto para 1996 ascendía a 2,042 billones de pesetas (el primero en volumen, tras el del Estado) y suponía un incremento del 8,9 % respecto al de 1994 que fue prorrogado. Y como ocurriera en el ejercicio anterior, nuevamente fue planteada por IU-CA la cuestión de la “deuda histórica” como condición *sine qua non* para apoyar el proyecto del Gobierno; problema que al no depender su solución de la exclusiva voluntad del Gobierno andaluz, pues había de contar con el asenso de las instancias centrales del país, le colocaba en la dificultad propia de este tipo de situaciones. Lo cierto es que el Ejecutivo socialista entabló la negociación del asunto de forma bilateral con IU-CA, quedando excluida de la misma el PP. Sin duda que esto convenía tanto a IU-CA como al PP en orden a poner distancia entre sí, y recuperar cada cual una identidad posiblemente difuminada ante la opinión pública, dada la convergencia que ofrecía su acción política. Por cierto que, sobre este punto, cabe referir el anuncio que a modo de denuncia difundió el propio PSOE en los medios de comunicación al final del ejercicio, señalando que dichos partidos habían votado juntos en 233 ocasiones en el Pleno de la Cámara y 160 en sus Comisiones. Por otra parte, era de todo punto lógico el interés de IU-CA en desmentir la opinión circulante —incluso dentro del propio partido— de estar realizando una política obstructiva y de actuar, a la postre, en favor de los intereses del PP, posible beneficiario de la caída del PSOE. La entrada de IU-CA en negociaciones a propósito de los Presupuestos resultaba, pues, obligada.

Según comunicados difundidos por IU-CA, la “deuda histórica” es un concepto acuñado por dicho Partido que hace mención al dinero que debe el Estado español a Andalucía desde la publicación de su Estatuto de Autonomía (1982); y ello en base a lo dispuesto en su Disposición Adicional Segunda, que dice: “1. *Dadas las circunstancias socioeconómicas de Andalucía, que impiden la prestación de un nivel mínimo en alguno o algunos de los servicios efectivamente transferidos, los Presupuestos Generales del Estado consignarán, con especificación de su destino y como fuentes excepcionales de financiación, unas asignaciones complementarias para garantizar dicho nivel mínimo. 2...*”. Según los cálculos de IU-CA, el expresado “nivel mínimo” ha sido estimado en la media de cada servicio a nivel del Estado español, y comoquiera que aquél se encuentra por debajo de esa media, resulta una deuda de 250.000 millones de pesetas desde 1982, a los que hay que sumar una cantidad igual en concepto de infravaloración de las competencias sanitarias desde 1.984. La cantidad a cuenta la establece IU-CA en 51.000 millones de pesetas, a recibir en 1996.

El 27 de septiembre los Sres. Chaves y Rejón iniciaron la negociación y el 30 de octubre llegaron al acuerdo sobre dicha cifra, siendo introducida en el Proyecto de Presupuesto. Pero el líder de IU-CA exigía un aval del Gobierno central, que habría de adjuntarse a dicho Proyecto como condición indispensable para no presentar contra el mismo una enmienda a la totalidad, cuyo plazo límite estaba fijado en principio para el 15 de noviembre. En medio de un cúmulo de declaraciones contradictorias sobre la viabilidad de la iniciativa, emitidas cada día por altos res-

ponsables centrales del PSOE —inmersos en el problema de la inviabilidad del propio Presupuesto del Estado, por las causas que se conocen— el Gobierno andaluz preparó una proposición no de Ley ante el Congreso de los Diputados (que por sí misma no significaba garantía suficiente para IU-CA, según declaraciones de su líder) instando al Gobierno de la Nación a incluir en el Real Decreto-Ley de prórroga de los Presupuestos Generales del Estado, una partida con los 51.000 millones de pesetas, cuestión que el Congreso tendría que discutir, pero no antes del 21 de noviembre, lo que significaba que tal debate tendría lugar después de la expiración del plazo de presentación de enmiendas de totalidad en la Cámara andaluza. Así las cosas, IU-CA, tendría que esperar, por tanto, hasta el día siguiente —22 de noviembre— fecha a la que fue pospuesto, efectivamente, el debate a la totalidad del Presupuesto en Andalucía.

Dada la presión existente y estando en el aire el ser o no ser del Gobierno PSOE en Andalucía, el Consejo de Ministros, formuló *in extremis* una declaración por escrito manifestando su intención de incluir en el Real Decreto-Ley de prórroga del Presupuesto del Estado el reconocimiento de la “deuda histórica”; pero IU-CA estimó que ello no era aval suficiente.

Cualquiera puede hacerse idea del confuso capítulo de especulaciones que se abre en estos días en cuanto a fechas, intenciones, y salida final del problema, aunque la verdad es que el *suspense* quedó un tanto enfriado de antemano pues ya en el momento de la tensa espera, el 6 de noviembre, IU-CA presentó una exigencia nueva que consistía básicamente en que se modificara el capítulo de ingresos del Presupuesto andaluz en 219.000 millones de pesetas más; un nuevo listón, pues, que a juicio del Gobierno era “un obstáculo insalvable que refleja un claro intento de alejamiento del acuerdo”, ello adobado con otros reproches en el sentido que es fácil imaginar. Por su parte, el Sr. Rejón aclaraba que el acuerdo para la deuda histórica era sólo “una aduana para iniciar la negociación” (*Diario 16*; 8-11-1995).

Sin entrar por nuestra parte a enjuiciar la bondad intrínseca o no de esa nueva exigencia, lo que no admite dudas es que echaba un lastre a la ya difícil negociación, produciendo en efecto el abandono de la misma. Significados representantes del PSOE, tanto nacionales como regionales, denunciaron que la estrategia de IU-CA era en verdad no llegar a acuerdo alguno y arrojar sobre el Gobierno la impopularidad del fracaso. Por su parte, IU-CA achacó la ruptura a la intolerancia de la otra parte negociadora.

El día 21 de noviembre, el PSOE defendió en el Congreso la proposición no de Ley sobre la “deuda histórica” pero al final no se llegó a un acuerdo ni siquiera para una fórmula transaccional formulada por este partido; y el día siguiente, en la Cámara andaluza, fue rechazado el Presupuesto con los votos del PP e IU-CA y la abstención de los andalucistas. Una vez rota toda esperanza de acuerdo, contenida durante tanto tiempo, las acusaciones recíprocas se desbocaron. Al término de dicha sesión el Sr. Chaves anunció públicamente el adelanto de elecciones “para los primeros meses de 1996”; ello sin abandonar, no obstante, la reivindicación de los 51.000 millones de pesetas, ahora bajo el concepto de “fondos de nivelación” y a través de la Comisión Mixta de transferencias (Vid. art. 37 Real Decreto-Ley 12/1995 de 28 de diciembre sobre Medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera).

Todavía hay que registrar un dato ciertamente singular: días después, el 29 de noviembre, surge una oferta de IU-CA para renegociar el Presupuesto si se recibían los 51.000 millones, lo que implicaba la necesidad de dar marcha atrás sobre la anunciada convocatoria de elecciones. Pero el Gobierno, lejos de aceptar la propuesta, la criticó duramente acusándola de testimonialista y no fiable, denunciando la instrumentación política que con la misma se hacía de cara a la opinión pública.

Un nuevo dato a añadir. El día 3 de febrero de 1996 la Consejera de Economía y Hacienda anunció que las negociaciones con el Ministerio de Economía sobre los ahora llamados “fondos de nivelación” se suspendían “para que no haya una interpretación negativa durante la campaña electoral”. No obstante, el día 16 de Febrero siguiente —el de apertura oficial de la campaña electoral— se conoció que el Gobierno había aprobado un adelanto de 20.000 millones sobre la “deuda histórica” —que también se reconoce a Extremadura— gesto que promete convertirse en argumento candente del tiempo venidero, dadas las “lecturas” en pro y en contra que sin duda ha de suscitar.

Como ya ocurriera en las elecciones anteriores, las que habían de prepararse ahora trajeron nuevos motivos de tensión. Ya ha quedado dicho que el Presidente anunció la disolución del Parlamento el día 22 de noviembre, pero no fijó la fecha de las elecciones. Ello fue criticado desde dos puntos de vista; desde una perspectiva técnica, al considerarse que la declaración solemne de la intención de disolver la Cámara exigía la publicación inmediata del Decreto de convocatoria, con la fijación del día de la votación (Vid. Porras Nadales, *Diario 16*, 28-11-1995, pág. 8); y también desde el puro prisma político, pues parecía claro —era un “secreto a voces”— que la demora no tenía otro sentido que el de esperar hasta el día 18 de diciembre la reunión de la Ejecutiva General del PSOE en cuyo seno quedaría determinada la fecha de las elecciones generales, así como el candidato de dicho partido a la Presidencia del Gobierno de la Nación.

Resueltas, en efecto, tales incógnitas a nivel nacional, la coincidencia con las elecciones andaluzas fue cuestión zanjada. Brotaron los consabidos argumentos a favor y en contra de tal coincidencia, versión repetida de los anteriores comicios autonómicos en Andalucía, aunque nos atrevemos a decir que la virulencia de este segundo episodio fue menor, quizás por agotamiento tras las muchas tensiones acumuladas, o quizás porque la coincidencia electoral para muchos resultaba en el fondo bastante menos indeseable de lo que aparentaban las declaraciones de condena.

Fue el Presidente Felipe González quien hizo pública la coincidencia electoral —y, por tanto, implícitamente, la fecha de los comicios en Andalucía—, lo que disparó la crítica de la oposición andaluza que invocó de nuevo su tradicional censura contra la “dependencia” del Sr. Chaves de la cúpula central de su partido. El Presidente andaluz confirmó oficialmente días después, el 26 de diciembre, la coincidencia electoral y anunció para el día 9 de enero de 1996 la aparición en el Diario Oficial del Decreto de disolución del Parlamento, con fijación de las elecciones para el domingo 3 de marzo de 1996.

Con ello también se daba al Parlamento la oportunidad de cerrar la legislatura con la aprobación de una Ley, la del Comercio Interior de Andalucía; pero el dila-

tado plazo en que el Parlamento estuvo formalmente abierto, aunque sabedor de su cese —el llamado “Parlamento fantasma”—, puso al Presidente Sr. Chaves en la situación de tener que comparecer ante la Comisión de Investigación —que había sido creada el 3 de mayo— sobre la *Fusión de las Cajas de Ahorros de Jerez y San Fernando de Sevilla, con especial atención a los posibles tratos de favor por parte de la Administración andaluza*, que trataba de averiguar la presunta condonación de créditos concedidos a dirigentes socialistas; asunto que agrió aún más, si cabía, el clima parlamentario.

Según opinión bastante común el adelanto electoral implicaba más riesgos para el PSOE e IU-CA, dado el mayor desgaste derivado del fracaso de sus relaciones, en tanto que el PP podía rentabilizar en su favor dicho desencuentro. De una parte, al comportamiento de IU-CA no le faltaban censuras desde las bases del propio partido; y tampoco faltaron voces en el seno del PSOE cuestionando la idoneidad de la nueva candidatura del Sr. Chaves, censuras especialmente incisivas por parte de la Ejecutiva malagueña —dirigida por el “guerrista” Sr. Sanjuán— que auspiciaban un recrudecimiento de la pugna, siempre larvada, entre “guerristas” y “renovadores” en los umbrales mismos de las elecciones, a semejanza de lo ocurrido en la anterior cita electoral. Por cierto que el asunto fue “resuelto” con la dimisión del Sr. Sanjuán, el 27 de enero, lo que evitó la imposición de una junta gestora en el PSOE malagueño y el grave riesgo de una crisis abierta en la antesala de la cita con las urnas. En cuanto a los andalucistas, el adelanto electoral les sorprendía en uno de los momentos más bajos de su historia y la coincidencia con las elecciones generales les colocaba teóricamente en una posición desventajosa.

La escritura de estas líneas coincide con la iniciación de la campaña. Han entrado en liza como candidatos principales los Sres. Chaves (PSOE), Arenas (PP), Rejón (IU-CA) y Pacheco (PA). Por cierto que este último Partido se presenta unido, renunciando dicho aspirante a las siglas de su Partido Andaluz de Progreso (PAP) y tomando las del Partido Andalucista (PA) liderado por el Sr. Rojas Marcos, que renuncia así a la candidatura. La IV Legislatura queda, pues, definitivamente enterrada, y también desaprovechada, aunque sólo hubiera sido para aprender a pactar de cara a un futuro en que la política de pactos se advierte como algo necesario e inevitable. Con tales precedentes, preocupa pensar cómo puedan conducirse las fuerzas políticas parlamentarias a partir del 3 de marzo, si es que no existe una radical transformación de los números y equilibrios preexistentes.

Debemos concluir esta semblanza general de 1995 con la expresión de algunos datos económicos. Por la incidencia que tienen sobre los mismos hay que dejar constancia de dos hechos realmente singulares: 1995 comenzó bajo el signo de la sequía mayor del siglo y acabó con inundaciones catastróficas. La sequía y las prohibiciones de riegos produjeron pérdidas estimadas en unos 350.000 millones de pesetas en 1995, acumulando una pérdida total en los últimos años en torno a los 700.000 millones; pérdida que traduce la del 70% de los cultivos, con especial incidencia en el arroz y el algodón, y la práctica desaparición de algunos. Cinco millones de personas (el 72% de la población) se vieron afectadas por las restricciones en el abastecimiento de agua y las poblaciones de Cádiz y Huelva hubieron de nutrirse de buques-cisterna. Ello puso sobre la mesa nuevos temas para la tensión política, tales como el de las transferencias de las cuencas hidrográficas que el

propio titular de la Consejería, a mediados de agosto, declaró inasumibles mientras persistiese la sequía, lo que provocó un fuerte rechazo y demanda de explicaciones ante la Cámara; y la llamada "polémica de las desaladoras", envuelta en las dudas sobre su eficacia en relación con sus altos costes. Se programaron tres desaladoras de carácter fijo (Almería, Costa del Sol y Málaga) y dos móviles (Cádiz y Sevilla). En esta última ciudad, a principios de noviembre, —en situación de sequía realmente desesperada— los ministros de medio ambiente de la Unión Europea acordaron la subvención del 85% de la inversión (unos 85.000 millones) a través de los fondos de cohesión, aportando el 15% restante la Junta de Andalucía y los Municipios. Por su parte, los Ayuntamientos de Cádiz y Sevilla firmaron un convenio con el Ministerio de Obras Públicas y Transportes para la financiación. Y nada más conclusos los citados acuerdos... comenzó a llover.

En dicho momento, el conjunto de los embalses andaluces contaban con poco más del 6% de su capacidad. A mediados de enero, los de la cuenca del Guadalquivir llegaban al 46% y los de la vertiente mediterránea al 41,3%, reconociendo la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir que una docena de embalses saturados vertían cada día más de 70 hectómetros de agua (*El País*, 24-1-1996), lo que ha intensificado la ya tradicional denuncia sobre las carencias de la infraestructura hidráulica. Los destrozos de toda índole arrojan cifras elevadísimas cuando aún están pendientes de restañar los daños de la sequía. En todo caso el cambio de situación ha sido altamente positivo y se vislumbra su reflejo en los datos económicos de 1996. De entrada, ello ha permitido la celebración en Sierra Nevada del campeonato Mundial de Esquí Alpino que hubo de suspenderse el pasado año por falta de nieve; un episodio frustrante felizmente superado.

El Gobierno andaluz ha destacado la repercusión negativa de esos comportamientos del clima en el balance económico de 1995. No obstante, la Consejería de Economía ha estimado un crecimiento del PIB del 3,2%, dos décimas por encima de la media nacional, que se cimentó en el sector de la construcción (aumento del 10,9%), seguido del sector servicios (4,1%). El sector turístico confirmó la recuperación iniciada el año anterior con un crecimiento del 7%, registrando un número total de 6.784.280 ocupaciones hoteleras, medio millón más que el anterior ejercicio. Sin embargo, la producción industrial se estabilizó ya que creció sólo un 2,5% respecto de 1994; y el sector primario bajó 7 puntos. Cabe dejar constancia del Informe Hispalink, elaborado por las Cámaras de Comercio, que discrepa de algunos de los datos ofrecidos por la Consejería de Economía; así, estima que el crecimiento del PIB andaluz se situó en el 2%, por debajo de la media nacional, apreciada en el 3,1%.

En cuanto al crónico problema del paro en Andalucía, la frialdad de las cifras arrojan, sin embargo, una ligera mejoría, ello naturalmente enmarcado entre dos estimaciones de signo tan distinto como la sostenida por el Gobierno que ve en dichas cifras la expresión del éxito de la reforma laboral de 1994 y la apreciación de la oposición criticando que ello ha sido a costa de la "precarización" del empleo. Según datos publicados por el INEM a comienzos de 1996, en Andalucía se han registrado 43.057 parados menos que en el año anterior (un 7,8%), lo que representa el descenso mayor absoluto respecto de cualquier otra región española; claro es que sobre la base de una cifra total de desempleados en Andalucía, registrados por el INEM, de 509.740 personas. Por su parte, la Encuesta de Población Activa

aparecida a finales de noviembre expresa cifras más preocupantes, situando el número de parados en 918.650 (34,84% sobre la población activa, siendo la media nacional del 22,73%), destacando negativamente la provincia de Cádiz que con el 41,46% repite como la de mayor índice de desempleo en España. No obstante, no se experimentó destrucción de empleo sino —según dicha EPA— creación de 41.440 puestos de trabajo. Se firmaron un total de 517 convenios colectivos que afectaron a 932.646 trabajadores, lo que representa un incremento de 107 convenios más respecto del año anterior.

Cualquiera que sea la valoración que se haga de tan abrumador índice de paro, no se debe prescindir de dos datos muy negativos que también han de ser conjugados: el efecto de la sequía en la agricultura y el problema de la pesca. Hay que recordar que la falta de acuerdo pesquero con Marruecos mantuvo, desde principios de mayo, unos 300 barcos en puerto durante 7 meses. Hacia mediados de noviembre se concluyó el acuerdo, por cuatro años, entre Marruecos —que recibe una compensación de 80.000 millones de pesetas— y la Unión Europea. Durante el largo período de espera se produjeron en los puertos andaluces acciones violentas de represalia para impedir la entrada de productos marroquíes.

Dentro de este capítulo, de relevancia tan singular en Andalucía, es obligado destacar el acuerdo social alcanzado el 6 de Febrero. El Pacto por el Empleo y la actividad Productiva fue negociado previamente entre el Gobierno andaluz y los sindicatos UGT y CCOO, y encontró sus trabas en la posición del Grupo parlamentario de Izquierda Unida que pretendía que la Cámara supervisase el acuerdo. Fue aceptado finalmente por la Confederación de Empresarios de Andalucía (CEA) tras ver recogidas sus propuestas. Contiene una veintena de medidas de incentivación a la creación de empleo; entre otras, ayudas a las PYMES (así, subvenciones para el pago de cotizaciones a la Seguridad social para puestos de trabajo estables), ayudas al empleo de la mujer, reforzamiento del tejido industrial, plan especial de comercialización exterior, etc. Una vez suscrito el Pacto, la Cámara celebró el Debate general sobre la situación del empleo en Andalucía (28 Marzo).

No podría concluirse este apartado sobre la situación laboral sin una referencia al conflicto de Astilleros. Contra el Plan Estratégico de Competitividad (PEC) propuesto por la Agencia Industrial del Estado —sucesora del INI— las plantillas de Astilleros Españoles de las factorías de Cádiz, Puerto Real y Sevilla reaccionaron con violencia, entablado con las fuerzas del orden auténticas batallas campales que sacudieron durante algunos días la ciudad de Cádiz. El acuerdo final ha consistido en la reducción del 40% de la plantilla y la posibilidad de jubilar trabajadores de hasta 49 años, destinándose 29.000 millones de pesetas a financiar prejubilaciones y bajas incentivadas. A finales de diciembre salieron de Astilleros los primeros 350 prejubilados —los de 55 años— sobre un número de 1.300 a causar baja. El Pleno de la Cámara celebró el 26 de Julio un debate general sobre el *“Presente y futuro del sector naval en Andalucía”*.

Cabe registrar igualmente el conflicto entablado a mediados de mayo por el Sindicato Andaluz de Médicos y la Consejería de Salud, que duró mes y medio, período en el que dejaron de hacerse 13.000 operaciones y más de 200.000 consultas.

En otro orden de cosas, la tasa de inflación en Andalucía (IPC) se elevó al 4,4% (una décima superior a la media nacional), hecho que igualmente ha provocado la crítica de la oposición, aunque en verdad este dato no depende en buena parte de la acción del Ejecutivo regional. Córdoba fue la provincia más inflacionista de España (5,3%). Cádiz y Sevilla han sido las menos inflacionistas en el territorio andaluz.

En cuanto al déficit público, la Junta de Andalucía —según la Consejería de Economía— lo redujo, respecto al ejercicio anterior, en 9.694 millones de pesetas, con lo que resulta así un déficit total no financiero de 100.335 millones de pesetas, lo que representa una reducción global del 80% durante el último quinquenio.

Por lo que se refiere a la Deuda, según datos del Banco de España, del Consejo de Política Fiscal y Financiera y Ministerio para las Administraciones Públicas, la deuda de las diecisiete Comunidades Autónomas alcanzaba mucho antes de concluir el año 1995 los 3,8 billones de pesetas (40.000 millones más del gasto global propuesto). La Comunidad de Andalucía acumula una Deuda de 651.500 millones de pesetas, aumentándola un 4,6% respecto del ejercicio anterior. Dicha cifra sólo la supera Cataluña, con una deuda adquirida de 845.300 millones. Ahora bien, hay que notar que la Deuda andaluza queda aún lejos de su posible “techo” o límite máximo acordado por el Ministerio de Economía y Hacienda, situado en los 810.500 millones. De ello resulta que Andalucía ha sido la Comunidad Autónoma menos endeudada desde la perspectiva de la relación entre volumen de deuda emitido y el máximo posible permitido. Seguramente tiene que ver con esta “moderación” de la deuda —objetivamente, hay que llamarla así en términos relativos— la parálisis del Presupuesto y la consiguiente contención del gasto por tal motivo.

Por último, complace dejar constancia de dos hechos positivos para la economía andaluza: el fin de la peste porcina africana con la consiguiente apertura de mercados y el reconocimiento del uso exclusivo de la denominación *sherry* para los vinos de Jerez.

Instituciones básicas

Parlamento

Actividad parlamentaria en general

Forzado es destacar el alto contraste que resulta del más que discreto número de Leyes enmanadas del Parlamento, según veremos, en comparación con la cifra de iniciativas de otra índole, cuyo número se eleva a 5.347 en la IV Legislatura. En el Anexo se detallan las 3.476 correspondientes al año 1995 y a continuación ofrecemos el desglose referido a la Legislatura entera, es decir, al año y medio de su duración: 735 Proposiciones no de Ley; 35 Propuestas de resolución; 24 Mociones; 66 Interpelaciones; 1.428 Preguntas orales; 1.322 Preguntas de contestación escrita; 1.060 Solicitudes de información y documentación; 662 Solicitudes de comparecencia. A ello hay que sumar la creación de 18 Comisiones de Investigación solicitadas, de las que fueron aprobadas 6; así como la celebración de 10

Debates ante el Pleno. Queden reflejados por nuestra parte los datos citados y que el lector deduzca la interpretación oportuna, que necesariamente habrá de situar en algún punto entre los dos siguientes extremos: entender que los datos revelan una fructífera labor de control del Ejecutivo absolutamente inobjetable; o estimar que los mismos demuestran desmesura y una estrategia de bloqueo directamente encaminada al “acoso y derribo” del Gobierno. Tales han sido en realidad los respectivos puntos de vista mantenidos sobre el particular por los grupos de la oposición y el del Gobierno.

El Pleno celebró seis debates generales, según queda reflejado en el Anexo a esta Valoración, en la que no debe faltar una referencia, siquiera sea sucinta, al contenido del *Debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma* celebrado el 12 de junio de 1995, donde quedaron patentizados los elementos del conflicto institucional que venimos de relatar. (Una excelente crónica de este debate en Porras Nadas, A., *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 23, 1995, pág. 133 y ss). He aquí, pues, la trama de la situación, según sus protagonistas:

La exposición del Presidente resaltó su propuesta de diálogo con los grupos de la Cámara y demás fuerzas sociales, así como un optimista diagnóstico sobre el crecimiento económico y la generación de empleo, gracias a la concertación con los agentes sociales y económicos y al fomento de la formación profesional, de ayuda a las PYMES y demás medidas de reactivación industrial (Plan Industrial de Andalucía; Parques Tecnológicos; y actuaciones en zonas estratégicas como Riotinto, Bahía de Cádiz, campo de Gibraltar, Linares); mejora de las infraestructuras del transporte, a través del Plan Director de Infraestructuras de Andalucía; y de la política ambiental (Plan Andaluz de Medio Ambiente 1995-2000; Plan INFOCA contra incendios forestales; Plan de ordenación de los recursos naturales y demás Planes de uso y gestión de los parques naturales). No podía faltar la denuncia sobre la ausencia de colaboración y la existencia de pactos entre los grupos de la oposición, señalando que no se podía estar permanentemente en batalla electoral, ni poner cada día en cuestión la legitimidad de las instituciones o la propia legitimidad democrática de las personas elegidas.

Por parte del Grupo Popular, el Sr. Arenas Bocanegra criticaba la autocomplacencia reflejada en el discurso presidencial, refutando la positividad de los datos expuestos sobre las iniciativas legislativas del Gobierno, transferencias de competencias y situación del empleo, punto este en el que señalaba la relatividad del éxito que se pregonaba, dado el alarmante incremento de la precariedad laboral; ello entre otros temas constantes tales como el Plan de Desarrollo Rural, política del agua y subordinación de los andaluces a las decisiones del “Gobierno de Madrid. En cuanto al *punctus saliens* de la tensión, es decir, el tema de la “pinza”, el líder del PP devolvía la acusación señalando la incapacidad del Gobierno para generar una mayoría parlamentaria y la inactividad política del mismo, indicando además que la regeneración institucional pasaba por la recuperación del papel del Parlamento.

Por su parte, el Sr. Rejón (IU-CA) diagnosticaba la situación de Andalucía como en “estado de excepción económica y social”, llamando a la movilización ciudadana, calificando la acción del Gobierno como la “crónica de una intolerancia y una deslealtad con Andalucía”, acusando asimismo la desobediencia de éste a los mandatos de la Cámara y atribuyéndole en exclusiva la culpabilidad del bloqueo

de la política andaluza; dedicando asimismo especial atención a los problemas del empleo, astilleros, pesca, agua e integración europea.

En cuanto al Grupo andalucista el Sr. Pacheco puso de relieve temas como el del empleo, desmantelamiento industrial, problemas de la agricultura y la pesca, la ausencia de Presupuesto, atonía de la Administración por los problemas que gravitan sobre la función pública andaluza; parálisis del Parlamento a pesar de su aparente hiperactividad; así como el tema de la “pinza” parlamentaria —de la que dicho Grupo se autodeclara excluido— en cuanto “freno para el funcionamiento correcto del régimen parlamentario andaluz”.

Como resultado del Debate, valga la cita del indicado autor que, a modo de balance, concluye: “Una amplísima batería de propuestas de resolución de la cámara (de las que la Mesa sólo aceptó finalmente 107) sin que ninguna de las graves expectativas pendientes encontrara sustancial respuesta. Junto a la ya habitual discrepancia en los diagnósticos básicos sobre la situación de Andalucía, donde se enfrentaron el reiterado optimismo del Gobierno y del Grupo socialista frente a la visión crítica y pesimista de los Grupos de la oposición, se reproducía igualmente un notorio alejamiento institucional entre la mayoría de la Cámara y el grupo en el gobierno”.

Por otra parte, hay que dejar constancia de que la Cámara no llegó a un acuerdo para la elección del Defensor del Pueblo Andaluz, cargo vacante desde el 24 de enero y cubierto transitoriamente por el Adjunto Primero D. Jesús Maeztu Gregorio de Tejada, episodio éste cuyo relato ocuparía mayor espacio del que aquí es posible, bastando decir en realidad que su conclusión refleja el profundo disenso reinante entre las fuerzas políticas parlamentarias. Tampoco se consiguió la designación del Consejero Mayor de la Cámara de Cuentas. Asimismo, no se ha llegado a regularizar, conforme a lo dispuesto en la Ley 3/1995 —*vid. infra*— la situación del Director General de la Radio Televisión de Andalucía.

Es obligado reseñar la reforma del Reglamento de la Cámara llevada a cabo el 18 de Abril, tras cuatro meses de negociación. Esta tuvo su escollo fundamental en la propuesta del PP e IU-CA de que se incluyese la facultad de reprobación de altos cargos del Ejecutivo, con efecto vinculante para éste, asunto que traía causa de la reprobación efectuada a finales de 1994 contra la Consejera de Economía (Vid. Informe 1994). No fraguó la misma. El nuevo Reglamento sí reconoce, en cambio, el derecho de cualquier ciudadano o colectivo a dirigir preguntas al Consejo de Gobierno, a través del Parlamento; pudiendo destacarse también entre los aspectos más llamativos el que durante la discusión de un proyecto de Ley deba siempre consultarse a los colectivos directamente afectados por la norma; o que las diputadas embarazadas puedan realizar votaciones nominales sin estar presentes en la Cámara.

Coetáneamente, los Grupos PP e IU-CA propusieron que el Parlamento acordase la limitación a ocho años —sucesivos o alternos— del mandato del Presidente de la Junta de Andalucía, asunto que sin duda planteaba serios obstáculos jurídicos desde el punto de vista estatutario, como mínimo. También propugnó IU-CA que el Parlamento dictara su aprobación a la capacidad de autodisolverse, propuesta realmente peculiar que planteaba idénticos problemas que la anterior. Finalmente,

dichas propuestas no prosperaron en el Pleno celebrado al efecto el día 13 de Septiembre, donde el Presidente de la Comisión de Estatuto, Sr. Rojas Marcos, expuso a la Cámara las reservas de todo orden que tales iniciativas comportaban.

Actividad legislativa

La actividad legislativa en 1995 se traduce en seis Leyes aprobadas; dos de ellas correspondientes a proyectos presentados por el Gobierno y las cuatro restantes derivadas de proposiciones formuladas por los grupos parlamentarios. Puede también citarse como naturalmente integrada en este año —aunque fuera aprobada el 3 de enero de 1996—, la *Ley del Comercio Interior de Andalucía*, 1/1996 de 10 de enero, que traía causa de un Proyecto del Gobierno y que éste hubo de retirar el 29 de diciembre para suscribir con los demás Grupos una Proposición de Ley que fue aprobada cinco días después por el procedimiento de lectura única; acto final del Pleno de la Cámara que supuso para el Gobierno el último revés de la legislatura, aunque quizás quede para la historia, para colmo de las paradojas, revestido formalmente de una apariencia de entendimiento entre las partes, absolutamente engañosa. También pertenece al ejercicio que comentamos la Ley 6/1995 de 29 Diciembre de *Consejos Andaluces de Colegios Profesionales* aunque su publicación lleve fecha de 1996.

El número de Leyes aprobadas en 1995 no sólo constituye el balance de este año sino el de toda la IV Legislatura puesto que en 1994 no surgió de ella ninguna Ley. Dicho número no supera la media de siete leyes-año que resulta de las 95 leyes en total aprobadas por el Parlamento andaluz desde su creación hasta el final de 1994 y que representa el 4,7% de la producción legislativa total de las Comunidades Autónomas. (*El País*, 18-5-95, pág.25).

Mas no basta el dato cuantitativo. Para valorar en su justo punto la índole de la legislación producida hay que señalar la naturaleza de *leyes singulares* y el alcance de puro control político que ofrecen las Leyes resultantes de dichas proposiciones, salvo, claro está, la de *Comercio Interior*. Lo comprobaremos más adelante; ahora enumeramos las iniciativas que no fraguaron en leyes y que decayeron en todo caso con el fin de la Legislatura.

No prosperaron los Proyectos de Ley siguientes:

- *Prevención y asistencia en materia de drogas*
 - *Derechos y atención al menor*. (rechazado el 2-11-1995)
 - *Consejo Económico y Social de Andalucía* (rechazado el 22-11-1995)
 - *Presupuesto de la Comunidad Autónoma para 1996* (rechazado el 22-11-1995)
 - *Comercio Interior de Andalucía* (retirado por el Gobierno para su sustitución por una proposición de Ley suscrita por todos los Grupos, incluido el PSOE)
- Tampoco dieron fruto las Proposiciones de Ley formuladas por los Grupos:

a) IU-CA:

— *Modificación de la Ley 8/1.987, de 9 de diciembre por la que se crea la Empresa Pública de Radio y Televisión de Andalucía* (tomada en consideración y retirada).

— *Atención a las drogodependencias* (tomada en consideración).

— *Salud de Andalucía* (tomada en consideración).

— *Fomento de la conciencia social por la paz en Andalucía*.

— *Deporte de Andalucía*.

b) PP:

— *Prevención, asistencia e integración laboral de los drogodependientes*.

— *Modificación de la Ley 7/93 de 27 de Julio, Reguladora de la Demarcación Municipal de Andalucía*.

— *Modificación del artículo 6, de la Ley 1/1.986, de 2 de enero, Electoral de Andalucía, sobre las incompatibilidades de los Diputados del Parlamento de Andalucía*.

c) Todos los Grupos:

— *Modificación de la Ley 2/1995 de 1 de junio, de modificación de la Ley 2/1.989, por la que se aprueba el inventario de espacios naturales protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección*.

Fueron rechazadas (no tomadas en consideración) las Proposiciones de Ley relativas a *Modificación de la Ley 5/1.988, de 17 de octubre, de Iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos; Ordenación y Modernización del Comercio Interior de Andalucía; Incremento del 3,5% a los créditos de personal comprendidos en el Título II así como a las pensiones asistenciales establecidas en la Ley 9/1.993, de 30 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1994; Establecimiento y regulación de ayudas a los andaluces víctimas del terrorismo; Modificación de la vigente Ley del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma; Mediante la que se limitan los mandatos del Presidente de la Junta de Andalucía*.

Fueron aprobadas tres Propuestas de proposición de Ley, relativas a *Declaración del Parque Nacional de Sierra Nevada; Modificación de la Ley 1/1992 de arrendamientos rústicos históricos; Abolición de la pena de muerte* (fue solicitada su retirada).

Las Leyes aprobadas fueron las siguientes, por orden cronológico de su aprobación en el Pleno:

— *Ley 1/1995 de 19 de mayo, por la que se deroga el número dos de la disposición transitoria segunda de la Ley 9/1.993 de 30 de diciembre*.

Se trata de la primera de las Leyes aprobadas en la IV Legislatura. Surge de un

Proyecto del Gobierno específicamente destinado a resolver dos situaciones concretas bloqueadas a consecuencia de la vigencia prorrogada de la última Ley de Presupuesto, que prohibía, para 1994, la aprobación de oferta de empleo público para ingreso de nuevo personal e impedía que las convocatorias en tramitación pudieran dar lugar a un incremento de plantilla presupuestaria en dicho ejercicio. Estas limitaciones —que sólo habían sido concebidas para un año— resultaban perpetuadas a consecuencia de la indicada prórroga presupuestaria, con grave incidencia para el personal que se encontraba a la espera de que tales limitaciones cesaran y que pudiesen ser resueltas las convocatorias en tramitación. De ahí que el Gobierno recibiera el apoyo necesario para sacar la norma adelante, dada la índole de los intereses afectados.

— *Ley 2/1995 de 1 de junio, sobre modificación de la Ley 2/1.989, de 18 de Julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen Medidas adicionales para su protección.*

Esta norma surge de una proposición de Ley presentada por IU-CA y tiene una clara significación de control del Ejecutivo. Su Exposición de Motivos la justifica en la necesidad de garantizar “la pluralidad, representatividad e independencia de los Presidentes de las Juntas Rectoras de los Parques Naturales Andaluces”. Y, en efecto, el nuevo artículo 20 del texto legal que se modifica dispone que el Presidente de la Junta Rectora será nombrado por el Parlamento de Andalucía a propuesta de los distintos Grupos Parlamentarios, entre personas de reconocida autoridad y prestigio en materia de conservación y protección de la naturaleza y la defensa de los valores naturales, sociales y culturales de las zonas protegidas. La elección será por mayoría absoluta en primera votación y por mayoría simple en las sucesivas. El mandato será de cuatro años, pudiendo producirse el cese por votación mayoritaria del Parlamento. Con esta norma, que desposee al Gobierno de la designación de tales cargos, parece quedar zanjado uno de los temas conflictivos más notables de las relaciones Gobierno-oposición en los últimos tiempos.

Hay que registrar en relación con esta Ley una “anécdota” que tuvo la repercusión que puede adivinarse. Los grupos de la oposición que la apoyaban perdieron la votación por un error de procedimiento, no obstante lo cual la votación volvió a repetirse, una hora después.

— *Ley 3/1995 de 2 de octubre, relativa a modificación de los artículos 9.1 y 11 de la Ley 8/1.987 de 9 de diciembre, de Creación de la Empresa Pública de la Radio y Televisión de Andalucía y Reguladora de los Servicios de Radiodifusión y Televisión gestionados por la Junta de Andalucía.*

Es el fruto de otra proposición de Ley (PP e IU-CA) limitativa del poder del Ejecutivo por cuanto traslada al Parlamento la facultad de nombramiento y cese del Director de la Radio y Televisión de Andalucía que ostentaba el Gobierno. Requiere una mayoría de los dos tercios de la Cámara, previa consulta del Consejo de Administración, e igual *quorum* se exige para su cese, aparte otras causas objetivas contempladas por la norma. Dispone la Ley que a su entrada en vigor el actual Director General de la RTVA deberá someterse a la ratificación del Pleno del Parlamento, por mayoría de dos tercios. La Cámara no ha llegado a un acuerdo al respecto.

Un dato curioso. La Ley no habla de “elección” de citado cargo, sino de “nombramiento” y “cese”, lo cual ha suscitado en los propios servicios jurídicos del Parlamento el cuestionamiento de la norma, al indicarse la impropiedad de que la Cámara realice actos de ejecución (*El País*, 20-9-95, pág. 3).

— *Ley 4/1995 de 2 de octubre, relativa a la modificación del artículo 5.1 de la Ley 8/1.987 de 9 de diciembre, por la que se crea la Empresa Pública de la Radio y Televisión de Andalucía y regulación de los servicios de Radiodifusión y Televisión gestionados por la Junta de Andalucía.*

Es complementaria de la anterior, y tiene por objeto, según dice su Exposición de Motivos, garantizar el respecto a la pluralidad de la sociedad andaluza en el Consejo de Administración de RTVA y de todas las fuerzas con representación parlamentaria. La elección de sus quince miembros compete al Parlamento, por mayoría de dos tercios.

— *Ley 5/1995 de 6 de noviembre, Reguladora de la Publicidad Institucional.*

Deriva de otra proposición de Ley, formulada por el PP e IU-CA. Regula la adjudicación de la publicidad procedente del sector público, de forma que ésta “no altere la libre competencia y el principio de igualdad en el ámbito de los medios de comunicación social, así como evitar toda competencia desleal que incida negativamente en el pluralismo informativo”.

Por la incidencia inmediata que esta Ley ha desplegado sobre la realidad hay que destacar su artículo 6; éste dispone que al objeto de no influir en la intención de voto de los ciudadanos, la publicidad a que la misma se refiere no podrá realizarse en el período que media entre la convocatoria de elecciones y el día de su celebración, debiendo hacerse mención expresa de esta prohibición en el Decreto de convocatoria de las elecciones. Hay que notar que la Ley tiene carácter retroactivo, pues extiende su aplicación a los contratos publicitarios que se hubiesen suscritos con anterioridad a la misma.

En cumplimiento del precepto citado, el Decreto del Presidente 1/1996 de 8 de enero, de disolución del Parlamento de Andalucía y de convocatoria de elecciones (BOJA del 9) lo reproduce al punto y bajo esta prohibición ha echado a andar la campaña electoral, iniciada el 16 de febrero.

Sin duda, se trata de un “precepto-reacción” contra lo ocurrido en los pasados comicios (ver *Informe* de 1994) a propósito de las campañas publicitarias institucionales puestas en circulación que generaron alta conflictividad, siendo paradigmático el anuncio difundido masivamente en la prensa el mismo “día de reflexión” bajo el *slogan* “sólo en Andalucía, tanto en tan poco tiempo”. Desde este extremo, la Ley produce un largo efecto pendular colocándose en el extremo opuesto, que ha sido calificado por muchas voces como un despropósito que exige ser corregido. Así, se ha denunciado la imposibilidad de realizar algunas campañas publicitarias o anuncios que nada tienen que ver con la pugna electoral, como los que se refieren a medidas de fomento para la agricultura, vacunación infantil o las destinadas a promocionar a la Junta de Andalucía en la Feria Internacional de Turismo (FITUR), siendo especialmente significativo el efecto de haber hecho desaparecer cualquier mención a las entidades patrocinadoras (Junta de Andalucía y Ayuntamiento de

Granada) en todo el material relativo a la celebración del Campeonato del Mundo de Esquí Alpino, Sierra Nevada 1996, que comenzó en Granada el 11 de febrero; efectos, en suma, que han dado pie al Consejero del ramo a hablar de “ley-mordaza” y acusar a los Grupos proponentes de la misma de “secuestrar la imagen de Andalucía”. La Ley también ha sido objeto de enérgicas protestas por parte de la Asociación de empresarios de publicidad de Andalucía, que han aducido el efecto ruinoso que produce en el sector.

La *Ley de Consejos Andaluces de Colegios Profesionales* fue aprobada en el Pleno del día 19 de diciembre de 1995, siendo la última del ejercicio. Sin embargo no se ha producido su publicación dentro de dicho año (publicada en el BOJA núm. 2, de 9 de enero, como Ley 6/1995 de 29 de diciembre), por lo que su reseña y valoración queda diferida al ejercicio de 1996, No obstante, cabe señalar que deriva de un Proyecto del Gobierno que fue aprobado con el apoyo de todos los Grupos, verdadero suceso que ha sido simbolizado como el único consenso de la Legislatura.

La *Ley de Comercio Interior de Andalucía* acabó siendo aprobada, como ha quedado dicho, en el Pleno del día 3 de enero de 1996 por lo que formalmente cae fuera del ejercicio que comentamos. Se trata de la Ley 1/1996 de 10 de enero (BOJA núm. 7, de 18 de enero)

Gobierno. No se produjo más alteración en el Consejo de Gobierno que la del cese del Sr. Pascual Acosta, Consejero de Industria, Comercio y Turismo y su sustitución por el Sr. Zarrías Arévalo. Hay que señalar la reestructuración de las Consejerías de Presidencia —con la creación de la Delegación de la Junta de Andalucía en Bruselas— y Economía y Hacienda, como veremos *infra*.

Justicia. La Junta de Andalucía no dictó ninguna disposición relevante en su ámbito competencial sobre esta materia. Cabe citar, no obstante, el Convenio de colaboración con el Consejo General del Poder Judicial y Ministerio de Justicia e Interior para la Informatización de los servicios de justicia (Resolución 11 de enero 1995, BOE 1 febrero).

Fue nombrado como Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía el Excmo. Sr. D. Augusto Méndez de Lugo y López de Ayala.

Ejercicio de las competencias

Aparte las competencias ejercidas a través de las Leyes que han quedado reseñadas, se ha producido un notable número de disposiciones reglamentarias de las que una buena parte son de carácter organizatorio (reestructuración de Consejerías, recomposición de órganos y normas competenciales). Destacaremos a continuación las más importantes, por sectores de actividad.

Organización de la Comunidad Autónoma. Por su especial significado hay que señalar en primer término el cambio de denominación de dos órganos de la Consejería de Presidencia (Decreto 61/1995 de 14 marzo) que se convierten en la *Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación Exterior* y la *Comisión* del mismo nombre, con la intención de reforzar los órganos de coordinación relacio-

nados con la actividad de la Unión Europea y del Consejo de Europa. En esta línea, un hecho relevante ha sido la creación de la Delegación de la Junta de Andalucía en Bruselas (Decreto 164/1995 de 27 junio), con el fin de reforzar la presencia de la Comunidad Autónoma en la UE. El cargo de Delegado queda regulado por el Decreto 230/1995 de 3 octubre, que determina su nombramiento por Decreto del Consejo de Gobierno y le confiere, entre otras funciones, la representación de la Junta de Andalucía ante las instituciones de la UE.

Hay que señalar que, hasta el momento, esta Delegación junto a la del País Vasco son las únicas instituidas por las Comunidades Autónomas. Y aunque esta última Comunidad fue la que ganó el recurso ante el Tribunal Constitucional objeto de la Sentencia 165/1994 de 26 de mayo que reconoce a las Comunidades Autónomas la posibilidad de ejercer una labor de seguimiento e información de la UE y del Consejo de Europa y la apertura de delegaciones en Bruselas, ha sido la Junta de Andalucía la primera en estrenar sede, lo que tuvo lugar el 17 de enero de 1996. También la Consejería de Economía y Hacienda ha sido reestructurada a resultas del transvase de competencias realizado a la de Industria, Comercio y Turismo (Decreto 7/1995 de 17 enero).

Hay que registrar asimismo la creación de diversos órganos colegiados: Consejo Andaluz de Formación Profesional; Consejos de Puertos; Consejo Andaluz del Agua; Consejo Andaluz de Medio Ambiente; Consejos Provinciales de Medio Ambiente, Forestal y de Caza; todos ellos de carácter consultivo y de asesoramiento (Decretos 451/1994; 190, 202, 57 y 198/1995, respectivamente); la Comisión Interdepartamental de Andalucía en materia de Turismo, con funciones de coordinación (Decreto 27/1995); así como la modificación de algunos órganos preexistentes: Empresa Pública de Emergencias Sanitarias, Comisión de Protección Civil de Andalucía; Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía y demás Comisiones Provinciales; Comisión de Cartografía; Consejo Andaluz de Provincias; Consejo de Administración de la Empresa Pública de Suelo de Andalucía (EPSA); Consejo Andaluz de Medio Ambiente (Decretos 464/1994; 22, 26 y 21/1995).

Un nutrido grupo de disposiciones tienen por objeto la adscripción de competencias orgánicas en materia de puertos, reforma y desarrollo agrario, laboratorios de sanidad vegetal, defensa contra fraudes y calidad agroalimentaria, sociedades agrarias de transformación, carreteras, títulos académicos y profesionales, investigación, enseñanzas náuticas y subacuático-deportivas, propiedad intelectual y juventud (Decretos 217, 216, 218, 219, 220, 221, 222, 208, 229, 273, 268, 269 y 270/1995, respectivamente, que distribuyen así por Consejerías las competencias traspasadas por los Reales Decretos 1400 a 1409, todos ellos de 4 de agosto de 1995, publicados en el BOE de 13 de septiembre).

Por último, cabe destacar en este Capítulo el Decreto 204/1995 de 29 de agosto por el que se establecen medidas organizativas para los servicios administrativos de atención directa al ciudadano, a efectos de la aplicación de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre.

Disposiciones relativas a las entidades locales. Como disposición de genuino carácter regulador sólo puede citarse el Decreto 147/1995 sobre procedimiento

para la aprobación y rehabilitación de escudos heráldicos, banderas y otros símbolos de las Entidades locales de la Comunidad Autónoma.

Entre los Decretos de naturaleza singular caben citar los aprobatorios de segregaciones de los núcleos de población de Arroyo del Ojanco (del municipio de Beas de Segura, Jaén) y San José del Valle (del municipio de Jerez de la Frontera).

Economía y Hacienda. Acciones de fomento han sido aprobadas por el Decreto 79/1995 de 21 de marzo de promoción cooperativa que tiene por objeto establecer las medidas de apoyo para el desarrollo empresarial en Andalucía, a través de sociedades cooperativas y anónimas laborales; e igualmente por el Decreto 151/1995 de 13 de junio sobre ayudas para la creación de empresas por jóvenes andaluces (Programa Empresa Joven).

Tres Decretos autorizaron la emisión de Deuda para financiar inversiones, por importe respectivo de 30.000, 24.806 y 60.000 millones de pesetas (Decretos 99, 171 y 267/1995).

Agricultura, Ganadería y Pesca. Se encuentran en este sector algunas medidas subvencionales (seguros agrarios; para paliar los efectos de la sequía), y otras disposiciones tales como el Decreto 51/1995 sobre producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios, en cumplimiento del Reglamento CEE 192/91 de 24 de junio y del Real Decreto 1852/93 de 22 octubre; y el 215/1995 sobre producción integrada en la agricultura y su indicación en productos agrícolas. Pero sin duda sobresale el Reglamento por el que se crea el Registro de Operadores comerciales de frutas y hortalizas frescas y se establecen normas de inspección y control para la comercialización de las mismas (Decreto 460/1994 de 24 noviembre) que se dicta con el fin de acomodar la normativa al Reglamento 2251/92 de la Comisión de las CEE de 29 de Julio de 1992.

Asimismo, destaca por su importancia el Reglamento regulador de las Cofradías de Pescadores y sus Federaciones, que modifica otro anterior (Decreto 40/1.989 de 1 marzo) en aspectos tan importantes como: naturaleza; funciones; creación, modificación y disolución; Estatutos, afiliados y censo; régimen económico, presupuestario y contable; órganos rectores; proceso electoral; Comisión gestora; Federaciones y Registro. (Decreto 145/1995 de 6 junio).

Montes y espacios naturales. Consonante con la prioritaria atención exigida por la plaga de incendios forestales, agravada por la situación de sequía, es la aparición de una completa disposición, el Decreto 470/1994 de Prevención de Incendios Forestales; y en la misma línea debe destacarse la aprobación del Plan de lucha contra los incendios forestales de la Comunidad Autónoma de Andalucía (Plan INFOCA) (Decreto 108/1995 de 2 mayo).

Merece dejar constancia de la aprobación del Plan de Ordenación de los recursos naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de la Breña y Marismas del Barbate. (Decreto 424/1994 de 2 noviembre).

Medio ambiente. Destaca en este sector una importante disposición: el Reglamento de Residuos aprobado por el Decreto 283/1995 de 21 noviembre y que ejecuta parcialmente la Ley 7/1994 de 18 de mayo de Protección ambiental. Persigue la gestión adecuada de todos tipo de residuos, promoviendo la reducción de los

mismos y su peligrosidad, fomentando su recogida selectiva y posterior reciclaje y reutilización, así como la eliminación de los depósitos incontrolados.

También cabe citar una disposición ciertamente peculiar: la que regula el examen del cazador y del pescador, el Registro Andaluz de Caza y de Pesca Continental y la expedición de las licencias (Decreto 272/1995 de 31 octubre). Se implanta, pues, dicho examen que el aspirante deberá superar, o seguir un curso con aprovechamiento.

Turismo. Se han dictado tres disposiciones que versan respectivamente sobre ordenación de los alojamientos en casas rurales andaluzas, fijación de los objetivos básicos que han de inspirar los planes de inspección turística, y ordenación de precios de los alojamientos turísticos (Decretos 94, 95 y 96/1995).

Obras Públicas; puertos. El Decreto 176/1995 de 18 Julio regula la determinación del "sumando de actividad" del canon de las concesiones en los puertos e instalaciones portuarias. Por otra parte, el Decreto 97/1995 de 11 abril establece una línea de ayudas para la realización de obras y actuaciones tendentes a la mejora y modernización de los regadíos y el ahorro de agua.

Ordenación del territorio y urbanismo. En relación con lo previsto en la Disposición Adicional primera de la Ley 1/1994 de 11 de enero de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma que fijaba el plazo de un año para la formulación del POTA, el Decreto 83/1995 de 28 de marzo acuerda la formulación y establece la composición y funciones de la Comisión de Redacción del Plan.

Una disposición que debe ser resaltada por su evidente trascendencia es el Decreto 184/1995 de 25 de Julio por el que se regula el plazo máximo para la tramitación y resolución de determinados procedimientos sancionadores en materia urbanística. Se refiere a aquellos procedimientos que tramitados por los Ayuntamientos hayan de resolverse por los órganos de la Administración autonómica, y los que sean de la total competencia de esta Administración. Para los dos casos se establece el plazo máximo de un año desde la iniciación a la resolución.

Vivienda. Hay que registrar diversas medidas subvencionales: ayudas directas a deudores de préstamos hipotecarios para atender situaciones de impago por la adquisición de viviendas protegidas (Decreto 1/1995 de 10 enero); medidas para facilitar el acceso de los jóvenes a la vivienda (Decreto 13/1995 de 31 enero); y acceso a la propiedad de viviendas arrendadas de promoción pública (Decreto 100/1995 de 18 abril). Por otra parte, el Decreto 243/1995 de 10 de octubre regula el plazo de duración de los contratos de las viviendas acogidas al régimen especial en alquiler promovidas por promotores públicos distintos de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, fijándolo en un período de dos años.

Salud. Resulta, con diferencia, el sector más nutrido de disposiciones de genuino alcance general. El comentario que merecen no cabe, sin embargo, en el limitado espacio de que disponemos, por lo que baste su cita y remisión a las "fichas normativas" correspondientes. Se han aprobado los Reglamentos de Desinfección, desinsectación y desratización sanitarias (Decreto 8/1995); el que regula la distribución, control y procesamiento de las recetas oficiales de estupefacientes para uso humano (Decreto 24/1995); el reglamento, de amplia incidencia

social, por el que se determinan los derechos de los padres y de los niños en el ámbito sanitario durante el proceso del nacimiento (Decreto 101/1995); la regulación de los procedimientos de homologación de centros hospitalarios públicos y privados para la prestación de asistencia sanitaria prestada bajo convenios y conciertos (Decreto 165/1995); así como otras disposiciones, relacionadas con los efectos de la sequía, referidas a la calidad de las aguas potables de consumo público y reutilización del agua de piscinas de uso colectivo.

Trabajo. Hay que registrar en este sector algunas acciones fomento; así medidas de ejecución del Plan de Desarrollo Rural (Decreto 226/1995); Programas de formación profesional ocupacional, de fomento del empleo y de fomento del empleo de la mujer (Decretos 28, 55 y 57/1995). En relación con el Plan de Empleo Rural, hay que recordar la disposición sobre financiación de los préstamos concertados por las Diputaciones Provinciales para la ejecución de proyectos de obras realizadas por las Corporaciones Locales de acuerdo con el Plan de Empleo Rural (Decreto 226/1995).

Asistencia social. Salvo la creación de un "Consejo Andaluz de Mayores" y sus Consejos Provinciales; y la actualización en 43.470 pesetas anuales de la ayuda complementaria en favor de ancianos, enfermos incapacitados y personas con minusvalías, no aparece ninguna otra disposición sobre este sector, que aparece así bastante deficitario. Hay que anotar, no obstante, algunos convenios de colaboración suscritos con el Ministerio de Asuntos Sociales, que citaremos *infra*.

Educación y Ciencia. Este sector se ha orientado durante 1995 al ámbito de la enseñanza universitaria, aunque queda reducido a la aprobación del Catálogo de títulos oficiales de las Universidades Andaluzas, a la composición de la Comisión del Distrito Unico universitario de Andalucía y a la aprobación de la normativa provisional de las Universidades de Almería y Jaén, así como la reforma de los Estatutos de la Universidad de Sevilla.

Cultura. Resalta en este sector, e incluso en el panorama general de la actividad reglamentaria en este año, la aprobación del importante Reglamento de Protección y Fomento del Patrimonio Histórico de Andalucía (Decreto 19/1995 de 7 febrero) que desarrolla el núcleo del contenido protector de la Ley 1/1.991 de 3 de Julio, de Patrimonio Histórico de Andalucía. Regula el Catálogo de los bienes culturales, obligaciones de los titulares, clases de bienes, medidas de fomento y régimen sancionador. De no menor importancia, en razón al producto final, es el acuerdo de formulación del Plan General de bienes culturales para el período 1996-99, cuya Comisión redactora dispone del plazo de seis meses para finalizar la primera fase de elaboración del mismo (Decreto 106/1995 de 25 abril).

Estadística. El Decreto 54/1995 de 7 de marzo aprueba el Programa estadístico anual para 1995, en desarrollo del Plan Estadístico de Andalucía 1993-1996.

Otras actividades

Cabe reseñar en este apartado algunas relaciones convencionales, de las que destacamos las establecidas con órganos de la Administración del Estado. Así, en

materia de *Agricultura*: *Ensayos de pre y post control de semillas de diversas especies agrícolas* (Res. 29-12-94; BOE, 9 febrero); *Ensayos de valor agronómico de variedades de diversas especies agrícolas* (Res. 29-12-94; BOE, 11 febrero). De *Obras públicas y vivienda*: *Rehabilitación de viviendas en barrios de La Trinidad y El Perchel de Málaga* (Res. 18-I-95; BOE, 22 febrero); *Rehabilitación de viviendas en barrios de La Chanca y San Cristóbal de Almería* (Res. 15-2-95; BOE, 14 marzo); Convenio con Instituto Social de la Marina y Ayuntamiento de Cádiz para la *rehabilitación de viviendas en barriada "Cerro del Moro"* (Res. 19-10-95; BOE, 6 noviembre); Convenio-marco de colaboración con la *Confederación Hidrográfica del Guadalquivir* (Res. 21-11-95; BOE, 19 diciembre). En materia de *Asuntos Sociales*: Convenio de colaboración con el Ministerio de Asuntos Sociales sobre *atención a primera infancia* (Resolución 30-11-94; BOE 3 enero; y otro de 22-11-95; BOE, 23 diciembre); *Plan Gerontológico* (Res. 30-11-94; BOE 24 febrero); *marginación del pueblo gitano* (29-12-94; BOE, 27 febrero; y otro de 6-10-95, BOE del 23); *familias en cuyo seno se producen malos tratos* (Res. 29-12-94; BOE, 7 marzo; y otro de 10-11-95; BOE, 14 diciembre); *personas en situación de precariedad con riesgo de exclusión social o económica* (Res. 17-I-95; BOE, 23 febrero; y otro de 23-12-95; BOE, 23 diciembre); Convenio con el Instituto de la *Mujer* sobre cooperación en programas y actuaciones (Res. 22-6-95; BOE, 8 Julio).

Otros acuerdos: Convenio con Instituto Nacional de Empleo sobre *Formación profesional ocupacional en el ámbito rural* (Res. 16-11-95; BOE, 12 diciembre); Convenio de colaboración de la *Cámara de Cuentas* con la Secretaría de Estado de Hacienda (Res. 6-7-95; BOE, 3 agosto).

Conflictividad

Aun dentro de la línea de descenso de la conflictividad con el Estado, generalizada en todo el territorio nacional, hay que resaltar la resolución del recurso de inconstitucionalidad 1.332/89, acumulado a otros, interpuesto por la Junta de Andalucía contra diversos preceptos de la Ley 4/89 de 27 de marzo de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres. La Sentencia del T.C. declara la nulidad de la Disposición Adicional 5ª de dicha Ley en cuanto considera básicos sus arts. 21.3 y 4; y 22.1 en la medida en que atribuye exclusivamente al Estado la gestión de los Parques Nacionales; y art. 35.1 y 2.

La Sentencia del TC de 8 de noviembre desestimó la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo con sede en Granada del TSJ de Andalucía, recurso 619/90, sobre los artículos 5, 6 y 7 y Disposición Adicional 1ª de la Ley 2/89 de 18 de julio por la que se aprueba el inventario de espacios naturales protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección.

Hay que registrar, asimismo, tres cuestiones de inconstitucionalidad, (núms. 3792, 3793, 3794/1995) derivadas de sendos recursos contenciosos, planteadas por la Sala de Sevilla del TSJ., en relación con el art. 10.4 de la Ley del Parlamen-

to de Andalucía 3/1.991 de 28 de diciembre del Presupuesto de la Comunidad Autónoma.

Finalmente, hay que hacer constar el planteamiento de un conflicto positivo de competencia por parte del Estado (núm. 1492/1995), contra determinados preceptos del Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía núm. 418/1994 por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los recursos naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Cabo de Gata-Níjar; y otro conflicto de la misma clase, este planteado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, contra la Orden del Ministerio de Agricultura y Pesca de 3 de Julio de 1995 por la que se establece la Reserva marina del Cabo de Gata-Níjar.

Final

En el Informe que precede hemos hecho abstracción de lo ocurrido en Andalucía tras el final de la IV Legislatura. Pero cuando el lector tenga en sus manos esta obra las elecciones anticipadas ya se habrán celebrado y el nuevo Gobierno estará constituido. De tales vicisitudes podrá encontrarse información en otras partes de este libro y, señaladamente, en la Valoración General.

Aunque ya son conocidos dichos datos aun es preciso por nuestra parte hacer el esfuerzo de olvidarse de los mismos y formular una apuesta que sería válida en toda circunstancia: que de la larga etapa vivida se extraiga al menos el valor de la experiencia y que cada cual, sin exclusión practique el sano ejercicio de la autocrítica, teniendo en cuenta que cada día perdido añade lastre a un retraso que esta región no merece. Es preciso desarrollar el Estatuto con normas de verdadero alcance que hagan recobrar a los andaluces la ilusión de su autonomía, como vehículo de integración y de progreso. Aquella ilusión que demostró tener un lejano ya 28 de Febrero.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios:

Total Diputados: 109

Composición a 1-I-1995:

Socialista: 45

Popular de Andalucía: 41

Izquierda Unida-Convocatoria por Andalucía: 20

Andalucista: 3

Composición a 31-XII-1995: Sin cambios.

Estructura del Gobierno:

Presidente: Manuel Chaves González.

Número de Consejerías: 11

Presidencia: Luis Planas Puchades

Gobernación: Carmen Hermosín Bono

Economía y Hacienda: Magdalena Álvarez Arza

Industria, Comercio y Turismo: Gaspar Zarrías Arévalo

Obras Públicas y Transportes: Francisco Vallejo Serrano

Agricultura y Pesca: Paulino Plata 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

Tipo de Gobierno:

Por apoyo parlamentario: Minoritario (mayoría relativa).

Partidos y número de Diputados que le apoyan: Socialista: 45 Diputados.

Composición del Gobierno: Homogéneo (PSOE).

Cambios en el Gobierno:

Consejería de Industria, Comercio y Turismo. El anterior Consejero, D. Antonio Pascual Acosta fue relevado a petición propia, sucediéndole el Sr. Zarrías Arévalo. (Decretos del Presidente 232 y 233/1995 de 3 de octubre; BOJA núm. 129 del 4 octubre).

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza:

No ha habido.

Mociones de reprobación:

No ha habido.

Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas:

Proposiciones no de Ley ante el Pleno: 191 presentadas. Fueron aprobadas 60.

Proposiciones no de Ley ante Comisión: 310 presentadas. Fueron aprobadas 89.

Propuestas de resolución: 18 formuladas. Fueron aprobadas 13.

Mociones: 15 presentadas. Fueron aprobadas 14.

Interpelaciones: 32 presentadas. 9 fueron sustanciadas.

Preguntas Orales ante el Pleno: 693 formuladas. Fueron contestadas por el Presidente de la Junta de Andalucía 35.

Preguntas Orales en Comisión: 260 planteadas.

Preguntas de contestación escrita: 991 presentadas. Fueron contestadas 615.

Solicitudes de información y documentación: 557 presentadas. 339 fueron contestadas.

Solicitudes de comparecencia: 409 solicitadas ante Pleno y Comisiones. Fueron efectuadas 26 ante el Pleno, que corrieron a cargo del Presidente de la Junta (1), relativa a la situación del sector naval; y de los titulares de las Consejerías de Presidencia (3), Gobernación (1), Economía y Hacienda (1), Industria, Comercio y Turismo (1), Obras Públicas y Transportes (5), Agricultura y Pesca (2), Salud (1), Cultura (1), Medio Ambiente (2). Hay que hacer constar que nueve de estas comparecencias lo fueron a solicitud del propio Consejo de Gobierno.

Ante Comisiones se celebraron 100. De ellas, 14 a solicitud del Consejo de Gobierno.

Creación de Comisiones: 7 Comisiones de Investigación solicitadas, siendo aprobadas las siguientes:

— *“Fondos de la Comunidad Autónoma de Andalucía invertidos en la Expo'92 (Isla de la Cartuja y su entorno) y celebración del Vº Centenario”*. Aprobada el 4 de abril de 1995.

— *“Proceder al estudio del proceso de fusión de la Caja de Ahorros de Jerez y la Caja de Ahorros San Fernando de Sevilla, con especial atención a los posibles tratos de favor por parte de la Administración andaluza”*. Aprobada el 3 de mayo de 1995.

Debates Generales ante el Pleno:

— *“Repercusiones de la sequía que padece la Comunidad Autónoma de Andalucía”*. Sesión de 7 de febrero de 1.995. (BOPA, 60; 7-3-95)

— *“Desarrollo rural y empleo rural”*. Sesión de 14 de febrero de 1.995. (BOPA, 62; 14-3-95)

— *“Situación del empleo en Andalucía”*. Sesión de 28 de marzo de 1.995. (BOPA, 71; 18-4-95)

— *“Debate sobre el estado de la Comunidad 1995”*. Sesión de 12 de julio de 1.995. (BOPA, 102; 1-8-95).

— *“Presente y futuro del sector naval en Andalucía”*. Sesión de 26 de julio de 1.995. (BOPA, 105; 11-8-95).

— *“Conservación del Parque Nacional de Doñana, desarrollo de su entorno y consecuencias derivadas de la gestión de la Junta de Andalucía”*. Sesión de 26 de julio de 1.995. (BOPA, 105; 11-8-95).

Reformas del Reglamento del Parlamento:

Reforma aprobada por el Pleno de la Cámara en la sesión de 18 de abril de 1995, publicada en el Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía núm. 76, de 25 de mayo, entrando en vigor este mismo día. Afecta a 95 artículos.

Normas interpretativas y supletorias del Parlamento:

No constan.

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

Consejo Consultivo de Andalucía. Presentó su Memoria anual correspondiente a 1.994 ante el Presidente de la Junta —primera desde la puesta en funcionamiento de dicho Organismo— en sesión solemne celebrada el día 31 de marzo de 1.995 en su sede de la ciudad de Granada. La Memoria refleja un total de 37 dictámenes emitidos en los ocho meses reales de funcionamiento, dado que este comenzó con carácter pleno el día 27 de abril de 1.994, constituyéndose su Comisión

Permanente el 4 de mayo siguiente. Dos de dichos dictámenes lo fueron sobre Anteproyectos de Ley, nueve sobre Proyectos de Reglamento y el resto sobre actuación administrativa. Figuran asimismo seis acuerdos interpretativos sobre la Ley y el Reglamento del propio Consejo.

Los datos de 1.995 —a reserva de la presentación formal de la Memoria— reflejan elocuentemente el desarrollo alcanzado por la Institución. Los dictámenes emitidos han sido 92, desglosados en: 7 sobre Anteproyectos de Ley, 12 Proyectos de disposiciones reglamentarias, 3 Cuestiones de competencia y 70 sobre actuación administrativa en general; amén de otros acuerdos sobre asuntos especiales.

Defensor del Pueblo Andaluz. Informe anual correspondiente a 1.994, presentado ante el Pleno de la Cámara el 20 de septiembre de 1.995 (publicado en el Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía núm. 127 de 14 de noviembre). Fue presentado por el Adjunto Primero, Sr. Maeztu, como Defensor en funciones, dada la situación vacante en que se encuentra el cargo del titular por falta de consenso entre los grupos. Hay que destacar su *Informe sobre los Procedimientos de selección y provisión en la Administración de la Junta de Andalucía* (BOPA, 107 de 8 de septiembre), donde realiza una cruda crítica de la situación, concentrada en los siguientes puntos: a) Inadecuación de la Ley 6/85, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía; b) falta de periodicidad en la convocatoria de concursos de traslado; c) dilaciones en la tramitación y resolución de concursos de méritos; d) demoras en los nombramientos de los funcionarios de carrera; e) proliferación de los nombramientos provisionales; f) nombramiento de personal interino; g) similares problemas respecto del personal laboral. (Vid. un análisis del Informe en Morillo-Velarde, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 23, 1.995, págs. 225 y ss.).

Cámara de Cuentas. Entregó el 28 de diciembre su Informe provisional de fiscalización correspondiente al ejercicio de 1994. Aparte el énfasis puesto en el uso excesivo de la contratación directa, resalta el déficit sanitario en 254.000 millones de pesetas (la Gerencia del SAS no admite tal cifra, estimándola en 50.000 millones) y la comisión de dos supuestos delitos: la suscripción de Deuda sin Presupuesto y el impago de derechos pasivos de los trabajadores.

Rasgos generales

Las últimas actuaciones en el proceso de liquidación del Gobierno PSOE y los primeros pasos en la andadura del nuevo Gobierno PP-PAR constituyen las referencias generales que permiten caracterizar el ejercicio político aragonés de 1995.

La conducta del Presidente Marco, forzado a dimitir en los comienzos del año, condujo a una deplorable situación institucional. El Presidente en funciones Tejedor apenas tuvo tiempo para alentar la conservación de alguna esperanza en el horizonte político de su Gobierno. De manera que la formación del nuevo Ejecutivo por el Presidente Lanzuela se ha visto acompañada de expectativas sobre el inicio del necesario proceso de regeneración política en la Comunidad Autónoma.

Liquidación del Gobierno PSOE

El Presidente Marco debió dimitir en el mes de enero, renunciando incluso a su condición de Diputado de las Cortes de Aragón (el cese se dispuso en Real Decreto 49/1995, de 19 de enero).

Las dudas sobre la integridad personal y la aptitud política del Presidente habían plasmado ya durante 1994 en su procesamiento por el "caso del sillón" (compra de un sillón para uso particular con fondos públicos) y en la constitución de una comisión parlamentaria de investigación.

Ambas actuaciones terminarían con resultados negativos para el afectado, puesto que en 1995, por una parte, ha sido condenado como autor de un delito de malversación de caudales públicos y, por otra parte, la Comisión de investigación ha apreciado la existencia de responsabilidades políticas en la contratación de ciertos servicios (Dictamen aprobado por el Pleno de las Cortes de Aragón de 9 marzo 1995, B.O. Cortes de Aragón núm. 167, de 17 marzo 1995). Además, la exigencia de responsabilidades penales en el "caso Diamond" (espionaje telefónico a diversos políticos) ha determinado el procesamiento de Marco.

Los hechos hablan por sí solos. El deterioro de la imagen del Gobierno PSOE alcanzó cotas difícilmente superables. En el mismo mes de enero había cesado el Consejero Nadal (Decreto del Presidente de 11 enero 1995), con lo cual en poco más de un año llegaron a cuatro, sobre un total de nueve, los Consejeros dimitidos dentro del Gobierno PSOE, constituido tras el triunfo de la moción de censura contra el Gobierno PAR-PP (15 septiembre 1993).

La falta de confianza política determinó incluso el rechazo de la candidata Abós, quien no obtuvo la mayoría requerida en ninguna de las dos votaciones realizadas, conforme a lo establecido en el art. 22.2 del Estatuto de Aragón (B.O. Cortes de Aragón núm. 163, de 13 febrero 1995). Únicamente la proximidad de las elecciones explica el mantenimiento del Gobierno PSOE, con el Consejero de Presidencia Tejedor como Presidente en funciones, pese a no disponer del suficiente apoyo parlamentario.

Culminaba así un período durante el cual las relaciones políticas aragonesas alcanzaron un nivel de enrarecimiento sin precedentes. Desde el mismo acceso al Gobierno contando con el voto de un diputado tráfuga del PP hasta las últimas implicaciones penales, todos los hechos manifiestan el grave deterioro de la vida política en la Comunidad Autónoma.

Constitución del Gobierno PP-PAR

En las circunstancias descritas, era previsible la reacción del electorado, que castigó duramente al PSOE, propiciando la constitución del Gobierno de coalición PP-PAR bajo el dominio de la imagen del nuevo Presidente Lanzuela (PP). La clave del triunfo electoral del PP parece encontrarse en un sutil mensaje de regeneración política, centrado en la calidad personal y profesional de los candidatos. El nombramiento de los Consejeros acentúa esa idea, al haberse dado un peso importante a los independientes en la composición del nuevo Gobierno.

El reparto de las consejerías obedece a un esquema tripartito, conforme al cual se atribuyen dos consejerías a PP, otras dos a PAR y las dos últimas a independientes. No obstante, es claro que PP, de acuerdo con los resultados electorales, accede al área de poder más importante, puesto que se reserva los Departamentos con competencias de tipo horizontal (el "mega-Departamento" de Economía y el Departamento de Ordenación Territorial), mientras que los miembros del PAR reciben Departamentos sectoriales (Agricultura y Sanidad) y a los independientes se reserva un Departamento horizontal (Presidencia) y otro sectorial (Educación).

Delicados equilibrios para lograr una adecuada distribución del poder político parecen estar detrás de la composición del Gobierno PP-PAR, en un intento de aunar las diversas corrientes que confluyen al sustento del ejecutivo. El reto implícito en esa composición estriba en comprobar si permite repartir suficiente juego entre los actores políticos sin mengua de la necesaria cohesión del Gobierno. Cabe recordar que los Gobiernos PAR-PP (1987-1993) no lograron superar la parcelación del poder político propia de todo Gobierno de coalición.

Sin embargo, no hay seguridad de que la actuación descoordinada de los Consejeros en los Gobiernos PAR-PP constituya un precedente que necesariamente haya de reproducirse en el Gobierno PP-PAR. La capacidad política del Presidente, la actitud de los Consejeros, el clima generado en las reuniones y aun el mismo diseño organizativo del Gobierno son elementos que, junto con otros, pueden conformar sensibles diferencias de este Gobierno con respecto a los precedentes. La estructura del Gobierno invita, desde luego, a pensar en el incremento de los lazos de unión entre sus miembros, pues se trata de un ejecutivo reducido, de seis miembros más el Presidente únicamente.

Situación de los partidos políticos

Los resultados de las elecciones autonómicas de 28 mayo 1995 constituyen claro índice de la situación de los diferentes partidos políticos aragoneses. No obstante, conviene explicar algunas circunstancias.

El PP ha obtenido los mejores resultados de su trayectoria aragonesa, bajo todos los puntos de vista: número de escaños (27, frente a los 17 obtenidos en 1991, 13 en 1987 y 17 en 1983), porcentaje de sufragios (37 por ciento, frente al 20 por ciento en 1991, el 15 por ciento en 1987 y el 22 por ciento en 1983) y número de votos obtenidos (243.000, frente a los 126.000 de 1991, 99.000 de 1987 y 136.000 de 1983).

El prudente comportamiento de los líderes populares ha facilitado el aprovechamiento de sufragios perdidos por otras formaciones políticas. Cabe incluso augurar una consolidación e incluso un incremento del voto a este partido, en función de los acuerdos de colaboración alcanzados con el PAR.

El PSOE aragonés, en cambio, ha sufrido los peores resultados de su historia, también bajo cualquier punto de vista que se maneje: número de escaños (19, frente a los 30 obtenidos en 1991, 27 en 1987 y 33 en 1983), porcentaje de sufragios (25 por ciento, frente al 40 por ciento en 1991, el 36 por ciento en 1987 y el 47 por ciento en 1983) o número de votos obtenidos (163.000, frente a los 247.000 de 1991, 228.000 de 1987 y 283.000 de 1983).

El duro castigo recibido del electorado por el PSOE deriva de su comportamiento político en el Gobierno, desde el sorpresivo acceso al poder contando con el voto de un diputado tráfuga del PP hasta los datos sobre el espionaje político. Sin duda, el origen directo de ese comportamiento político incumbe al Presidente Marco, cuyas responsabilidades políticas ya fueron materializadas, estando en curso de ser rendidas las penales. Ahora bien, con ser importante el apartamiento del responsable directo, parece que será difícil limitar a él la exigencia de responsabilidades políticas. Los datos invitan a pensar que una eventual recuperación de la confianza del electorado requiere cambios profundos en la oferta de candidatos presentada por el PSOE; cambios que sólo parcialmente se produjeron en las listas para las elecciones de mayo 1995.

El PAR decididamente no se recupera desde la moción de censura sufrida en septiembre de 1993. Baja desde los 17 escaños obtenidos en la elecciones autonómicas de 1991 a 14 en 1995, con pérdida de veinte mil votos equivalentes a un cuatro por ciento de los sufragios. Su mala situación económica puede propiciar el entendimiento con el PP, dentro de un proceso de pérdida de la propia identidad.

IU, desligada ya de la coalición con otras fuerzas políticas, mantiene tensiones internas, aunque ha incrementado su presencia en las Cortes de Aragón, donde ha pasado de los tres escaños obtenidos en las elecciones de 1991 a los cinco de 1995.

Por último, CHA, con un discurso nacionalista, ha logrado calar en un sector del electorado, lo que le ha permitido inaugurar su presencia parlamentaria con dos escaños.

Ejercicio de las competencias

Cabe analizar el ejercicio de las competencias autonómicas diferenciando entre la actividad legislativa, la reglamentaria y la de gestión.

Actividad legislativa

Leyes aprobadas. La escasa actividad legislativa desenvuelta durante 1995 se explica por las vicisitudes políticas de la Comunidad Autónoma, con la dimisión de un Presidente, la celebración de elecciones, el cambio de partido en el Gobierno, la reestructuración de los Departamentos y el retraso en la aprobación de los Presupuestos.

De las nueve leyes aprobadas, seis fueron de contenido financiero, a fin de establecer las características del endeudamiento, autorizado hasta un máximo de 37.000 millones de pesetas en los Presupuestos de 1994 (Ley 2/1995, de 6 marzo, modificada por Ley 8/1995, de 15 noviembre), aprobar la concesión de créditos extraordinarios por 4.896, 2.786 y 2.450 millones de pesetas (Leyes 5, 6 y 7/1995, de 30 marzo) y ya en los últimos días del ejercicio aprobar los Presupuestos para el mismo 1995 (Ley 9/1995, de 27 diciembre). Presupuestos que tratan de contener al máximo el gasto de la Comunidad Autónoma, situándolo en 147.579 millones de pesetas, 23.431 millones por debajo del año 1994.

De las otras Leyes aprobadas en 1995, dos contienen pequeñas modificaciones de la Legislación autonómica: en la Ley Electoral de la Comunidad Autónoma, para incluir ciertas reglas sobre las subvenciones y la publicidad electorales (Ley 3/1995, de 29 marzo) y en el régimen de la sucesión intestada establecido por la Compilación de Derecho Civil de Aragón (Ley 4/1995, de 29 marzo).

En especial, la Ley del Presidente y del Gobierno. Por último, la Ley del Presidente y del Gobierno (Ley 1/1995, de 16 febrero) contiene importantes novedades. Inicia el proceso de bipartición de la Ley del Presidente, de la Diputación General y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (Ley 3/1984, de 22 junio, modificada por Ley 3/1993, de 15 marzo), partiendo de una neta separación entre los conceptos de Gobierno y Administración. El preámbulo justifica la distinción en la propia terminología del encabezado del título IV de la Constitución. ("Del Gobierno y de la Administración"), en la jurisprudencia constitucional y en la regulación separada que el Estatuto de Aragón contiene para el Gobierno —Diputación General— (arts. 23 y ss.) y la Administración (arts. 43 y ss.). Pretende así configurar "un ámbito normativo directamente dependiente de la voluntad política popular en su efectividad", diferenciándolo del nivel administrativo.

El título I de la Ley del Presidente y del Gobierno establece el régimen del Presidente de la Comunidad Autónoma, de manera que reciben desarrollo, complemento o suplencia las correspondientes previsiones del Estatuto de Aragón. Regula la elección y nombramiento del Presidente, su cese, el desempeño del cargo de Presidente en funciones, las incompatibilidades, el fuero procesal, sus funciones y competencias.

La novedad más llamativa del título I estriba en la introducción de la potestad del Presidente de disolver las Cortes de Aragón, como una consecuencia necesaria del régimen de gobierno parlamentario, que compense las teóricas facultades controladoras del parlamento, ofreciendo el debido equilibrio institucional. El preámbulo justifica la viabilidad jurídica de esta potestad en la ausencia de norma prohibitoria en el Estatuto de Aragón, en el modelo de otras Comunidades Autónomas y en último extremo en la potestad de autoorganización. La Ley agrupa las formas de ejercicio de la responsabilidad política (moción de censura y cuestión de confianza, antes reguladas en la Ley 2/1983, de 28 septiembre) junto con la disolución de las Cortes en un capítulo, al entender que se trata de instituciones unidas por los mismos hilos conductores del “sano régimen de gobierno parlamentario”.

El título II de la Ley del Presidente y del Gobierno contiene la regulación del Gobierno. Permite la existencia de Consejeros sin cartera y remite la creación, modificación, agrupación o supresión de Departamentos a la libre decisión del Presidente de la Comunidad Autónoma. Prevé también la creación de Comisiones Delegadas del Gobierno de Aragón y mantiene la figura de los Delegados Territoriales del Gobierno de Aragón en Huesca y Teruel.

El título III de la Ley recoge el estatuto de los Consejeros, desde el nombramiento y cese a la sustitución, fuero procesal, responsabilidad y atribuciones.

El título IV de la misma Ley del Presidente y del Gobierno regula el ejercicio de la potestad normativa por el Gobierno, tanto en lo referido a las normas con rango de ley como al ejercicio de la potestad reglamentaria. Se encuentran así detallados, por una parte, el régimen de la iniciativa legislativa (antes recogido en la Ley 4/1983, de 28 septiembre), de elaboración del proyecto de ley de presupuestos y de aprobación de los decretos legislativos. El capítulo de la potestad reglamentaria comprende los principios vertebradores de la misma y el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales.

El título V desarrolla principios de actuación del Gobierno, estableciendo un estricto sistema de incompatibilidades de los Consejeros, las reglas generales de funcionamiento del Gobierno y algunos desarrollos del principio de cooperación, como son los convenios de colaboración con la Administración del Estado y los convenios de gestión y acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas, además de la participación de la Comunidad Autónoma en las conferencias sectoriales.

El título VI de la Ley del Presidente y del Gobierno, por último, crea y regula la Comisión Jurídica Asesora de Aragón, “órgano colegiado que ejerce la función consultiva suprema del Gobierno de Aragón” y que viene a sustituir, por tanto, al Consejo de Estado en el ámbito autonómico. El preámbulo explica la creación de la Comisión como “impulso natural de la potestad de autoorganización” de la Comunidad Autónoma, que puede contribuir a mejorar la tramitación de las pretensiones del ciudadano aragonés, tras la “sobreevaluación de la acción de nulidad” en la Ley del Procedimiento Administrativo Común.

La Comisión se compone de ocho consejeros y su presidente, juristas con al menos diez años de ejercicio profesional cuyo reconocido prestigio debe ser apre-

ciado, antes del nombramiento, por la Comisión Institucional de las Cortes de Aragón. Los consejeros no pueden ser cesados libremente por el Gobierno, regulándose también su régimen de incompatibilidades, retribución en forma de indemnizaciones y dietas, competencias y funcionamiento.

Proyectos pendientes. Unicamente dos proyectos de ley de origen gubernamental y una proposición de ley, suscrita por los grupos parlamentarios de PP y PAR, se encontraban pendientes de tramitación en la cámara autonómica al finalizar el año 1995.

El primero de los proyectos es el relativo a la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón (B.O. Cortes Aragón núm. 10, de 13 noviembre 1995), que introduce la conocida diferenciación de los ingresos públicos, conforme a las pautas de la Legislación del Estado en la materia (Ley 8/1989, de 13 abril).

El segundo es el proyecto de Ley de Cámaras Agrarias de Aragón (B.O. Cortes Aragón núm. 10, de 13 noviembre 1995), que establece una nueva regulación asumiendo las bases de la Legislación estatal (Ley 23/1986, de 24 diciembre, modificada por Leyes 23/1991, de 15 octubre y 37/1994, de 27 diciembre).

La proposición de Ley, presentada por PP y PAR, se refiere a la representación de la Comunidad Autónoma en los organismos de cuenta (B.O. Cortes Aragón núm. 9, de 10 noviembre 1995), que se pretende proceda de la libre designación por el Gobierno, frente al criterio de vinculación a los grupos parlamentarios (Ley 13/1990, de 21 diciembre).

Actividad reglamentaria

Las peculiares condiciones políticas de la Comunidad Autónoma durante 1995 no parecen haber afectado a la producción reglamentaria, que ha alcanzado los niveles cuantitativos habituales. Cabría destacar un cierto descenso en el número de reglamentos organizativos, en la primera mitad del ejercicio, con un Gobierno que terminaba ya su mandato, y también tras la constitución del nuevo Gobierno, lo cual resulta más sorprendente.

Sectores objeto de amplias regulaciones reglamentarias han sido el sanitario y el relacionado con la protección de menores. En relación con la materia sanitaria, a comienzos del año se publicó el Reglamento de Establecimientos Sanitarios (Decreto 237/1994, de 28 diciembre), que desarrolla el régimen de la autorización establecida en la Ley General de Sanidad. Después se aprobó una reforma de la reglamentación de los Consejos de Salud de Zona y especialmente de los Equipos de Atención Primaria (Decretos 33/1995, de 7 marzo y 66/1995, de 4 abril) que, sin embargo, fue objeto de modificaciones por el nuevo Gobierno, al objeto de evitar ciertas disfunciones en la forma de provisión de las plazas sanitarias (Decretos 270 y 271/1995, de 28 noviembre).

La Ley aragonesa de Protección de Menores ha recibido variados desarrollos, al publicarse los Reglamentos de los Centros de Protección de Menores (Decreto 238/1994, de 28 diciembre), del Consejo Aragonés de Adopción (Decreto 22/1995,

de 14 febrero), del Registro de Protección de Menores (Decreto 28/1995, de 21 febrero) y de Declaración de Desamparo (Decreto 79/1995, de 18 abril). Parece que de esta manera se cumple el objetivo político de consolidar las instituciones protectoras del menor, que constituye aspiración generalizada de la clase política, según cabe deducir de las Resoluciones aprobadas por las Cortes de Aragón en relación con el Plan Integral del Menor presentado por la Diputación General en 1994 (B.O. Cortes Aragón núm. 133, de 29 junio 1994).

Otras regulaciones a destacar han sido el Reglamento sobre disolución de las Cámaras de la Propiedad Urbana, que suscita singulares problemas jurídicos (Decreto 7/1995, de 26 enero), el Reglamento de Horarios Comerciales, adaptado a las exigencias de la vigente Legislación básica estatal (Decreto 24/1995, de 21 febrero), el Reglamento de Gestión de Residuos Sanitarios que, por fin, pone en marcha las especialidades que requiere la gestión de este tipo de residuos (Decreto 29/1995, de 21 febrero), el Reglamento del Catálogo de Especies Amenazadas (Decreto 49/1995, de 28 marzo), el Reglamento de los Planes Especiales de Regularización Urbanística, que pretende hacer frente al problema de las urbanizaciones ilegales (Decreto 77/1995, de 18 abril), el Reglamento de las Áreas de Expansión Ganadera, que proporciona una normativa para las instalaciones ganaderas (Decreto 78/1995, de 18 abril), y el Reglamento Parcial de la Ley de Caza, en relación con el régimen de los terrenos cinegéticos (Decreto 108/1995, de 9 mayo).

Ninguno de los Reglamentos de la Comunidad Autónoma ha pasado el trámite del dictamen del Consejo de Estado, pese a que en algunos reclaman expresamente el carácter de normas de desarrollo directo de Legislación estatal.

Por supuesto, han continuado aprobándose las habituales regulaciones de medidas de fomento, como pueden ser las ayudas al sector editorial (Decreto 30/1995, de 28 febrero), el fomento del empleo (Decreto 83/1995, de 18 abril) o el plan de formación ocupacional (Decreto 87/1995, de 2 mayo). Algún día habrá que meditar sobre el entramado de intereses financieros surgido en organizaciones sindicales y empresariales al socaire de una labor educativa y de formación. Cabe recordar que la asunción de funciones formativas por instituciones privadas sin ánimo de lucro, bajo el amparo de la Administración, constituyó una medida propugnada por el movimiento privatizador, a fin de sustituir las ayudas directas a las empresas por ayudas estructurales. Da la impresión de que, sin embargo, no se ha podido evitar la configuración de tales ayudas estructurales como ayudas directas a las empresas educativas de ciertas organizaciones parapúblicas que, a su vez, llegan a depender económicamente en buena medida de sus mismas empresas educativas.

En el capítulo de Reglamentos organizativos, además de las implicaciones organizativas de disposiciones citadas, cabe mencionar, por una parte, la regulación del Registro de Asociaciones (Decreto 13/1995, de 7 febrero) y la creación del Consejo Local de Aragón, de composición paritaria entre la Comunidad Autónoma y las asociaciones representativas de las entidades locales (Decreto 31/1995, de 7 marzo).

Por otra parte, hay que referirse a la nueva organización de la Administración Autonómica que, tras las elecciones de mayo, reduce a seis (antes eran nueve) el número de Departamentos (Decreto del Presidente de 11 julio 1995). Los nuevos

Departamentos son: Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, que continua sin variaciones; Departamento de Economía, Hacienda y Fomento, que engloba a los anteriores Departamentos de Economía y Hacienda y de Industria, Comercio y Turismo; Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes, que continua sin variaciones; Departamento de Agricultura y Medio Ambiente, que une a los anteriores Departamentos de Agricultura, Ganadería y Montes y de Medio Ambiente; Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo, que refunde los anteriores Departamentos de Sanidad y Consumo y de Bienestar Social y Trabajo; por último, el Departamento de Educación y Cultura, que continúa sin variaciones.

Lo más significativo de esa nueva estructura es la formación del gran Departamento de Economía, Hacienda y Fomento, que une todas las funciones relacionadas con la política económica, desde su diseño y ejecución hasta la obtención de los recursos necesarios. Junto a ello, destaca también la supresión del Departamento de Medio Ambiente, sobre todo habida cuenta de que a nivel nacional el PP viene propugnando la creación de un Ministerio de Medio Ambiente.

Actividad de gestión

Relaciones interadministrativas. En la primera mitad del año se materializó el traspaso de diversos servicios desde el Estado a la Comunidad Autónoma, como consecuencia de las competencias asumidas en la reforma del Estatuto de Aragón de 1994. Concretamente, los traspasos de funciones y servicios, adoptados tras los correspondientes acuerdos en la Comisión Mixta de Transferencias, se refieren a defensa contra fraudes y calidad agroalimentaria, reforma y desarrollo agrario, cámaras agrarias, sociedades agrarias de transformación, conservación de la naturaleza, cooperativas, sociedades anónimas laborales y programas de apoyo al empleo, fundaciones, industria y ferias internacionales (RRDD 562 a 573/1995, todos de 7 abril).

También se produjeron traspasos a la Comunidad Autónoma de servicios sanitarios de las Diputaciones Provinciales de Huesca (Decreto 107/1995, de 9 mayo) y Zaragoza (Decreto 157/1995, de 22 junio), en cumplimiento de las previsiones de la Ley del Servicio Aragonés de Salud (Ley 2/1989, de 21 abril).

Da la impresión de que paulatinamente van incrementándose los mecanismos de colaboración interadministrativos, a tenor del incremento en el número de convenios de colaboración sobre materias muy variadas. Valgan como ejemplos los Convenios con el Ministerio de Hacienda sobre el control de ayudas de fondos comunitarios europeos (BOA núm. 9, de 23 enero 1995), con el MOPTMA sobre actuaciones del Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales Urbanas (BOA núm. 32, de 17 marzo 1995), con el Ministerio de Cultura sobre financiación de obras culturales (BOA núm. 32, de 17 marzo 1995), con el CGPJ y el Ministerio de Justicia sobre informatización de los órganos judiciales (BOA núm. 75, de 23 junio 1995), con el Ministerio de Agricultura y el Banco Central Hispano para instrumentar los préstamos de la sequía (BOA núm. 120, de 6 octubre 1995). Son muchos y variados los ámbitos necesitados de colaboración entre Administraciones Públicas, que la práctica va decantando conforme al marco jurí-

dico de los convenios que regula la Ley del Procedimiento Administrativo Común (arts. 5 y sigs.).

La experiencia de algunas actuaciones emprendidas en solitario por la Comunidad Autónoma puede servir incluso para resaltar las bondades de la colaboración interadministrativa. Tal puede ser el caso de la organización de la Universiada 95 en el Pirineo aragonés, donde se ha echado en falta la obtención de compromisos del Estado para ejecutar las infraestructuras precisas. También cabría mencionar el fracaso de la candidatura de Jaca para los Juegos Olímpicos de Invierno del año 2002. Ambos supuestos se analizan en el Informe de la Comisión especial constituida en las Cortes de Aragón (B.O. Cortes Aragón núm. 170, de 12 abril 1995).

No obstante, la existencia de colaboración no impide advertir sobre la necesidad de medir bien el alcance de los compromisos que asume la Comunidad Autónoma al participar con otros socios en cualquier actividad, según manifiesta, por ejemplo, la experiencia del caso Araval, sociedad de garantías recíprocas constituida por pequeñas y medianas empresas con participación autonómica, participación que ha debido incrementarse en trescientos millones debido a problemas de gestión (Decreto 43/1995, de 28 marzo).

Proyectos del nuevo Gobierno PP-PAR. El nuevo Gobierno PP-PAR ha transmitido mensajes claros sobre las actividades que pretende emprender durante la IV Legislatura aragonesa.

La lista de proyectos presentada comprende variadas actuaciones de gran trascendencia, como la reordenación de las redes hospitalarias, la materialización del traspaso de la Universidad, la restauración de La Seo, las medidas para asegurar una adecuada escolarización en el medio rural, el desarrollo del Pacto del Agua, la construcción de la autovía Somport-Sagunto y muchos más.

En el ámbito de actuación del Departamento de Presidencia, se presentan proyectos de singular importancia para la adecuada vertebración de la Administración Autonómica. Primero, un Plan de Renovación y Modernización, que potenciará medidas de programación y control de eficacia sobre la actividad administrativa, habiéndose creado a tal fin una Dirección General. Segundo, el establecimiento de medidas para el mejor aprovechamiento de los recursos humanos, atendiendo más a la profesionalización y formación del personal existente que a su incremento constante. Tercero, la clarificación de la organización territorial de la Comunidad Autónoma, lo cual supone determinar el papel de las Diputaciones Provinciales, establecer el mapa comarcal, actualmente en trámite de información pública, e institucionalizar el Área Metropolitana de Zaragoza.

Conflictos políticos

En el ámbito interno de los partidos, pueden mencionarse los enfrentamientos entre renovadores y marquistas en el seno del PSOE, así como las tensiones generadas en el proceso de autoafirmación de IU, que se ha desligado de CAA.

Especial relieve ha tenido dentro del PP la marginación del Presidente de las Cortes de Aragón en la III Legislatura (Cristóbal), en beneficio del antiguo Presi-

dente de la Comunidad Autónoma (Eiroa), perteneciente al PAR. La gran capacidad dialéctica del anterior Presidente de las Cortes aragonesas ha servido para configurar una polémica con importante acogida en la prensa.

La conflictividad política dentro de la Comunidad Autónoma ha tenido el mejor cauce de expresión en la campaña electoral que, por otra parte, ha discurrido con normalidad. No ha habido grandes enfrentamientos, aunque la misma Administración Autonómica presenta altos grados de politización, como manifiesta el hecho de que el nuevo Gobierno PP-PAR haya cambiado a todos los Directores Generales. De esta manera, se sigue la técnica iniciada por el Gobierno PSOE en 1993, marginando prácticamente la finalidad de robustecimiento de la Administración Autonómica que se encuentra en el fundamento de la reserva a funcionarios de los puestos de Director General (art. 44.4 Estatuto de Aragón).

Alguna fricción ha existido en el período de transición del Gobierno PSOE al Gobierno PP-PAR, como se comprueba en el caso de las Directrices comarcales.

El Gobierno PSOE aprobó las Directrices Parciales de Ordenación Territorial de la Jacetania, el Serrablo, Sobrarbe, Pirineo y entorno de la ciudad de Huesca (Decretos 138 a 142/1995, de 23 de mayo, BOA de 5 junio 1995), aunque sorprendentemente la publicación sólo incluyó el índice de las Directrices. Por ello, en el BOA de 14 junio 1995 se publicaron cinco correcciones de errores idénticas, que completaban los Decretos de aprobación de las Directrices con una extraña cláusula de demora de su entrada en vigor hasta el "día siguiente de la publicación del anexo a este Decreto, conteniendo las directrices de estricta observancia y aplicación".

Sin embargo, tomada ya posesión por el nuevo Gobierno PP-PAR, sólo en el caso de las Directrices del Pirineo se produjo efectivamente su publicación, mediante Orden de 26 de junio de 1995 (que firmaba el anterior Consejero de Ordenación Territorial, pero se publicó tras la constitución del nuevo Gobierno en el BOA de 11 agosto 1995). Las Directrices de la Jacetania, Serrablo, Sobrarbe y entorno de Huesca fueron derogadas por Decretos 227 a 230/1995, todos de 17 de agosto (BOA núm. 102, de 25 agosto 1995), que reabrieron el procedimiento de aprobación de las Directrices, sometiéndolas de nuevo a información pública.

Con independencia de las dudas de legalidad que pudieran derivar de los datos anteriores, no hay duda de que reflejan tensiones producidas en el período de transición entre ambos Gobiernos.

Por último, conviene informar que dentro de la Comunidad Autónoma existe un conflicto latente sobre el alcance de las competencias de defensa del Estatuto de Autonomía y tutela del ordenamiento jurídico aragonés que tiene encomendadas el Justicia de Aragón, configurando una característica singular no identificable ni en el Defensor del Pueblo ni en otros comisionados parlamentarios autonómicos.

El Justicia, como pone de relieve el Informe del ejercicio 1994 (B.O. Cortes Aragón núm. 171, de 26 abril 1995), ha desarrollado un entendimiento muy amplio de su propia competencia. Emite informes sobre cualesquiera cuestiones en las que considere implicadas las aspiraciones de los aragoneses (p. ej.: Informe sobre los límites diocesanos de Aragón), examinando incluso la corrección consti-

tucional de un Decreto-Ley estatal (Informe sobre el trasvase de aguas del Ebro a la Isla de Mallorca), hasta convertirse en una suerte de controlador de la legalidad administrativa (Informe sobre el caso Diamond), que puede llegar a intervenir a solicitud de un partido político enfrentado a la gestión de otro partido en una Administración Local (Informe sobre la legalidad de la televisión municipal de Zaragoza).

Con independencia del acierto o desacierto de los informes y recomendaciones, convendría establecer algún criterio sobre el alcance de las competencias del Justicia, pensando por ejemplo en la evitación de futuros conflictos con la Comisión Jurídica Asesora, creada por la Ley del Presidente y del Gobierno (Ley 1/1995, de 16 febrero).

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por grupos parlamentarios:

Total diputados: 67

Composición a 1-I-1995:

Socialista: 30

Partido Aragonés: 17

Popular: 16

Convergencia Alternativa de Aragón e Izquierda Unida: 3

Grupo Mixto: 1

Composición tras las elecciones:

Popular: 27

Socialista: 19

Partido Aragonés: 14

Izquierda Unida de Aragón: 5

Grupo Mixto (Chunta Aragonesista): 2

Estructura del Gobierno:

A 1-I-1995:

Presidente: José Marco Berges (PSOE).

Número de departamentos: 9

Presidencia y Relaciones Institucionales: Ramón Tejedor Sanz.

Economía y Hacienda: Angel Gimeno Marín.

Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes: Isidoro Esteban Izquierdo.

Agricultura, Ganadería y Montes: Simón Casas Mateo.

Industria, Comercio y Turismo: Jesús Muro Navarro.

Sanidad y Consumo: Rafael Gómez-Lus Lafita, Vicente Comet Sánchez de Rojas.

Bienestar Social y Trabajo: Antonio Calvo Lasierra.

Educación y Cultura: Angela Abós Ballarín.

Medio Ambiente: José Manuel de Gregorio Ariza.

El 19 de enero dimite el Presidente y continua el mismo Gobierno con el Consejero de Presidencia (Tejedor) como Presidente en funciones, salvo el nombramiento como nuevo Consejero de Economía y Hacienda de Angel Gimeno Marín (PSOE).

Desde 8-VII-1995:

Presidente: Santiago Lanzuela Marina.

Número de departamentos: 6

Presidencia y Relaciones Institucionales: Manuel Abad Giménez.

Economía, Hacienda y Fomento: Rafael Zapatero González.

Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes: José Vicente Lacasa Azlor.

Agricultura y Medio Ambiente: José Manuel Lasa Dolhagaray.

Sanidad, Bienestar Social y Trabajo: Fernando Labena Gallizo.

Educación y Cultura: Vicente Bielza de Ory.

Tipo de Gobierno:

Hasta julio de 1995:

Por apoyo parlamentario: minoritario.

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

Composición del Gobierno: Homogéneo (PSOE).

Desde julio de 1995:

Tipo de Gobierno por apoyo parlamentario: mayoritario.

Partidos y número de Diputados que le apoyan: PP (27 diputados) y PAR (14 diputados).

Composición del Gobierno: Gobierno del PP-PAR.

Cambios en el Gobierno:

Dimisión del Presidente del Gobierno PSOE por diversos escándalos de corrupción (19 enero 1995). Nombramiento de nuevo Consejero de Economía y Hacienda (11 enero 1995).

Nuevo Gobierno (julio 1995).

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza:

Sesión de investidura celebrada los días 30 y 31 de enero y 1 de febrero de 1995, tras el cese del Presidente Marco (PSOE), con rechazo de la candidata Angela Abós Ballarín (PSOE), quien no obtuvo la mayoría requerida en ninguna de las dos votaciones realizadas, conforme a lo establecido en el art. 22.2 del Estatuto de Aragón (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 163, de 13 de febrero de 1995; errores en núm. 164, de 22 de febrero de 1995).

Sesión de investidura celebrada los días 6 y 7 de julio de 1995, tras las elecciones de 28 de mayo de 1995, en favor del candidato Santiago Lanzuela Marina del PP (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 2, de 9 de agosto de 1995).

Mociones de reprobación:

Ninguna.

Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas:*Datos globales (III Legislatura):*

Interpelaciones sustanciadas: 2

Preguntas

Orales en el Pleno: 12

Orales en Comisión: 1

Escritas: 13

Proposiciones no de Ley aprobadas: 29

Datos globales (IV Legislatura):

Interpelaciones presentadas: 10

Mociones dimanadas de interpelaciones: 4 (3 rechazadas y 1 aprobada).

Preguntas

Orales en el Pleno: 36

Orales en Comisión: 12

Escritas: 65

Proposiciones no de Ley aprobadas: 21

Debates y resoluciones más importantes (III Legislatura):

Comunicación de la Diputación General de Aragón en la que manifiesta sus criterios sobre la organización del entorno metropolitano de la ciudad de Zaragoza (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 161, de 27 de enero de 1995).

Dictamen de la Comisión de Investigación para dictaminar sobre las responsabilidades políticas del Diputado y Presidente de la Diputación General de Aragón, D. José Marco Berges, y las posibles investigaciones llevadas a cabo por el Gobierno de Aragón o por su Presidente a personas o grupos, aprobado por el Pleno de las Cortes de 9 de marzo de 1995 (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 167, de 17 de marzo de 1995).

Dictamen de la 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 Diputación General de Aragón, aprobado por el Pleno de las Cortes de 9 de marzo de 1995 (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 167, de 17 de marzo de 1995).

Rechazo por el Pleno de las Cortes de 2 de marzo de 1995 de la Proposición no de ley núm. 10/95, sobre el retraso en la aprobación de la reforma de nuestro Estatuto de Autonomía, presentada por el Grupo Parlamentario del PAR (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 167, de 17 de marzo de 1995).

Resoluciones aprobadas por el Pleno de las Cortes de 17 de marzo de 1995 con motivo del debate del Plan Aragón Joven (1995-1999) presentado por la Diputación General (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 168, de 27 de marzo de 1995).

Informe de la Comisión especial de estudio, seguimiento y control de la Universiada 95, a desarrollar en el Pirineo aragonés, y de la candidatura olímpica Jaca 2002 (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 170, de 12 de abril de 1995).

Debates y resoluciones más importantes (IV Legislatura):

Aprobación por el Pleno de las Cortes de la Proposición no de Ley núm. 2/95-IV, sobre la posible instalación de un cementerio nuclear en nuestra Comunidad Autónoma (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 6, de 17 de octubre de 1995).

Aprobación por el Pleno de las Cortes de la Proposición no de Ley núm. 8/95-IV, relativa a la transferencia de la gestión del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido a la Comunidad Autónoma de Aragón (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 6, de 17 de octubre de 1995).

Reformas del Reglamento parlamentario:

Ninguna.

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento parlamentario:

Acuerdo de la Mesa de las Cortes de 6 de marzo de 1995 por el que se regulan los ficheros automatizados de datos de carácter personal de las Cortes de Aragón (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 168, de 27 de marzo de 1995).

Acuerdo de la Mesa de las Cortes de 31 de mayo de 1995 por el que se aprueban los modelos de declaraciones de actividades y bienes patrimoniales de los

Diputados a Cortes de Aragón (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 173, de 7 de junio de 1995).

Acuerdo de la Mesa de las Cortes de 31 de mayo de 1995 por el que se aprueban los modelos de declaraciones de actividades y bienes patrimoniales del Presidente y los Consejeros del Gobierno de Aragón (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 173, de 7 de junio de 1995).

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

Informe anual del Justicia a las Cortes de Aragón, 1994 (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 171, de 26 de abril de 1995).

Informe del Tribunal de Cuentas (del Estado) sobre la Cuenta General de la Comunidad Autónoma del año 1991 (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 160, de 5 de enero de 1995), objeto de la Resolución del Pleno de las Cortes de 29 de marzo de 1995, aprobatoria de la Cuenta con diversas Recomendaciones (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 170, de 12 de abril de 1995).

Introducción

Al igual que en las demás Comunidades Autónomas en las que se celebraron elecciones a su Asamblea legislativa, Asturias, durante 1995, ofrece al observador dos caras muy distintas, tanto en lo normativo como en lo institucional, según se contemple el período previo o el posterior a los comicios.

En el caso asturiano, además, esa disparidad se justifica por el hecho de que, por vez primera, el Grupo parlamentario socialista pierde su condición de mayoritario en la Cámara en beneficio del Grupo Popular que, el 10 de julio, vio investido, en segunda votación, a su candidato Sergio Marqués Fernández como Presidente del Principado.

Los miembros del Consejo de Gobierno fueron designados por Decreto 7/1995, de 17 de julio, operándose una importante reforma político-administrativa inspirada en principios de austeridad y reducción del gasto público. En tal sentido resulta significativa la aminoración del número de Consejerías que, de ocho —cifra ya inferior al máximo estatutario—, pasa a seis.

La situación del nuevo Ejecutivo, sólo sostenido por los veintiún escaños del Grupo Popular (los mismos que antes poseía el Grupo Socialista) frente a los veintitrés obtenidos por los Partidos tradicionales de izquierda más uno del Partido Asturianista, viene dificultando la adopción de importantes medidas de trascendencia regional, como lo evidencia el hecho de que, en medio año, no se ha llegado a promulgar ninguna Ley; ni siquiera la de Presupuestos, lo que ha conducido a la inevitable prórroga de los del ejercicio anterior, propuestos por otro Gobierno y aprobados por una Cámara de composición muy distinta a la actual.

Tampoco en el ámbito de la producción reglamentaria puede advertirse aún un impulso creativo del nuevo Gobierno ya que la práctica totalidad de las disposiciones aprobadas por el mismo tiene carácter organizativo, como lógica consecuencia de la profunda modificación de la estructura administrativa.

Muy diversamente, como detallaremos más adelante, la actividad no legislativa de la Cámara, en especial en lo tocante al control del Ejecutivo, aparece incrementada en el último semestre del año —o lo que es lo mismo, en el inicio de la IV Legislatura—, justamente como consecuencia del escaso apoyo parlamentario del Gobierno.

A lo largo de estas páginas examinaremos, siempre partiendo del cambio político operado a mitad de año, la producción normativa de la Asamblea y del Conse-

jo de Gobierno, las alteraciones orgánicas y la actividad parlamentaria extra-legislativa. Finalmente haremos referencia a otras cuestiones de interés, surgidas en la Comunidad durante 1995 y no encasillables en los convencionales apartados de una reseña institucional.

Actividad normativa

A) Leyes. Partiendo de que la cuarta legislatura autonómica se abrió el 23 de junio de 1995, puede observarse que las seis Leyes publicadas durante el año que se valora fueron aprobadas por la Junta General del Principado conforme a su antigua composición de mayoría socialista. Estas Leyes son las siguientes:

a) La Ley 2/1994, de 29 de diciembre, del Deporte del Principado de Asturias, aprobada en el ejercicio anterior aunque publicada ya en 1995. Se promulgó en el marco del artículo 10.1.17 del Estatuto de Autonomía y responde, según su Exposición de Motivos, al reconocimiento del particular interés que suscita en la Comunidad Autónoma el fenómeno deportivo "según la especificidad del contexto geográfico y socio-económico asturiano".

b) La Ley 1/1995, de 27 de enero, de Protección del Menor, aprobada en el marco de la Ley estatal 21/1987, de 11 de noviembre, modificatoria de algunos preceptos del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil (aún no se tiene presente, obviamente, la Ley orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor) y de la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989.

c) La Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias, aprobada en el ejercicio de la competencia prevista en el art. 10.27 del Estatuto de Autonomía ("Procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia") y adaptada al marco de la Ley estatal 30/1992, de 26 de noviembre.

d) La Ley 3/1995, de 15 de marzo, de Sanciones en materia de Vivienda, promulgada en uso de la competencia exclusiva en materia de vivienda que al Principado reconoce el artículo 10.1.2 del Estatuto de Autonomía y que trata de dar una regulación propia y específica a un campo en el que, hasta la fecha, venía utilizándose la normativa estatal en tanto que derecho supletorio.

e) La Ley 4/1995, de 6 de abril, de incompatibilidades, actividades y bienes de los altos cargos del Principado de Asturias, aplicable al personal de carácter político y que crea dos Registros: el de Intereses y Actividades (donde también se inscribirán las posibles causas de incompatibilidad), de carácter público y el de Bienes, de naturaleza reservada y de accesibilidad muy limitada.

f) La Ley 5/1995, de 6 de abril, de promoción de la accesibilidad y supresión de barreras, aprobada para facilitar el uso de los medios y servicios típicamente urbanos a todos los ciudadanos y, muy especialmente, a los disminuidos físicos, psíquicos y sensoriales.

B) Reglamentos. Las disposiciones generales publicadas durante 1995 corres-

ponden en su inmensa mayoría al Ejecutivo saliente que se reunió, por última vez, el 22 de junio, aprobando, por cierto, la modificación reglamentaria de los Precios Públicos de la Comunidad. Al primer semestre corresponden igualmente importantes normas administrativas sobre artesanía, capacitación para la enseñanza del bable, régimen jurídico de la habitabilidad de viviendas y viviendas de protección oficial, subasta de bienes decomisados por infracciones a la legislación de pesca, caza, denominaciones de origen, asistencia social domiciliaria, espacios naturales protegidos o transporte sanitario.

Diversamente, el Gobierno surgido de las elecciones del 28 de mayo, orientó su producción normativa a regular la estructura orgánica de las nuevas Consejerías y a adaptar los órganos colegiados y complejos de la Administración al nuevo organigrama departamental. Entre los reglamentos estrictamente jurídicos publicados en el segundo semestre del año apenas cabe citar el relativo a la regulación del movimiento del ganado y el que dispuso la prórroga presupuestaria.

Modificaciones orgánicas

Como se viene diciendo, el Gobierno del Partido Popular ha apostado por una drástica reducción de los órganos gubernativos, lo que pudo ya apreciarse con la expedición del Decreto 6/1995, de 17 de julio, del Presidente del Principado, de reestructuración de las Consejerías que integran la Administración de la Comunidad Autónoma.

Como ya se ha aludido, mediante el citado Decreto se reduce el número de Consejerías de ocho a seis:

a) *Cooperación* (que asume las antiguas funciones de Interior y Administraciones Públicas y de cooperación rural con entidades locales, además de las transferencias sobre espectáculos y asociaciones), cuyo titular ostentará la Vicepresidencia del Ejecutivo (Decreto 9/1995, de 17 de julio, del Presidente del Principado). La Consejería de Cooperación se estructura en cuatro órganos centrales (Secretaría General Técnica, Dirección Regional de Cooperación Local, Dirección Regional de Función Pública y Organización Administrativa y Servicio Jurídico), dos órganos desconcentrados (Instituto de Administración Pública "Adolfo Posada" y Servicio Central de Publicaciones) y un ente descentralizado (Caja de Crédito de Cooperación).

b) *Economía* (que asume las competencias de las antiguas Consejerías de Hacienda, Economía y Planificación y de Industria, Turismo y Empleo, además de las nuevas competencias sobre instalaciones radiactivas, industria y energía, ferias internacionales, fundaciones laborales, casinos, juegos y apuestas). La Consejería de Economía se estructura en siete órganos centrales (Secretaría General Técnica, Viceconsejería de Hacienda, Intervención General, Dirección Regional de Hacienda, Dirección Regional de Economía, Dirección Regional de Industria y Dirección Regional de Servicios), tres órganos de asesoramiento y apoyo (Comité Regional de Planificación y Coordinación de Inversiones Públicas, Comisión de Precios del Principado de Asturias y Consejo de Turismo del Principado de Asturias) y tres órganos desconcentrados (Oficina de Asesoramiento y

Promoción Empresarial, Oficina de Gestión Tributaria de Gijón y Agencia Regional de Empleo).

c) *Cultura* (que une a las anteriores competencias del departamento de Educación, Cultura, Deportes y Juventud, las nuevas atribuciones sobre fundaciones docentes y universidades). La Consejería de Cultura se compone de los siguientes órganos centrales: Secretaría General Técnica; Dirección Regional de Cultura; Dirección Regional de Educación; Dirección Regional de Universidades e Investigación; Dirección Regional de Deportes y Juventud y Secretaría de la Mujer. Están adscritos a esta Consejería los organismos autónomos Centro Regional de Bellas Artes, Orquesta Sinfónica del Principado de Asturias y Real Instituto de Estudios Asturianos. También se vincula a la Consejería de Cultura la Academia de la Lengua Asturiana.

d) *Servicios Sociales* (que sustituye a la anterior denominación de *Sanidad y Servicios Sociales*, añadiendo las facultades sobre el INSERSO). La Consejería de Servicios Sociales consta de tres órganos centrales (Secretaría General Técnica, Dirección regional de Salud Pública y Dirección Regional de Acción Social), un órgano desconcentrado (Agencia Regional de Consumo) y el organismo autónomo "Establecimientos Residenciales para Ancianos" (ERA). También está adscrito a este Departamento el Servicio de Salud del Principado de Asturias (SESPA).

e) *Fomento* (que aglutina las anteriores competencias de Infraestructuras y Vivienda y Medio Ambiente y Urbanismo, salvo recursos naturales). La Consejería de Fomento queda integrada por siete órganos centrales (Viceconsejería de Urbanismo y Vivienda; Secretaría General Técnica; Dirección Regional de Obras Públicas; Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones; Dirección Regional de Medio Ambiente; Dirección Regional de Urbanismo y Dirección Regional de Vivienda), cuyos titulares, presididos por el Consejero, forman el Consejo de Dirección de la Consejería. Como órganos de asesoramiento y apoyo, se encuentran el Consejo de Transportes Terrestres del Principado de Asturias y al Consejo Regional de Medio Ambiente. Dependen de esta Consejería y son presididos por su titular, dos órganos colegiados en los que se integran, también, vocales ajenos a la misma: La Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Asturias (CUOTA) y la Comisión para Asuntos Medioambientales (CAMA).

f) *Agricultura* (que une a las antiguas atribuciones de la Consejería de Medio Rural y Pesca lo tocante a recursos naturales, además del antiguo SENPA, calidad y control agroalimentario, Cámaras Agrarias y Cofradías de Pescadores).

La Consejería de Agricultura se estructura en cuatro órganos centrales (Secretaría General Técnica; Dirección Regional de Ganadería y Agricultura; Dirección Regional de Montes y Medio Natural y Dirección Regional de Pesca), dos órganos desconcentrados (Centro de Investigación Aplicada y Tecnología Agroalimentaria y Oficina de Electrificación Rural) y un organismo autónomo (Comisión Regional del Banco de Tierras).

Como puede apreciarse se ha buscado la creación de macrodepartamentos a los que, deliberadamente, se ha dado una denominación muy breve (una sola palabra, salvo las dos de "Servicios Sociales"), en contraposición a los largos y descriptivos nombres de las carteras de anteriores Gabinetes.

Otro dato significativo es la recuperación de la Vicepresidencia del Gobierno, desaparecida en el último Gobierno socialista y ahora vinculada al titular de *Cooperación*.

Sobre tan contundente reforma administrativa cabría formular algunas interrogantes. Por ejemplo si, ante la precaria situación de apoyo parlamentario del Gobierno, una eventual moción de censura que lograra prosperar, no conllevaría, en poco tiempo, un nuevo terremoto organizativo que beneficiaría muy poco la idea de austeridad y de reducción del gasto público. Por otra parte cabe preguntarse si esta encomiable política de ahorro *en cargos* podrá mantenerse inalterada una vez asumidas todas las transferencias pendientes o si, por contrario, nos hallamos en un período transitorio pese a que la reglamentación orgánica de las Consejerías ya ha contemplado atribuciones tan significativas como la Educación (hasta la fecha sólo transferida en los niveles universitarios) o el INSERSO.

Aun siendo una cuestión bien conocida y de no fácil solución partiendo de la potestad de autoorganización, merece la pena recordar la incidencia de la heterogénea articulación de las Administraciones de las Comunidades Autónomas en la configuración de las Conferencias Sectoriales. En el caso de las Consejerías —como algunas del Principado— que aglutinan responsabilidades sobre múltiples sectores, parece claro que sus titulares deberán multiplicar su presencia en las citadas Conferencias —sobremenera si éstas logran una definitiva potenciación— hasta niveles próximos a la ubicuidad.

Actividad parlamentaria no legislativa

Las elecciones del 28 de mayo de 1995 supusieron un notable cambio en la composición de la Junta General del Principado, cuyos cuarenta y cinco escaños pasaron a distribuirse de la siguiente forma: Grupo Popular: 21 diputados; Grupo Socialista: 17 diputados; Grupo I.U.: 6 diputados y Grupo Mixto: 1 diputado (PAS). Hasta ese momento, los 21 diputados que actualmente posee el Grupo Popular eran la cifra correspondiente al Grupo Socialista; el Grupo Popular contaba con 15 diputados; el de Izquierda Unida, con 4 y, en fin, el Mixto disponía de tres integrantes (2 del C.D.S. y uno del PAS).

El nuevo Presidente del Principado fue investido, en segunda votación y con los únicos votos de su Grupo parlamentario, el 10 de julio de 1995.

Desde el punto de vista estadístico, la actividad no legislativa de la Asamblea se ha enriquecido en la segunda parte del año (IV Legislatura) con respecto al primer semestre (III Legislatura). Así, de finales de junio a diciembre se han celebrado 23 reuniones del Pleno (frente a 10 en la primera parte del año); 24 reuniones de la Junta de Portavoces (frente a sólo 2); 59 reuniones de la Mesa (por 36 hasta junio) y 77 reuniones de las Comisiones (frente a 51 en el primer semestre).

También destaca el incremento de las proposiciones no de ley presentadas ante el Pleno (140 en la IV Legislatura, frente a 23 en el último período de la III), de las Resoluciones aprobadas (63 frente a 35) y de Comparecencias (132 por sólo 37 en el primer semestre). Con la Asamblea renovada se presentaron 22 proposiciones

de ley y 2 proyectos de ley, en tanto que, con la extinguida composición, se recibieron 3 proposiciones y un proyecto legislativo.

En cuanto a los debates y resoluciones más significativos del año, debemos ser redundantes con respecto a lo señalado en ocasiones precedentes: la Junta General del Principado —sea cual sea la mayoría imperante— es enormemente fiel, por no decir recurrente, con respecto a los temas a tratar. La reiteración a la hora de abordar la reindustrialización del territorio, como respuesta a la crisis de los sectores tradicionales y de la empresa pública y el problema de las comunicaciones, evidencia la incapacidad de las instancias políticas propias para reparar tan persistentes males y la imposibilidad o desatención a la hora de solventar, desde los Poderes Públicos externos, los problemas tan repetidamente denunciados.

Entre los temas novedosos que acompañan a los debates clásicos, podemos citar la reforma del Estatuto de Autonomía, los estudios universitarios referidos al bable y, lógicamente, la orientación política general del Consejo de Gobierno.

En una materia también familiar a la Junta General, como es la Seguridad Minera, en la IV Legislatura se ha creado una Comisión de Investigación.

A título de ejemplo, reseñaremos algunas Resoluciones plenarias y debates de interés.

a) *Industria*. — Resolución 18/4, de 27 de julio de 1995, sobre rechazo del plan estratégico de competitividad del sector naval público. La Junta General insta con esta Resolución al Gobierno del Estado y a la división naval de la Agencia Industrial del Estado (antes INI) al mantenimiento de los dos astilleros existentes en la bahía de Gijón, evitando medidas traumáticas en relación al personal excedente, garantizando la capacidad productiva y el mantenimiento del carácter público del astillero Juliana Constructora Gijonesa.

— Resolución 33/4, de 2 de noviembre de 1995, sobre las Factorías de la Empresa Nacional Santa Bárbara en Oviedo y Trubia. La Junta insta aquí al Consejo de Gobierno a defender la viabilidad de las dos instalaciones de fabricación de armas sitas en el municipio de Oviedo, interesando de las instancias políticas y empresariales adecuadas el mantenimiento de la actividad peculiar del sector de la Defensa e incrementando la producción tecnológica destinada al campo civil.

— Resolución 37/4, de 3 de noviembre de 1995, sobre defensa del sector siderúrgico. Mediante esta Resolución se persigue que el Gobierno estatal y la Agencia Industrial del Estado reconsideren la segregación de las empresas siderúrgicas públicas, manteniendo cuando menos la unidad de gestión y el carácter público de la Corporación de la Siderurgia Integral y sus filiales, evitando nuevas escisiones como la prevista para el tren de chapa. Igualmente se reitera la vieja aspiración de que se construya un Tren de Bandas en Caliente que permita a la siderurgia pública asturiana acceder a mercados más interesantes y con precios más competitivos.

— Resolución 53/4, de 30 de noviembre de 1995, sobre elaboración de un Plan global de reindustrialización para Asturias. La Asamblea, amén de reputar inaceptable e inasumible para la región el desmantelamiento de factorías y la cadena de ajustes duros de capacidad y empleos en las empresas públicas industriales radicadas en Asturias, insta al Gobierno autónomo a recabar del sector público estatal la

apertura de un proceso de negociación con la Administración del Principado a fin de elaborar a medio y largo plazo una planificación global del sector público empresarial implantado en Asturias, que incorpore los criterios y objetivos del documento CREP.

— Resolución 55/4, de 1 de diciembre de 1995, sobre abandono voluntario y definitivo de la producción de leche y de asignación de las cantidades de referencia liberadas del Principado de Asturias. La Junta General invita al Consejo de Gobierno a negociar con las organizaciones agrarias el desarrollo del Plan de abandono voluntario y definitivo de la producción láctea en la región y muy particularmente a convenir los criterios que la Comunidad asturiana debe proponer para la asignación de la cuota liberada con cargo a sus recursos financieros.

— Resolución 59/4, de 15 de diciembre de 1995, sobre Plan de Energías Renovables para Asturias. Se solicita del Gobierno el envío a la Cámara, en un plazo no superior a seis meses, de un plan de energías renovables y de ahorro energético para Asturias, adoptando, además, las pertinentes medidas de fomento que favorezcan la instalación de industrias fabricantes de equipos y tecnología adecuados para la producción de energías renovables.

— Resolución 45/4, de 17 de noviembre de 1995, sobre equiparación de tratamiento de la plantilla de METALSA a las de otras empresas filializadas de la CSI. Se insta al Consejo de Gobierno a negociar con la Agencia Industrial del Estado y con la dirección de la Corporación de la Siderurgia Integral la superación del tratamiento de agravio comparativo dado a los trabajadores de METALSA con respecto a los de otras empresas filiales de la CSI S.A., en otras Comunidades Autónomas del Estado español y a hallar una solución global para los 285 trabajadores que forman la plantilla actual de METALSA S.A.

b) *Comunicaciones.* — Resolución 228/3, de 26 de enero de 1995, por la que se acuerda remitir al Congreso de los Diputados la propuesta de proposición de ley para la inclusión de la Variante de Pajares en el Plan Director de Infraestructuras. Ante el hecho de que el Plan Director de Infraestructuras no contempla en su redacción actual la obra ferroviaria denominada “Variante de Pajares” y de acuerdo con el artículo 87.2 de la Constitución, la Junta General acuerda presentar ante las Cortes Generales una proposición de ley encaminada a la inclusión, en el citado Plan Director, con carácter prioritario, de la mencionada obra, configurando así el corredor ferroviario Madrid-Oviedo como línea ferroviaria de velocidad alta. Esta vieja aspiración de la sociedad asturiana, conlleva la construcción de un gran túnel bajo la cordillera Cantábrica que supere el sinuoso trazado actual, cuya obra fue licitada en 1862 y que duplica en tiempo, con respecto al acceso por carretera, el recorrido entre León y Oviedo. A la lentitud y peligrosidad de esta comunicación se une un cierto sentido de agravio comparativo con otras obras similares incluidas en el Plan Director de Infraestructuras y la marginación que acarrea el que las previsiones de línea de velocidad alta se acaben en León.

— Resolución 20/4, de 22 de septiembre de 1995, sobre adjudicación de la autovía del Cantábrico y ejecución del tramo Onzonilla-Benavente. La redacción de esta Resolución presenta una curiosidad nada baladí: lo que se insta no sólo se dirige a los Poderes Públicos sino, también *personalmente* a “don José Borrell i

Fontelles" como responsable del MOPTMA. La razón de esta heterodoxia estilística se debe al aparente incumplimiento de compromisos y plazos de licitación de autovías, anunciados públicamente por dicho Ministro ante las Autoridades autonómicas y locales del Principado. Dos cuestiones bien distintas se plantean en el texto de la Resolución 20/4: por una parte el retraso e incertidumbre en la adjudicación de los tramos de la autopista/autovía del Cantábrico (A-8) comprendidos entre Lieres (Asturias) y Unquera (Cantabria), que los responsables ministeriales atribuyeron a las exigencias expropiatorias de la redacción original de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas. En honor a la verdad debe precisarse que, en la última reunión de enero y en la primera de febrero de 1996, el Consejo de Ministros adjudicó dos importantes tramos de la obra reclamada. La otra cuestión que suscita el pronunciamiento de la Junta General es más rico en matices jurídicos: De Gijón a Madrid sólo restan sesenta y cinco kilómetros de carretera convencional, situados entre Onzonilla (afueras de León) y Benavente (Zamora); localidad esta última donde confluyen la Nacional VI (Madrid-La Coruña) y la vieja Ruta de la Plata (Gijón-Sevilla). El tramo de autopista Onzonilla-Benavente es una conocida aspiración de los Gobiernos de Castilla y León y de Asturias que pretenden, además —y en este sentido va la Resolución—, que se ejecute como obra de uso público común y no de peaje. Precisamente el retraso en la construcción de este tramo proviene de la decisión inicial del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente de encomendar directamente su construcción y explotación a la empresa AUCALSA, concesionaria de la autopista de peaje Campomanes-Onzonilla. El Consejo de Estado dictaminó en contra de esta posibilidad recomendando la concurrencia pública ante una obra que, por su longitud y coste, no puede considerarse un mero añadido a la concesión ya existente. De conformidad con el órgano consultivo, la Administración del Estado ha cambiado los planes de adjudicación, con los inherentes retrasos derivados de la redacción de Proyectos, pero manteniendo la idea de la construcción y explotación en régimen concesional. La Asamblea legislativa de Asturias, recogiendo un sentimiento extendido entre la población, estima que la región está discriminada ya que el nuevo peaje se sumaría a los existentes en la A-6 (Guadarrama) y en la A-66 (Cordillera Cantábrica), con lo que el viaje por carretera entre Oviedo y Madrid sería el más caro de la península entre una capital de provincia y la del Estado.

c) *Política general.* — Resolución 21/4, de 6 de octubre de 1995, sobre la orientación política general del Consejo de Gobierno correspondiente al año legislativo 1995-96. En esta Resolución se integran múltiples cuestiones abordadas en el debate sobre el estado de la Región, entre las que se encuentran el problema de la financiación del Plan de Vivienda (1992-95) —punto en el que la Resolución utiliza repetidamente el término *Asturies*—, la modernización de la economía asturiana, la protección del patrimonio monumental (urgiendo al Consejo de Gobierno a presentar un Proyecto de Ley al respecto), la protección medioambiental en parajes especialmente sensibles (ría de Villaviciosa), los problemas agrícolas y ganaderos, la reindustrialización de las zonas afectadas por el repliegue de la empresa pública, el Parque nacional de los Picos de Europa, la cultura asturiana o la transferencia del INSERSO.

d) *Enseñanza del bable*. — Resolución 27/4, de 20 de octubre de 1995, sobre desacuerdo con la decisión de la Comisión Académica del Consejo de Universidades de rechazar el reconocimiento de la lengua asturiana como troncal en los planes de estudio de Filología Románica. Entiende la Junta General que el rechazo de un Plan de Estudios en el que se incluía la asignatura “Lengua Asturiana” con el carácter de troncal-optativa es “muestra de desprecio o minusvaloración de la lengua asturiana y de la propia Universidad asturiana, máxime cuando la consideración de la *lingua* como troncal ha sido acordada por la Universidad de Oviedo”. Tras dicha manifestación se insta al Consejo de Gobierno para que “respetando el ámbito de la autonomía universitaria” realice las gestiones oportunas para la rectificación del referido Acuerdo.

e) *Ampliación de las competencias estatutarias*. — Resolución 35/4, de 2 de noviembre de 1995, sobre equiparación de competencias a las Comunidades Autónomas denominadas del artículo 151 de la Constitución. A instancia del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida, la Junta General del Principado se identifica “con el objetivo de homologación de competencias y atribuciones expresado en el Título VIII de la Constitución española”. Parece claro que la interpretación homologadora que la Junta General realiza tajantemente del texto constitucional es, cuando menos, discutible en términos jurídicos.

— Resolución 48/4, de 24 de noviembre de 1995, sobre reforma del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias y delegación de competencias en sus Concejos. Por una parte, la Junta General acuerda retomar los estudios encaminados a la reforma total del Estatuto de Autonomía y, por otra parte, invita al Consejo de Gobierno a elaborar, en el espíritu del *pacto local* y con participación de todas las Administraciones territoriales y de la Federación Española de Municipios y Provincias, un estudio-propuesta de delegación de competencias a los Concejos, que deberá estar ultimado antes de finalizar la legislatura.

— Resolución 49/4, de 24 de noviembre de 1995, sobre horarios comerciales y reforma estatutaria para asunción de la competencia exclusiva de comercio interior. En este caso, la Junta General urge del Ejecutivo la clarificación de la competencia ejecutiva sobre comercio interior y defensa del consumidor (art. 12.4 del estatuto de Autonomía) en el marco del Real Decreto-Ley 22/1993, de 29 de diciembre, en lo tocante a horarios comerciales y apertura en domingos y festivos, zonas y calendarios turísticos y régimen sancionador. También se insta al Consejo de Gobierno a iniciar los trámites de reforma estatutaria para que estas competencias autonómicas sobre comercio interior se configuren como exclusivas “posibilitando así el posterior desarrollo legal en Asturias de una materia que sustituya lo dispuesto en el aún vigente artículo 5.1 del Real Decreto 2/1985, de 30 de abril, conocido como “Decreto Boyer” y desarrolle lo previsto en el Real Decreto-Ley 22/1993, sobre horarios comerciales”.

f) *Salud*. — Resolución 54/4, de 1 de diciembre de 1995, sobre el Plan de Salud para Asturias. Se exige del Ejecutivo la presentación, antes de septiembre de 1996, del Plan de Salud para Asturias.

— Resolución 22/4, de 11 de octubre de 1995, sobre nuevo Convenio concertado del Hospital General de Asturias. A propuesta del Grupo de Izquierda Unida

se urge, previa negociación con el INSALUD, el envío a la Cámara de un nuevo Convenio de Coordinación-integración del Hospital Central de Asturias. El nuevo Convenio cubriría la laguna derivada de la anulación, en 1994, del primer Convenio de *fusión* de los Hospitales Públicos del INSALUD y del Principado.

g) *Educación*. — Resolución 245/3, de 24 de febrero de 1995, sobre situación educativa ante la asunción de competencias. Esta resolución, que exterioriza su preocupación por la coincidencia de las transferencias educativas (aún no realizada en los niveles no universitarios) con la implantación progresiva del sistema educativo derivado de la LOGSE, urge al Consejo de Gobierno a presentar, previa consulta con el Ministerio de Educación y Ciencia, en el plazo de tres meses, un mapa escolar que contemple las modalidades a impartir en cada centro y en cada localidad. De todas las Resoluciones que hemos reseñado, ésta es la única adoptada durante el primer semestre del año, en el que, como se ha dicho, aún gobernó el Partido Socialista Obrero Español.

Otras cuestiones de interés

En la anualidad a la que venimos refiriéndonos, caracterizada por un cambio político sin precedentes en la región y por una cierta inestabilidad política del Gobierno que, hasta la fecha, ha impedido la aprobación de Ley alguna —si bien el nuevo Ejecutivo sólo presentó en 1995 dos Proyectos de ley—, deben resaltarse, a riesgo de caer en lo anecdótico, algunas cuestiones de relativo interés. Entre éstas, cabe destacar:

a) La transferencia de competencias sobre la Universidad al Principado de Asturias. Junto a otras materias significativas —*verbi gratia* el INSERSO— y casi coincidiendo con el cambio de Gobierno en la Comunidad, se transfirió la gestión de la Universidad de Oviedo a la Comunidad Autónoma, en negociación de la que se criticó su realización a espaldas de la institución académica, cuyo Consejo Social acordó, por unanimidad, manifestar su rechazo por la desconsideración con la que se había gestado el Real Decreto de traspaso. Como quiera que el Consejo de Gobierno no ha presentado todavía ante la Cámara proyecto de ley alguno relativo a la ordenación universitaria o a la composición del Consejo Social, sigue aplicándose en Asturias la normativa estatal a título de derecho supletorio. Hasta enero de 1996, el Boletín Oficial del Principado no publicó las primeras disposiciones administrativas de la Comunidad relativas al campo universitario.

b) Otras transferencias y su coste. Las competencias incluidas en los traspasos aprobados por el Consejo de Ministros celebrado el 26 de mayo de 1995, supusieron catorce mil millones de pesetas, el cambio de adscripción de novecientos funcionarios y se refieren a las siguientes materias:

- 1) INSERSO, con 3.500 millones de coste.
- 2) Universidad, 10.061 millones.
- 3) ICONA, 6 millones.
- 4) Reforma Agraria, 27 millones.
- 5) SENPA, 90 millones.

- 6) Control de Fraudes, 34 millones.
- 7) Cámaras Agrarias, 125 millones.
- 8) Cofradías de Pescadores, 39 millones.
- 9) Ferias, 0,1 millones.
- 10) Industria, 4 millones.
- 11) Instalaciones Radiactivas, 1 millón.
- 12) Fundaciones, 6 millones.
- 13) Casinos y juegos, 18 millones y
- 14) Espectáculos, sin coste.

Las competencias se hicieron efectivas el 1 de septiembre de 1995, excepto la Universidad, que se retrasó hasta el 1 de octubre de 1995.

c) Reforma estatutaria. El inicio de la reforma del Estatuto de Autonomía, al que ya aludimos y cuya suerte final parece incierta. En relación con este texto legal, debe recordarse que, el “Boletín Oficial del Estado” de 8 de marzo de 1995, rectificó, con un año de retraso, la errata que, en la reforma estatutaria de 24 de marzo de 1994, privaba al Principado de la competencia coordinadora sobre las *policías* locales. Como se señaló en el Informe del anterior ejercicio, el error deslizado atribuía a la Comunidad competencias sobre *políticas* locales.

d) Comunidad Autónoma y Provincia. El Diario Oficial de la Comunidad Autónoma, hasta el 5 de abril de 1995 denominado *Boletín Oficial del Principado de Asturias y de la Provincia*, perdió en dicha fecha la mención provincial, aunque la demarcación estatal se denomina, únicamente, “Asturias” y el “Principado” es el nombre estatutario de la Comunidad Autónoma (art. 1.2). El cambio, al no afectar a la inserción de disposiciones y actos de la Administración Periférica del Estado, no ha levantado polémicas como la suscitada por la Diputación Foral de Guipúzcoa cuando limitó su Boletín Oficial a las normas y actos propios, en criterio que fue desautorizado por la antigua Sala Cuarta del Tribunal Supremo, en sentencia de 5 de junio de 1985.

e) Protección del bable. El Gobierno socialista aprobó tres disposiciones relativas a las modalidades lingüísticas que se conservan en Asturias: en primer lugar, el Decreto 89/1994, de 22 de diciembre, por el que se creó el Registro General de capacitación en Lengua Asturiana y en Astur-Gallego, previsto en el Convenio entre el Ministerio de Educación y Ciencia y la Administración autonómica como un requisito para garantizar la impartición de las enseñanzas lingüísticas propias del Principado a partir del curso 1995-96. En segundo término, nos encontramos con el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 12 de abril de 1995, sobre modificación de Estatutos de la Academia de la Lengua Asturiana (Academia de la Llingua Asturiana). Curiosamente, mediante la denominación de *Acuerdo* se modifica el Decreto 9/1981, de 6 de abril de aprobación de los Estatutos de esta entidad tutelar del bable, a la que con nulo tecnicismo, los nuevos Estatutos califican unas veces de Institución de la Comunidad Autónoma y, otras veces, de Corporación. El Acuerdo, pese a provenir del Consejo de Gobierno y pese a modificar un Decreto previo, aparece firmado —se supone que a efectos de ordenar la publicación— por el Director Regional de Educación.

La personificación de la Academia y su adscripción a la Administración siguen presentando algunos problemas como se observa en la indefinición de esta entidad que late en el Decreto aprobatorio de la actual estructura orgánica de la Consejería de Cultura. Por último, en la última reunión del gabinete socialista, se aprobó el Decreto 87/1995, de 25 de mayo, por el que se modifica el Decreto 74/1992, de 29 de octubre, por el que se regula la Junta de Toponimia del Principado de Asturias, a efectos de incrementar su composición.

El Gobierno del Partido Popular se ha mostrado más reticente a la hora de abordar las cuestiones lingüísticas, si bien, como ya se ha dicho, bajo su mandato se aprobó la Resolución parlamentaria que solicitaba la reconsideración, por parte del Consejo de Universidades, de un Plan de Estudios del que dicho órgano había eliminado el asturiano como asignatura troncal-optativa.

f) Régimen jurídico, procedimiento administrativo y órganos no estatutarios. Como se reseña en otro lugar, no puede calificarse de plenamente satisfactoria la Ley 2/1995, de 13 de marzo, de Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias. Además de mantener el caduco recurso de súplica, incluye reglas de contratación a dos meses de la promulgación de la ley básica 13/1995 y, diversamente, no se atreve a instaurar un Consejo Consultivo, aunque no veda tal posibilidad futura al remitirse, ambiguamente a los "órganos consultivos correspondientes". De forma muy similar, la Ley 4/1995, de 6 de abril, de incompatibilidades, actividades y bienes de los altos cargos, no cierra la posibilidad, al referirse al Defensor del Pueblo, de que se instituya un "órgano similar del Principado de Asturias" en una Comunidad que, por cierto, cuenta legalmente con figuras sectoriales como el Defensor del Anciano o el del Menor.

g) Sanidad pública. En los últimos meses del año 1995, además de la ya referida cuestión de la *fusión hospitalaria*, ha comenzado a airearse una polémica institucional y profesional sobre lo que viene llamándose la *contrarreforma psiquiátrica*, iniciada con el Decreto 183/1995, de 17 de noviembre, que reordenó los Servicios de Salud mental. En materia sanitaria tampoco debe pasarse por alto la predisposición, hecha pública por el titular de Servicios Sociales, a asumir a medio plazo la gestión de los hospitales de la Seguridad Social.

h) Prórroga presupuestaria. Rechazado el proyecto de Ley de Presupuestos Generales para 1996 hubo de aprobarse el Decreto 188/1995, de 28 de diciembre, por el que se regula la prórroga de los del ejercicio anterior, con los que, muy austeramente, se ha iniciado la gestión pública del nuevo año. Como ya se ha dicho, a las dificultades que supone gobernar con un presupuesto repetido se une aquí el hecho de que el Gobierno que elaboró el proyecto para 1995 era bien otro del actual, la estructura administrativa ha cambiado radicalmente y, si se permite la licencia, hasta el año 1996, por bisiestos, es distinto.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios:

Total Diputados: 45

Composición a 1-I-1995:

Socialista: 21

Popular: 15

Izquierda Unida: 6

Grupo Mixto: 3

Composición tras las elecciones:

Popular: 21

Socialista: 17

Izquierda Unida: 6

Grupo Mixto: 1

Estructura del Gobierno:

A 1-I-1995:

Presidente: D. Antonio R. Trevín Lombán.

Número de Consejerías: 8:

Interior y Administraciones Públicas: M^a 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: M^a Luisa Carcedo Rocés.

Desde el 17-VI-1995:

Presidente: Sergio Marqués Fernández.

Número de Consejerías: 6

Cooperación: José Ramón García Cañal, Vicepresidente.

Economía, Juan Alsina Torrente.

Cultura: M^a Victoria Rodríguez Escudero.

Servicios Sociales: Antonio Cueto Espinar.

Fomento: Juan José Tielve Cuervo

Agricultura: Luis Peláez Rodríguez.

Tipo de gobierno:

Hasta julio de 1995:

Tipo de gobierno por apoyo parlamentario: Minoritario (mayoría relativa).

Partidos y número de diputados que le apoyan: PSOE (21).

Composición del Gobierno: Homogéneo (PSOE).

Desde julio de 1995:

Tipo de gobierno por apoyo parlamentario: Minoritario (mayoría relativa).

Partidos y número de diputados que le apoyan: PP (21).

Composición del Gobierno: Homogéneo (PP).

Cambios en el gobierno:

Nuevo Gobierno (17-7-1995).

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza:

El Presidente Marqués Fernández fue investido en segunda votación celebrada el 10 de junio de 1995.

Mociones de reprobación:

Ninguna.

Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas:

Datos globales (III Legislatura):

Proposiciones de ley: 3

Proyectos de ley: 1

Proposiciones no de ley ante el Pleno: 23

Proposiciones no de ley ante Comisión: 17

Interpelaciones: 16

Interpelaciones urgentes: 6

Mociones:

Presentadas: 7

Aprobadas 3

Resoluciones: 35

Ex proposiciones no de ley: 8

Preguntas:

Orales en Pleno: 15

Orales urgentes: 10

Orales en Comisión: 27

Solicitudes de información: 179

Comisiones de investigación: 0

Planes y Memorias: 4

Comparecencias: 37

De los miembros del Consejo de Gobierno: 24

A iniciativa propia: 3

A iniciativa parlamentaria en Pleno: 3

A iniciativa parlamentaria en Comisión: 18

De autoridades y funcionarios: 3

Otras comparecencias: 10

Peticiones: 4

Datos globales (IV Legislatura):

Propuestas de proposición de ley: 7

Proposiciones de ley: 22

Proyectos de ley: 2

Proposiciones no de ley ante el Pleno: 140

Proposiciones no de ley ante Comisión: 9

Interpelaciones: 18

Interpelaciones urgentes: 14

Mociones:

Presentadas: 16

Aprobadas 14

Resoluciones: 63

Ex proposiciones no de ley: 41

Preguntas:

Al Presidente: 9

Orales en Pleno: 58

Orales urgentes: 8

Orales en Comisión: 20

Solicitudes de información: 78

Comisiones de investigación: 1

Planes y Memorias: 2

Comparecencias: 130

De los miembros del Consejo de Gobierno: 61

A iniciativa propia: 3

A iniciativa parlamentaria en Pleno: 3

A iniciativa parlamentaria en Comisión: 55

De autoridades y funcionarios: 36

Otras comparecencias: 35

Peticiones: 3

Resoluciones plenarias y debates más importantes:

Resolución 228/3, de 26 de enero de 1995, por la que se acuerda remitir al Congreso de los Diputados la propuesta de proposición de ley para la inclusión de la Variante de Pajares en el Plan Director de Infraestructuras.

Resolución 18/4, de 27 de julio de 1995, sobre rechazo del plan naval público.

Resolución 20/4, de 22 de septiembre de 1995, sobre adjudicación de la autovía del Cantábrico y ejecución del tramo Onzonilla-Benavente.

Resolución 21/4, de 6 de octubre de 1995, sobre la orientación política general del Consejo de Gobierno correspondiente al año legislativo 1995-96.

Resolución 27/4, de 20 de octubre de 1995, sobre desacuerdo con la decisión de la Comisión Académica del Consejo de Universidades de rechazar el reconocimiento de la lengua asturiana como troncal en los planes de estudio de Filología Románica.

Resolución 33/4, de 2 de noviembre de 1995, sobre las Factorías de la Empresa Nacional Santa Bárbara en Oviedo y Trubia.

Resolución 35/4, de 2 de noviembre de 1995, sobre equiparación de competencias a las Comunidades Autónomas denominadas del artículo 151 de la Constitución.

Resolución 37/4, de 3 de noviembre de 1995, sobre defensa del sector siderúrgico.

Resolución 48/4, de 24 de noviembre de 1995, sobre reforma del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias y delegación de competencias en sus Concejos.

Resolución 49/4, de 24 de noviembre de 1995, sobre horarios comerciales y reforma estatutaria para asunción de la competencia exclusiva de comercio interior.

Resolución 53/4, de 30 de noviembre de 1995, sobre elaboración de un Plan global de reindustrialización para Asturias.

Resolución 54/4, de 1 de diciembre de 1995, sobre el Plan de Salud para Asturias.

Resolución 55/4, de 1 de diciembre de 1995, sobre abandono voluntario y definitivo de la producción de leche y de asignación de las cantidades de referencia liberadas del Principado de Asturias.

Resolución 59/4, de 15 de diciembre de 1995, sobre Plan de Energías Renovables para Asturias.

Rasgos generales

La actividad política de la Comunidad Autónoma de Canarias en 1995 está sustancialmente condicionada por el carácter electoral del año que se reseña, circunstancia que se proyecta sobre la actividad parlamentaria y gubernativa. Por lo que a la primera se refiere, es revelador que de las nueve leyes aprobadas en dicho período, ocho lo fueron en el primer cuatrimestre, de manera que, tras la constitución de la nueva Cámara, a finales de junio, sólo se aprobó la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad para 1996. Por su parte el Gobierno hubo de atender a su reestructuración, operación condicionada por el reparto de las responsabilidades correspondientes a las diferentes Consejerías objeto de remodelación entre las fuerzas integrantes de Coalición Canaria, minoría mayoritaria que ejerce el Gobierno con el apoyo, por momento dexterno, el Partido Popular, aunque con la expectativa de que este último se integre en aquel tras las inminentes elecciones generales. En el ámbito de las relaciones con los Cabildos insulares y con los Ayuntamientos destaca la reafirmación programática del Gobierno de perseverar en una política descentralizadora y la preocupación de todas las fuerzas políticas por el saneamiento financiero de las Corporaciones locales.

En cuanto a las relaciones con las instancias centrales del Estado las principales actuaciones están orientadas a contar con su cooperación en relación con los temas eurocomunitarios (estatuto permanente de Canarias en la Unión Europea, mantenimiento del régimen especial de abastecimiento (REA), negociaciones respecto de la organización común de mercado (OCM) de frutas y hortalizas, garantías frente a las consecuencias del Acuerdo pesquero de la Unión Europea con Marruecos. También se insiste, ya en el plano interno, en la conveniencia de acelerar la tramitación de la reforma del Estatuto de autonomía, así como en la puesta en funcionamiento de la Zona Especial Canaria (ZEC). Finalmente, y aunque parece que no son insalvables los desacuerdos, no se logra cerrar a lo largo del año las negociaciones encaminadas a la obtención de una sustancial financiación estatal para la puesta en marcha de un Plan Integral de Empleo (PIE).

Las competencias normativas

Actividad legislativa

La producción legislativa de este período se tradujo en la aprobación de las nueve leyes que pasamos a reseñar.

Por su importancia en este sector-clave de la economía canaria, hay que referirse en primer lugar a la ley 7/1995, de 6 de abril, de ordenación del turismo. En virtud de las competencias exclusivas ostentadas por la Comunidad canaria en materia de "promoción y ordenación del turismo" esta ley pretende llevar a cabo una ordenación general de este fundamental y estratégico sector económico proponiéndose como objetivos: la ordenación y el fomento del sector turístico, la regulación de la oferta turística, la conservación, protección y aprovechamiento racional de los recursos de esta naturaleza (con especial atención al medio ambiente, el paisaje y la cultura autóctonos), la ordenación de las estructuras territoriales y urbanísticas y la delimitación de las competencias turísticas de las Administraciones públicas canarias y, finalmente, la garantía y protección del *status* jurídico del usuario turístico, anudando con ella la regulación del régimen sancionador en la materia.

Se trata, pues, de una Ley multidisciplinar que, sin perjuicio de las correspondientes competencias estatales, y teniendo como denominador común la ordenación del turismo, regula también ciertos aspectos empresariales, profesionales, urbanísticos, medioambientales, de fomento y sancionadores. De sus disposiciones adicionales destacan las que se refieren a la modificación de la Ley reguladora de los Planes Insulares de Ordenación (fijándose un plazo de un año para que el Gobierno remita al Parlamento un proyecto de modificación de la Ley 1/1987, de 13 de marzo, reguladora de aquellos, y la previsión de un "estatuto de los municipios turísticos", a cuyo efecto se preceptúa que en un plazo de seis meses el Gobierno deba elaborar un proyecto de ley reguladora del mismo con arreglo a las bases que la propia ley explicita.

La preocupación por el profesorado y las titulaciones universitarias y el apoyo a los estudiantes de este nivel se tradujo en la aprobación de dos leyes, en cierto modo, complementarias. Mediante una de ellas, la Ley 6/1995, de 6 de abril de plantillas y titulaciones universitarias, se acomete una importante planificación del desarrollo de las Universidades Canarias que comporta una decisiva intervención de la Comunidad Autónoma en lo concerniente a la conversión de especialidades en titulaciones, la implantación de nuevas titulaciones, y el acceso y promoción de la función pública docente. En el marco de la programación general de la enseñanza universitaria, se prevé la realización por el Gobierno de una política de subvenciones que asegure la adecuación de la oferta de estudios y capacidad de admisión de cada centro a la demanda social teniendo en cuenta el crédito disponible y su planificación temporal y territorial. Todo ello sin perjuicio de las competencias que corresponden a las Universidades según la dispuesto en los artículos 3.2.h) y 26.2 de la Ley orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de reforma universitaria. Además, la Comunidad Autónoma establecerá un plan de financiación para el acceso o promoción a la función pública docente universitaria de acuerdo con un número total de plazas que la propia Ley fija, sin perjuicio de las competencias previstas en el artículo 3.2.e) de dicha Ley orgánica.

La clave del nuevo sistema que la Ley incorpora lo constituye la figura del contrato-programa como instrumento de concertación de la planificación que en la misma se prevé entre el Gobierno y cada una de las Universidades. La financiación de la transformación de especialidades en titulaciones, la implantación de nue-

vas titulaciones y la ejecución del plan de acceso a la función pública docente universitaria se llevará a cabo mediante su aprobación por el Gobierno autónomo, a propuesta conjunta de las Consejerías de Economía y Hacienda y de Educación. Dicho contrato habrá de ajustarse al contenido mínimo que la ley determina para el mismo.

Aunque se habilita explícitamente al Gobierno para dictar las normas reglamentarias que procedan para el desarrollo de la Ley, no es imprevisible que en su ejecución pueda darse una cierta confusión entre los ámbitos propios del Reglamento gubernativo y de la concertación entre las partes del referido convenio.

La segunda de estas leyes, la Ley 3/1995, de 6 de febrero, de medidas de apoyo a los estudios universitarios, pretende establecer un marco general de ayudas a los estudios de este nivel y asegura el carácter anual de las respectivas convocatorias. La Comunidad canaria ha venido poniendo en práctica una política de becas y ayudas complementarias del sistema de becas establecido por el Estado para los estudios superiores a través de dos tipos de convocatorias con las que, respectivamente se trata, de cubrir los precios públicos de la enseñanza y de atender parcialmente a los gastos de desplazamiento y estancias de alumnos cuya residencia familiar no se encontrase en la isla en la que se cursan los estudios. Sin embargo, en el régimen hasta ahora vigente no se contemplaba la hipótesis de los alumnos que tuviesen que desplazarse fuera de Canarias para realizar sus estudios que no se pudieran realizar en las Universidades del Archipiélago, ni estaba asegurada la periodicidad de las convocatorias.

En otro orden de consideraciones, la Administración autonómica ha visto incrementarse sus estructuras organizativas con dos nuevas unidades administrativas: un Consejo de relaciones laborales y un Instituto de investigaciones agrarias.

La creación del Consejo Canario de Relaciones laborales por la Ley 2/1995, de 30 de enero, es consecuencia del compromiso asumido por el Gobierno autónomo en virtud del "Acuerdo de concertación social canaria por el empleo, desde la solidaridad y competitividad" suscrito con los interlocutores sociales y económicos en mayo de 1994. Sustituye e la preexistente "Comisión regional de Asuntos laborales" (regulada por el Decreto 230/1993, de 29 de julio, del Reglamento orgánico de la Consejería de Trabajo y Función pública). Se trata de un órgano colegiado, dependiente de la Consejería que ostenta competencias en materia de trabajo, que integra representantes de la propia Administración autonómica y de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en la Comunidad Autónoma, en proporción a su representatividad.

El nuevo organismo nace con el propósito de ser cauce institucional de encuentro y participación de los interlocutores sociales y de éstos con el Gobierno, órgano consultivo de la Administración autonómica en materia laboral, así como medio para la promoción y el eficaz funcionamiento de los instrumentos privados de solución extrajudicial de los conflictos de trabajo.

En la medida en que las competencias autonómica en la materia son de ejecución de la legislación laboral, se trata de un órgano vinculado al ejercicio de competencias propias del Gobierno y de la Administración autonómica respecto de los cuales cumple funciones no sólo asesoras, sino, además, participativas, mediadoras

y promocionales, lo que, en principio, dificulta la exacta calificación de su naturaleza jurídica y su encaje en el organigrama de dicha Administración. No obstante, su ley de creación le configura como un órgano colegiado dependiente de la mencionada Consejería, presidido por el Consejero y dotado económicamente para sus gastos de funcionamiento con las dotaciones que al efecto se consignan en los Presupuestos Generales de la Comunidad en la sección correspondiente a dicha Consejería.

La Comunidad Autónoma cuenta con un Consejo Económico y Social (creado por la Ley 8/1990, de 14 de mayo, y reestructurado por la Ley 1/1992, de 27 de abril (cfr. *Informe 1992*, pág. 86), respecto del que se procura diferenciar al nuevo Consejo, señalándose que “dada la singularidad del contenido” de las funciones que al mismo se atribuyen, no hay riesgo de que con su creación “se invadan las que deben ser competencias del Consejo Económico y Social”.

Por su parte, la Ley 4/1995, de 27 de marzo, crea el Instituto Canario de Investigaciones Agrarias y el Consejo Asesor de Investigaciones Agrarias. En base a las competencias exclusivas ostentadas por la Comunidad Autónoma en materia de “organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno y de sus organismos autónomos”, “agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía estatal” y de fomento de la investigación científica y técnica, en coordinación con el Estado”, esta ley procede a crear el Instituto y la Comisión indicados. El instrumento normativo utilizado viene exigido tanto por la reserva que la Ley autonómica establece para la regulación del régimen financiero general y especial de los organismos autónomos (artículo 10, j) de la Ley 7/1984, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria, como por la aplicación supletoria de la Ley de 26 de diciembre de 1958, de Régimen Jurídico de las Entidades Estatales Autónomas.

El Instituto Canario de Investigaciones agrarias (ICIA) es un organismo autónomo de carácter administrativo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios y de plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines. Al Gobierno autónomo se reservan las facultades de superior control y tutela del mismo, quedando adscrito a estos efectos a la Consejería competente en materia de Agricultura. Sus fines son la programación, ejecución y seguimiento de las actividades de investigación agraria y el desarrollo y transferencias de tecnologías agrarias y cualesquiera otros que en estas materias se le atribuyan en el ámbito de la Administración pública autonómica. Como base de partida de la nueva entidad se cuenta con el hasta ahora existente Centro de Investigación y Tecnología Agrarias (CITA), aprobado por Decreto 79/1987, de 8 de mayo. Junto a las disposiciones organizativas y, en general, reguladoras del régimen jurídico del ICIA, la Ley establece las bases para la creación de los Cuerpos Superior y Facultativo de Investigadores Agrarios, la regulación de la carrera investigadora y la definición del personal científico, administrativo y laboral del Instituto.

El Consejo Asesor de Investigaciones agrarias se configura como el máximo órgano consultivo del Gobierno en materia de investigación y desarrollo tecnológico agrario. Se le adscribe orgánicamente a la Consejería de Agricultura, e integra representaciones de los diversos sectores implicados en la investigación y desarrollo agrarios tales como la propia Administración autonómica, las Univer-

sidades canarias y las asociaciones profesionales y las organizaciones empresariales agrarias.

El Derecho electoral autonómico fue objeto de un leve retoque por la Ley 5/1995, de 1 de abril, que modifica la Ley 3/1987, de 3 de abril, de medidas urgentes en materia electoral. Se introduce así una modificación puntual de dicho Derecho electoral que afecta al artículo 29.2 de la mencionada Ley 3/1987, con el fin de regular la asignación de una subvención a los partidos políticos para compensar los gastos electorales originados por el envío personal y directo a los electores de sobres y papeletas electorales o propaganda y publicidad de este carácter. La subvención queda supeditada a la obtención de algún escaño y superar el cinco por ciento de los votos válidamente emitidos en todo el Archipiélago, o bien el veinte por ciento de los emitidos en la correspondiente circunscripción electoral. Su cuantía se determina según una escala en la que se establece la asignación que corresponde a cada voto obtenido según el tramo de aquella que se logre alcanzar.

La política asistencial de la Comunidad se proyecta hacia el cuidado de la accesibilidad a determinados lugares de uso público y hacia la comunicación de las personas discapacitadas. Así, mediante la Ley 8/1995, de 6 de abril, se persigue la supresión de cuantas barreras impidan el acceso a la vida normal de las personas discapacitadas, fomentando, de una parte, la accesibilidad de los lugares y construcciones destinados a un uso que implique concurrencia de público y, de otro, la adaptación de las instalaciones, edificaciones y espacios libres ya existentes. En consecuencia, contiene disposiciones sobre barreras arquitectónicas, barreras en los transportes y barreras en la comunicación. Incorpora, además, determinadas previsiones sobre medidas de fomento y control de la accesibilidad y de la supresión de barreras, sobre el régimen sancionador de las infracciones en la materia y, finalmente, prevé la creación de un Consejo para la promoción de la accesibilidad y la supresión de dichas barreras.

Se fundamenta esta iniciativa del legislador en la previsión contenida en el artículo 5 del Estatuto de autonomía, en relación con la promoción de las condiciones necesarias para el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos y la igualdad de los individuos y de los grupos en que se integran. Y se invocan como títulos habilitantes las competencias sustantivas que la Comunidad ostenta en cada una de las esferas de actuación que pretende normar: urbanismo, edificación, transporte y comunicaciones, además de las correspondientes a las materias de asistencia social y servicios sociales.

La necesidad de adaptar la legislación autonómica al fallo constitucional correspondiente, se aprovecha por el legislador canario para introducir ciertos retoques en la ordenación de las Cajas de Ahorro.

La Ley territorial 13/1990, de 26 de julio, de Cajas de Ahorro, había sido recurrida ante el Tribunal Constitucional por el Presidente del Gobierno de la Nación (R.I. nº 2461/1990), lo que determinó la suspensión de varios de sus preceptos, así como la del Decreto 218/1990, que, en desarrollo de la misma, regulaba el proceso de elección de los órganos de gobierno de dichas Cajas con domicilio en Canarias. Por ello hubo de dictarse el Decreto 15/1991, de 6 de febrero, que regulaba con carácter provisional el proceso de adaptación de Estatutos y de elección de órga-

nos de gobierno de aquellas. La sentencia constitucional 61/1993 de 18 de febrero, declaró la inconstitucionalidad de los artículos 35.1.b, 2º; 35.1.d) y 39, números 3 y 4 de dicha ley territorial por colisionar con la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las referidas Cajas. La nueva Ley —la Ley 1/1990, de 30 de enero— no se limita a acomodar la anterior al pronunciamiento del Alto Tribunal, sino que, además, se introducen algunas modificaciones técnicas y se complementa su contenido, conforme se señala en la correspondiente ficha normativa en otro lugar de este *Informe*.

La última de las leyes de este período, la Ley 9/1995, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales para 1996, ofrece como características más destacadas de dichos Presupuestos las siguientes: a) sus previsiones se encuentran condicionadas por el cumplimiento de las exigencias derivadas del Programa de convergencia de la economía española con la de la Unión Europea, especialmente en lo referente a la contención de los niveles de déficit y endeudamiento y su consecuente incidencia en el nivel de crecimiento del gasto público; b) el comportamiento previsible de los ingresos de naturaleza tributaria no contribuiría al incremento de la presión fiscal, siendo significativa la reducción del recargo en el impuesto especial de la Comunidad sobre combustibles derivados del petróleo; c) en el volumen de los recursos por transferencias corrientes en el conjunto de la financiación autonómica se observa, por una parte, un ligero incremento de la participación en los ingresos del Estado para la financiación de las competencias comunes y, por otra, la financiación de las competencias sanitarias crece a un ritmo superior y acorde con el que experimenta el PIB estatal, como consecuencia del nuevo modelo de financiación sanitaria aprobado en 1995; d) la apelación al endeudamiento disminuye al nivel exigido en el escenario de consolidación presupuestaria, permitiendo que el *stock* de deuda se mantenga a finales de 1996 al mismo nivel de 1995.

Por otra parte, se realiza un esfuerzo de ajuste en determinados gastos corrientes que se concreta en la congelación de los efectivos reales de personal al servicio de la Administración autonómica y en la reducción de determinados gastos consuntivos no relacionados directamente con la prestación a sectores como servicios sociales, sanitarios o educativos.

Asimismo, ha de señalarse la moderada expansión, compatible con el cumplimiento de los Acuerdos de consolidación presupuestaria con la Administración del Estado en lo referente al nivel de endeudamiento autonómico en materia de: a) lucha contra el desempleo, la marginación y atención a los colectivos especialmente desfavorecidos, mejora en la cualificación de la población, en particular, de los trabajadores para la adaptación a las nuevas exigencias del mercado; b) acciones favorecedoras de la actividad productiva entre las que cabe incluir las dotaciones de infraestructuras y las encaminadas a conseguir un entorno natural que favorezca el bienestar colectivo de los habitantes de las islas y de sus visitantes. También aumentan las dotaciones en materia de sanidad, educación y prestación de ayudas para servicios sociales y de integración social, formación profesional y políticas medioambientales. También se produce un fuerte incremento en las dotaciones para la promoción de actividades económicas del sector privado como los planes de desarrollo industrial y de fomento de la competitividad del comercio.

Actividad reglamentaria del Parlamento autónomo

El Reglamento del Parlamento de Canarias ha sido objeto de una amplia modificación que afecta a treinta y tres de sus ciento setenta y siete artículos. Las reformas introducidas conciernen a las siguientes cuestiones: a) estatuto de los diputados; b) mínimo requerido para la formación de grupo parlamentario, que queda fijado en cuatro; c) explicitación de la facultad de modificar el número y denominación de las Comisiones por parte de la Mesa de la Cámara, de acuerdo con la Junta de Portavoces; d) ciertas innovaciones en el régimen de las sesiones de la Cámara o de las Comisiones; f) admisibilidad a ciertos efectos de documentos remitidos por fax; g) eliminación de la exigencia del carácter taquigráfico del acta correspondiente a las sesiones secretas; h) modificaciones en el procedimiento legislativo común en relación con: la regulación del debate de primera lectura; la tramitación de enmiendas que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos, estableciéndose que la correspondiente referencia ha de hacerse a los presupuestos en vigor, y no a los ingresos presupuestarios en general; supresión de reiteraciones en la regulación de la tramitación de las proposiciones de ley; i) incorporación de un leve retoque a la ordenación de los procedimientos legislativos especiales en relación con las comparencias en Comisión de los Consejeros del Gobierno en la tramitación del proyecto de ley de presupuestos de la Comunidad; asimismo, se modifica la regulación de los plazos para presentar enmiendas, a la totalidad, y al articulado y se da nueva regulación al procedimiento abreviado de tramitación de proyectos o proposiciones de ley y de tramitación en lectura única; j) las mociones de censura ven modificada su regulación para permitir la intervención del Gobierno y de los Grupos parlamentarios tras la defensa de la moción y no, como estaba regulado, tras la defensa del programa del candidato a Presidente del Gobierno; k) respecto de las preguntas se prevé la posibilidad de sustituir al diputado autor de una pregunta ante el Pleno por otro de su mismo grupo; equiparación del tiempo de intervención y de réplica —diez minutos como máximo, en lugar de los cinco y diez que, respectivamente, establecía la regulación anterior—; l) en los debates generales sobre el estado de la Región se mantiene la no celebración de este debate en el año en que hubiese tenido lugar la investidura de un candidato a la Presidencia del Gobierno, pero se suprime la prohibición de que ello suceda en el año en que se hubiese debatido una cuestión de confianza; ll) sobre los informes que deban remitirse al Parlamento y las informaciones del Gobierno las modificaciones afectan a: traslado a la Mesa y a los grupos parlamentarios y omisión de la referencia de debate y propuesta de resolución, respecto de los primeros, y nueva regulación de las comparencias informativas del Gobierno y de los tiempos de intervención de los representantes de los grupos parlamentarios; m) en la designación de Senadores se retoca la referencia de la proporcionalidad que debe asegurar la Cámara a cada grupo parlamentario, y se elimina el precepto que establecía que, de producirse sustituciones, el sustituto sería propuesto por el mismo grupo proponente del sustituido.

Actividad reglamentaria del Gobierno

Dentro de esta actividad, destaca la reestructuración del Gobierno y de la Admi-

nistración autonómica como consecuencia de la formación del nuevo Gobierno subsiguiente a las elecciones autonómicas.

Como resulta del Decreto 187/1995, de 20 de julio, esta reestructuración afecta a las anteriores Consejerías de Presidencia y Turismo, Agricultura y Alimentación, Trabajo y Función pública, Pesca y Transportes, Sanidad y Asuntos Sociales que, respectivamente, se convierten en Presidencia y Relaciones Institucionales, Agricultura, Pesca y Alimentación, Empleo y Asuntos Sociales, Turismo y Transportes, Sanidad y Consumo. La comparación de las nuevas denominaciones con las anteriores expresa en buena parte los cambios habidos en sus correspondientes ámbitos materiales de actividad. La reestructuración, sin embargo, afecta también a otros ámbitos, aunque no se reflejen en la denominación de la unidad político-administrativa afectada. Así, la Presidencia del Gobierno asume ciertas competencias en materia de justicia y seguridad ciudadana que anteriormente correspondían a la Consejería de Presidencia y Turismo; la Consejería de Economía y Hacienda deja de ostentar las competencias relativas a la gestión y coordinación de las relaciones institucionales del Gobierno autónomo ante la Administración del Estado y ante las Instituciones Europeas que son atribuidas a la nueva Consejería de Presidencia y Relaciones Institucionales; la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales no asume las competencias que en materia de función pública correspondían a su Consejería antecesora, que pasan a la de Presidencia citada; Industria y Comercio "pierde" el área de consumo que pasa a integrarse en la de Sanidad y Consumo. Además del Decreto reestructurador citado, lo cambios operados conllevan la publicación de sendos decretos de modificación de los Reglamentos orgánicos de las Consejerías afectadas por los mismos. Con anterioridad a la formación del nuevo Gobierno —y, por consiguiente, por motivos ajenos a este tipo de cambio— se habían modificado en este mismo año los Reglamentos orgánicos de las Consejerías de Agricultura y Alimentación y de Política territorial.

Dentro de esta referencia a las principales normas reglamentaria relacionadas con la Administración autonómica se debe mencionar, asimismo, la creación de los siguientes organismos: Instituto Canario de la Mujer, Consejo de Espacios Naturales Protegidos —ambos como consecuencia de sendas Leyes aprobadas en el año anterior— y Consejo General de Servicios Sociales.

También resulta reseñable la modificación de Servicio Jurídico del Gobierno como consecuencia del traspaso efectivo de los servicios del INSALUD y el considerable aumento del volumen de procesos judiciales y de demandas de asesoramiento y asistencia jurídica, adscribiéndose al organismo autónomo correspondiente una Asesoría jurídica.

Como consecuencia de los traspasos de funciones y servicios por parte del Estado a la Comunidad canaria, se dictaron diversos Decretos asignando los mismos a las anteriores Consejerías de Agricultura y Alimentación (sociedades agrarias de transformación; laboratorios agrarios y sanidad y producción animal; reforma y desarrollo agrario; Cámaras agrarias; defensa contra fraudes y de la calidad agroalimentaria; SENPA), Pesca y Transporte (transporte marítimo), Sanidad y Asuntos Sociales (juventud —TIVE—), Sanidad y Asuntos Sociales (acción pública en materia de juventud), Política Territorial (conservación de la naturaleza), Obras públicas, Vivienda y Agua (patrimonio arquitectónico, con-

trol y calidad de la edificación y vivienda) y Educación, Cultura y Deportes (puntos de información cultural).

Por lo que se refiere a los Cabildos insulares se traspasaron a los mismos ciertos medios personales, materiales y recursos en materia de infraestructura rural de carácter insular. También se traspasaron medios personales, patrimoniales y créditos presupuestarios, complementando anteriores traspasos, al Cabildo de Gran Canaria en materia de Deportes.

En materia de cooperación al desarrollo, merece destacarse el Decreto 289/1995, que regula las actuaciones de la Comunidad Autónoma en este campo, en cumplimiento de la resolución del Parlamento de Canarias 14 de octubre de 1994, por la que se instaba al Gobierno autónomo a consignar el 0'7 % de los mismos para ayuda y cooperación al desarrollo del Tercer mundo.

Sobre la actividad reglamentaria concerniente a las diferentes Consejerías, remitimos a las fichas normativas que se contiene en otro lugar de este *Informe*.

Conflictividad y cooperación

Conflictividad constitucional

La conflictividad constitucional ha sido reducida en este año. Sólo dos recursos de inconstitucionalidad: Recurso de inconstitucionalidad 37/1995, interpuesto por la Comunidad canaria (Gobierno) contra el Real Decreto-Ley 10/1994, de 30 de septiembre, de incentivos fiscales de carácter temporal para la renovación del parque de vehículos de turismo. Se aduce como fundamento la vulneración de competencias autonómicas originada por la atribución al Estado de la gestión del impuesto sobre determinados medios de transporte en su aplicación a Canarias, al entenderse que esa competencia es autonómica y no estatal al integrarse dicho impuesto en el REF. Por su parte, el Presidente del Gobierno del Estado interpuso el recurso de inconstitucionalidad 1160/1995 contra la disposición adicional vigésima de la Ley territorial 14/1994, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad para 1995, por entender que la disposición recurrida, al permitir la promoción interna del Grupo C al B, sin exigencia de la titulación académica correspondiente al último de estos Grupos, contraviene la legislación estatal básica en la materia.

Desde una perspectiva general o global, la litigiosidad constitucional entre el Estado y la Comunidad canaria, ofrece estas dos características: a) de las diecisiete litigios (recursos de inconstitucionalidad o conflictos de competencias) suscitado por la Comunidad canaria desde su creación en 1982 hasta 1995, ocho se iniciaron en el período 1983-1991, mientras que los nueve restantes lo fueron en el período 1992-1995; b) por el contrario, cuando dichos litigios han sido promovidos por el Estado, el resultado es el inverso, al haberse suscitado por aquel trece litigios durante entre 1983-1990 y sólo uno entre 1991-1995.

En principio, ello pudiera hacer pensar en una mayor intensidad de la litigiosidad promovida por la Comunidad Autónoma en los últimos cuatro años, lo que estaría en contradicción con la tendencia general en el conjunto del Estado a una conflictividad decreciente perceptible en los últimos años. Sin embargo, ha de

tenerse presente que ese incremento tiene mucho que ver con la especialidad del régimen económico-fiscal canario y las importantes transformaciones normativas de las que el mismo ha sido objeto a partir de 1991, en sus aspectos fiscales primero y económicos después. Téngase en cuenta que de los treinta y un litigios que han enfrentado al Estado y a la Comunidad Autónoma ante el Tribunal Constitucional, nueve de ellos (siete recursos de inconstitucionalidad y dos conflictos de competencia) recaen, precisamente, sobre aspectos particulares de dicho REF.

Debe señalarse, por último, que el Parlamento adoptó el acuerdo unánime de retirar los recursos de inconstitucionalidad interpuestos en su día por el Parlamento autónomo contra las Leyes 31/1991 y 39/1992, de Presupuestos Generales del Estado para 1992 y 1993, respectivamente.

Cooperación con las Corporaciones Locales

En el compromiso programático del Gobierno surgido de las pasadas elecciones se afirma que, manteniendo la competencia de planificación en manos del Gobierno autónomo como garantía de equilibrio y solidaridad interinsular, se ha de continuar con el traspaso de competencias a los Cabildos “hasta convertirlos en órganos de gobierno insular y ejecutores de políticas de la Comunidad autónoma”. Asimismo se dice que los Ayuntamientos asumirán, entre otras, sus competencias en materia de cultura, deportes, servicios sociales, vivienda, seguridad ciudadana y transportes públicos. También se apunta a la necesidad de cumplir el Plan de saneamiento para minorar la carga financiera de los Ayuntamientos. En este orden de consideraciones sobre las haciendas locales se apunta en una doble dirección. Por una parte, hacia la equiparación de los Ayuntamientos y Cabildos con los Ayuntamientos y Diputaciones del área peninsular en su participación en los tributos del Estado (una diferencia hoy existente que trae su causa histórica de la singularidad del REF). Por otra, buscando con el Gobierno del Estado una fórmula que permita impedir las consecuencias que para las haciendas locales está teniendo el progresivo “descreste” (reducción) de los ingresos generados por el APIM (especialidad tributaria del REF, de carácter transitorio, que, de manera temporalmente decreciente, grava la producción de toda clase de bienes muebles corporales, así como la importación de los mismos).

Por otra parte, el Parlamento ha aprobado una proposición no de ley por la que se insta al Gobierno a remitir a la Cámara, previa audiencia de la Comisión de Administración territorial y audiencia a los órganos representativos de las corporaciones locales, un proyecto de ley de cooperación local que incluya un fondo de cooperación de carácter permanente.

Actividad político-institucional

Actividad parlamentaria no legislativa

De los múltiples asuntos no legislativos que ocuparon la atención del Parlamento autónomo en el último tramo de la legislatura anterior podemos destacar como más interesantes los debates concernientes a los siguientes temas: actividad

exterior del Ejecutivo autonómico (con ocasión de un viaje del Presidente del Gobierno a Nueva York para promocionar el REF); comunicación al Gobierno del Estado sobre el acuerdo entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos en relación con la defensa de ciertas producciones agrarias de Canarias; informe extraordinario del Diputado del Común y subsiguiente debate sobre la situación jurídico-asistencial del menor en la Comunidad autónoma; desigualdades representativas en el Parlamento autónomo (cuestión suscitada por ciertas manifestaciones del Presidente del Gobierno a los medios de comunicación acerca de la conveniencia de una estructura parlamentaria bicameral).

Además del debate de investidura, sobre el que seguidamente volveremos, y del que sigue a la Comunicación del nuevo Gobierno sobre la reestructuración del mismo y de la Administración autonómica, podemos señalar entre los primeros debates del nuevo Parlamento los relativos a las siguientes cuestiones: disolución y fusión de empresas públicas; riesgos para el sector pesquero provenientes del Acuerdo entre Marruecos y la Unión Europea; desarrollo reglamentario del REF y negociación de algunos aspectos del mismo objeto de reparos por las instancias eurocomunitarias; necesidad de analizar aspectos esenciales del régimen especial de abastecimiento (REA) —de fundamental importancia dentro del *status* de Canarias en la Unión Europea— y creación de una Comisión parlamentaria de Estudio de esta importante cuestión.

Actividad gubernativa: programa del nuevo Gobierno

Del debate de investidura —y más exactamente, del discurso programático del candidato y actual Presidente autonómico— nos parece de interés destacar lo siguiente.

Como objetivos principales, además de “afirmarnos como nacionalidad y dotarnos de instrumentos originales y adecuados para el desarrollo económico y social”, se señalan los siguientes: a) culminar la reforma del Estatuto de Autonomía; b) desarrollo del REF; c) consecución de un “estatuto permanente” en la Unión Europea; d) puesta en marcha del Plan Integral de Empleo, y e) lograr acuerdos con el Estado que permitan la correcta financiación de la Comunidad Autónoma y acelerar las inversiones en infraestructuras. Respecto de estos objetivos conviene aclarar lo que seguidamente se indica.

La reforma del Estatuto había superado ya el trámite de toma en consideración en el Congreso de los Diputados al disolverse la Cámara; por consiguiente, y de acuerdo con la práctica parlamentaria generada al respecto, se habrá de repetir dicho trámite por la nueva Cámara tras las próximas elecciones, pero no será necesario reproducir la propuesta autonómica.

El desarrollo reglamentario del REF ha tenido lugar recientemente, habiéndose convalidado el correspondiente Decreto-ley en la reunión de la Diputación permanente del Congreso de los Diputados celebrada el pasado día 30 de enero.

La idea de conseguir para Canarias un “estatuto permanente” dentro de la Unión Europea se funda en el argumento según el cual las razones que llevaron a la

aprobación de un *status* diferenciado para las regiones ultraperiféricas, como es nuestro caso, son de tipo estructural, por lo que las singularidades reconocidas actualmente (o las que en el futuro las sustituyan) deben mantenerse, derogando sus limitaciones temporales; este objetivo, por otra parte se conecta con el REF recientemente renovado que fue objeto de unos veinte reparos por los servicios de la Comisión Europea a principios de 1995, pero que, tras diferentes negociaciones —en las que han participado el Gobierno autónomo y el Gobierno del Estado— quedó expedita la vía para la aprobación del referido Decreto-ley.

El Plan Integral de Empleo —tal como se indicaba en el *Informe* del año anterior (p. 194)— había encontrado un importante aval en los Acuerdos adoptados por el Senado en septiembre de 1994, tras la intervención de los Presidentes de la casi totalidad de las Comunidades Autónomas; a partir de entonces se han desarrollado diversas negociaciones con el Gobierno del Estado para su cuantificación y para la concreción de los programas de actuación; la impresión que tenemos es que la no aprobación de los Presupuestos Generales del Estado para 1996, ha obstado a su definitiva aprobación.

Otros aspectos del programa de Gobierno a destacar son los que se refieren a la actividad legislativa que se propone promover el Ejecutivo que se concreta en diversos proyectos de ley: creación de la policía autónoma (mediante la adscripción de unidades de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado); coordinación de las policías locales; prevención y sanción de desviaciones que se produzcan en la gestión de régimen especial de abastecimiento (REA); patrimonio histórico; deporte; educación y formación de personas adultas; creación del cuerpo de archiveros y bibliotecarios; creación del instituto de la juventud; ordenación farmacéutica; Cámaras agrarias; protección y ordenación de las explotaciones agrarias y del suelo rústico; reforma del Consejo Consultivo; modificación de la Audiencia de Cuentas; creación del Consejo canario de la innovación; protección de la flora y fauna silvestre; ordenación y tratamiento de residuos sólidos; y ordenación de la caza.

También ha de hacerse referencia a las nuevas competencias sobre las que el Gobierno autónomo piensa insistir en su negociaciones con el Gobierno central: gestión de puertos y aeropuertos, telecomunicaciones por cable y costas. También se indica la necesidad de insistir acerca del Gobierno central respecto de las transferencias en materia de justicia, la delimitación del mar archipelágico y de las aguas interiores y el papel de la Comunidad Autónoma en los consejos de administración de las empresas públicas que operan en Canarias.

Los resultados electorales

Los escaños obtenidos por las diferentes formaciones políticas se reflejan en el siguiente cuadro en el que, para facilitar la comparación, figuran también los resultados de 1991.

	1995	1991
Coalición Canaria:	21	31*
Partido Popular:	18	6
Partido Socialista:	16	23
Partido Independientes de Lanzarote:	3	—
Agrupación Herreña de Independientes:	1	1**
Independientes por Fuerteventura:	1	—

* Suma de los resultados obtenidos separadamente por las formaciones integradas con posterioridad en dicha coalición: AIC [16], CDS [7], ICAN [5], AM [2] y AHI [1].

** Aunque AHI concurrió separadamente en las dos elecciones, luego se ha integrado parlamentariamente en CC.

La interpretación de estos resultados requiere algunas aclaraciones sobre la trayectoria de los partidos entre ambas elecciones.

Coalición Canaria (CC), agrupación de diferentes formaciones políticas —Agrupaciones Independientes de Canarias (AIC), Izquierda Canaria (ICAN), Centro Canario Nacionalista (CCN), Partido Nacionalista de Canarias (PNC), Asamblea Majorera (AM)— concurre por primera vez como tal coalición a unas elecciones locales y autonómicas.

Los orígenes de estas formaciones son muy variados. El *Centro Canario Nacionalista* (CCN), poco antes Centro Canario Independiente, surge de una transformación y escisión del CDS, bajo cuyas siglas se presentó en 1991. El *Partido Nacionalista Canario* de limitada implantación, no contaba con ningún representante elegido en las anteriores elecciones; sin embargo, además de tener oficialmente inscrita a su nombre la cabecera más expresiva del nacionalismo canario, su militancia se corresponde con la opción nacionalista en sus orígenes. *Asamblea Majorera* (AM) es una fuerza insularista de Fuerteventura, presente en anteriores comicios. *Izquierda Canaria* (ICAN) representa un cierto nacionalismo de izquierda; sus líderes provienen del Partido Comunista de España y de otras formaciones de izquierda nacionalista como la extinta Unión del Pueblo Canario, así como de sindicatos de esta tendencia, como la Confederación Autónoma Nacionalista Canaria (CANC) o el Sindicato de los Trabajadores de la Enseñanza Canaria (STEC). Por último, las *Agrupaciones Independientes de Canarias* (AIC) son una federación de partidos insularistas de centro-derecha —con neto predominio de ATI, la agrupación tinerfeña— con presencia en las restantes islas, aunque en Gran Canaria ha tropezado con dificultades en su implantación; en cierto modo, ocupa por ahora su espacio el CCN, integrado en CC. También ha tenido algunas dificultades en Fuerteventura, donde compite con Independientes de Fuerteventura (IF), otra fuerza insularista-nacionalista desgajada de CC, a la que originariamente estaba integrada. Asimismo, aunque contaba con una sustancial presencia en Lanzarote, se ha visto reducida por la escisión de parte de la formación lanzaroteña ahora integrada en el nuevo Partido Independiente de Lanzarote.

En el plano electoral, la evolución de estas fuerzas se ha traducido en que la mayoría de gobierno anterior que contaba con 31 diputados sólo suma ahora 26 escaños, de los que 21 corresponden a CC, y los cinco restantes a pequeños partidos que han concurrido en sus respectivas circunscripciones fuera de dicha coalición, habiendo obtenido los siguientes escaños: 3 el PÍL, 1 IF y 1 AHI. Sin embargo, esta última agrupación, sin estar orgánicamente integrada en CC, forma parte de la actual coalición de gobierno.

El Partido Socialista (PSC-PSOE) pasa de ser la primera fuerza del Archipiélago con 23 escaños a convertirse en la tercera, con una pérdida de siete diputados. El descenso en votos es generalizado en todo el Archipiélago, en línea con lo ocurrido en las restantes Comunidades Autónomas.

El Partido Popular experimenta un crecimiento espectacular al triplicar sus anteriores resultados, superando incluso la media alcanzada en el resto del Estado: en porcentaje de escaños pasa del 10% anterior al 33 % actual. Probablemente era Canarias la Comunidad Autónoma donde los populares obtenían peores resultados, al igual que en el País Vasco y Cataluña, Comunidades donde, igualmente, compiten con formaciones del centro-derecha nacionalista.

El Partido de Independientes de Lanzarote surge de una escisión de la representación de las AIC en la isla. La ruptura estuvo provocada por el conflicto entre su principal líder, inhabilitado para el desempeño de cargos públicos por sentencia judicial firme, y las AIC, preocupadas por su propia imagen ante el electorado tras la indicada condena. La nueva formación se integra en un Grupo parlamentario con Independientes de Fuerteventura bajo la denominación de Plataforma Canaria Nacionalista.

La Agrupación Herreña Independiente repite su resultado. Este partido, como ya se ha dicho, se mueve dentro de la órbita de las AIC, aunque no está formalmente integrado en las mismas. Forma parte del Grupo parlamentario de CC.

Independientes por Fuerteventura es una formación reciente surgida de una escisión de las AIC en dicha Isla. Desavenencias entre su líder —Consejero de Obras Públicas en el Gobierno de CC en casi toda la pasada legislatura— y la dirección de las AIC, provocaron la ruptura. El escaño obtenido por este partido fue inicialmente atribuido a CC, decisión que revocó la Junta Electoral Central y confirmó posteriormente el Tribunal Superior de Justicia de Canarias. CC ha interpuesto recurso de amparo, aún no resuelto, ante el Tribunal Constitucional.

Izquierda Unida continúa sin lograr representación parlamentaria. Su voto está concentrado en las islas más pobladas en las que resulta más difícil obtener escaños a los partidos minoritarios. Además, parte de su electorado potencial puede orientar su voto a CC, donde ICAN cuenta con una cuota de poder importante.

La formación del nuevo Gobierno

Como formación más votada, CC toma la iniciativa de lograr una mayoría parlamentaria suficiente para poder gobernar, aliándose bien con PSOE bien con el PP. Inicialmente, se alcanza un acuerdo global con el PSOE sobre la base de un

reparto paritario de Consejerías y la atribución de la presidencia del Gobierno a CC y la Vicepresidencia del mismo así como la Presidencia del Parlamento al PSOE. En las restantes corporaciones representativas se apoyarían mutuamente respetando la lista más votada.

Este acuerdo global encontró dificultades para su aceptación en diversos municipios de la isla de Tenerife (Puerto de la Cruz, Candelaria, Güimar, principalmente) debido a discrepancias de difícil solución en el nivel de los comités locales de ambas formaciones. Pese a las presiones de las cúpulas dirigentes de CC, hay municipios que se resisten a pactar con el PSOE, viéndose agravadas estas resistencias por anteriores episodios de transfuguismo político. El PSOE acepta que haya excepciones al pacto global, pero pide a CC que le compense en otras instituciones. Por otra parte, las bases socialistas y buen número de sus dirigentes insulares y locales ven con recelo un nuevo pacto con las AIC, fuerza hegemónica de CC, habida cuenta de la moción de censura de la que había sido objeto el primer Gobierno de la anterior legislatura, de Presidencia socialista, derrocado por su propio socio de coalición.

Mientras tanto, el PP ofrece a CC un acuerdo que incluye su apoyo para la formación de un Gobierno minoritario (que, tras las elecciones generales pasaría a ser de coalición con la asignación de cuatro Consejerías al PP) y, asimismo, un acuerdo global para gobernar en coalición aquellas Corporaciones en que la suma de ambas fuerzas constituyese mayoría.

Aunque llegó a firmarse el pacto entre nacionalistas y socialistas, su eficacia estaba, obviamente, condicionada al respeto del mismo en las Corporaciones insulares y municipales. Al constituirse los Ayuntamientos, dicho pacto global es incumplido en trece municipios, casi todos ellos de Tenerife. El PSOE consiguió 33 alcaldes, CC 30, partidos locales independientes 15, PP 8 y CDS 1. En los Cabildos Insulares también hubo problemas: en Fuerteventura hay un pacto entre socialistas, populares e Independientes de Fuerteventura (estos últimos ajenos, como queda dicho, a CC); en La Palma se intuye un pacto PSOE-PP. Esta situación lleva a CC a condicionar su acuerdo de gobierno con el PSOE a la obtención de la Presidencia del Parlamento y la Consejería de Hacienda del Gobierno regional, demanda que no encuentra eco favorable en el PSOE.

Finalmente, CC acepta el ofrecimiento del Partido Popular, con el que alcanza un acuerdo global que incluye también Cabildos y Ayuntamientos, donde gobernarán de forma conjunta en función de su representatividad. Los populares obtienen la Presidencia del Parlamento. Este acuerdo —alcanzado cuando ya estaban constituidas casi todas las Corporaciones locales, provoca una cascada de mociones de censura en aquellas Corporaciones en las que CC y PP suman mayoría. Uno de los socios de la Coalición, ICAN, manifiesta ciertas reservas —en la práctica sin trascendencia— a compartir con el PP Gobierno autónomo.

Este pacto global entre CC y PP encuentra algunas dificultades para su puesta en práctica en el Cabildo de La Palma, no habiéndose materializado hasta el presente ninguna moción de censura que pueda determinar el final de la coalición PP-PSOE que gobierna dicha Corporación.

Tampoco ha funcionado el pacto global en el Cabildo de Fuerteventura, donde

el candidato de la lista más votada, de Asamblea Majorera —miembro de CC—, fue censurado al día siguiente de su elección, como consecuencia de un pacto entre PP, PSOE e Independientes de Fuerteventura. El Tribunal Superior de Justicia de Canarias, ha dado sin embargo la razón al Presidente censurado por entender que se ha hecho un uso inadecuado del instituto de la censura. La sentencia ha sido recurrida ante el Tribunal Constitucional y, por otra parte, el TSJ de Canarias ha denegado la petición de su inmediata ejecución.

Hay, asimismo, otros incumplimientos de menor significación en algunos ayuntamientos como los de El Paso en La Palma, Tuineje en Fuerteventura, Güimar en Tenerife y Valverde y Frontera en El Hierro.

En otro orden de consideraciones, hay que señalar que la investidura del Sr. Hermoso como Presidente del Gobierno autónomo obtuvo el respaldo de 22 diputados del Grupo parlamentario de CC (21 de CC y 1 de AHI) y 18 del PP. Votaron en contra los 16 diputados del PSOE, habiéndose abstenido los 4 de la Plataforma Canaria Nacionalista (3 del PIL y 1 de IF).

El reparto de Consejerías entre los socios de Coalición Canaria es, por el momento —es decir, hasta la entrada pactada del PP con cuatro Consejerías— la siguiente:

AIC: Presidencia del Gobierno y cuatro Consejerías: Presidencia y Relaciones Institucionales, Economía y Hacienda, Agricultura, Pesca y Alimentación, y Obras Públicas, Vivienda y Aguas.

CCN: Vicepresidencia del Gobierno y tres Consejerías: Turismo y Transporte, Sanidad y Consumo e Industria y Comercio. El Vicepresidente (Sr. Olarte Cullen) estará, además, al frente de la Consejería de Turismo y Transporte.

ICAN: Tres Consejerías: Educación, Cultura y Deportes; Política Territorial; y Empleo y Asuntos Sociales.

Los otros socios de la coalición que no entran en el reparto de Consejerías —Asamblea Majorera, Partido Nacionalista Canario, y también AHI, socio no orgánico, como se ha dicho— participan también en otros niveles del Gobierno y de la Administración, en el que la participación de las distintas fuerzas es la que se expresa en el siguiente cuadro:

	Viceconsejerías	Direcciones Generales
AIC:	7	27
ICAN:	2	14
CCN:	2	12
AM:	2	—
AHI:	—	3
PNC:	—	2

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición del Parlamento por Grupos Parlamentarios:

Total Diputados: 60

Composición a 1-I-1995:

Socialista (PSC-PSOE): 23

Agrupaciones Independientes de Canarias (AIC): 17

Centrista: 7

Popular (PP): 6

Iniciativa Canaria-ICAN: 4

Grupo Mixto: 3 (2 Diputados de Asamblea Majorera-AM y 1 Diputado de Agrupación Herreña Independiente-AHI).

Composición tras las elecciones:

Coalición Canaria: 22

Popular: 18

Socialista Canario: 16

Plataforma Canaria Nacionalista: 4

Estructura del Gobierno:

A 1-I-1995:

Presidente: Manuel Hermoso Rojas (AIC).

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.

Desde julio de 1995:

Presidente: Manuel Hermoso Rojas (CC)

Número de Consejerías: 10

Presidencia y Relaciones Institucionales: Antonio Angel Castro Cordobez

Agricultura, Pesca y Alimentación: Alonso Arroyo Hodgson.

Economía y Hacienda: José Carlos Francisco Díaz.

Educación, Cultura y Deportes: José Mendoza Cabrera.

Industria y Comercio: José Manuel Fiestas Coll.

Obras Públicas, Vivienda y Aguas: Luis Pedro Suárez Trenor.

Política Territorial: Antonio González Vieitez.

Empleo y Asuntos Sociales: Victor Díaz Domínguez.

Turismo y Transportes: Lorenzo Olarte Cullen.

Sanidad y Consumo: Julio Bonio Alvarez.

Tipo de Gobierno:

Hasta julio de 1995:

Tipo de Gobierno según su apoyo parlamentario: Gobierno de coalición.

Partidos y número de diputados que le apoyan: AIC, CCI, ICAN, AM, AHI (31).

Composición del Gobierno: de coalición.

Desde julio de 1995:

Tipo de Gobierno según su apoyo parlamentario: minoritario, con el apoyo externo, del PP. El carácter monocolor del Gobierno actual es relativo, pues gobierna una coalición que ha comparecido como tal ante el electorado.

Partidos y número de Diputados que lo apoyan: Coalición Canaria (23).

Composición del Gobierno: AIC: 4 Consejerías, CCI: 3, ICAN: 3.

Cambios en el Gobierno:

Además del cambio de Gobierno a consecuencia de las elecciones, ha cambiado un Consejero por fallecimiento.

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza:

Investidura.

Mociones de reprobación:

Ninguna.

Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas:

Interpelaciones tramitadas: 2

Preguntas orales: —

Preguntas escritas: 27

Mociones aprobadas: 1

Proposiciones no de Ley aprobadas: 22

Reformas del Reglamento parlamentario:

Una, que afecta a 33 de los 177 arts. del mismo.

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento:

Ninguna.

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

Audiencia de Cuentas: Elección de Presidente por finalización del mandato.

Introducción general. El contexto político de 1995: dos periodos diferenciados

A) El año 1995 ha de dividirse, necesariamente, en dos periodos bien diferenciados: el anterior y el posterior a las elecciones autonómicas del 28 de mayo que supusieron un cambio no sólo en la estructura y composición de la Asamblea Regional y del Gobierno autónomo sino —lo que es más importante— una ruptura con la anterior situación de provisionalidad y crisis generalizada. Una situación que, como ya se dijo en el *Informe 1994*, había que analizar a partir de lo sucedido en años anteriores, pero que culminó en 1994 con la condena penal del Presidente y tres ex-Consejeros ocurrida en octubre, la situación minoritaria del Gobierno, apoyado normalmente sólo por 8 de los 39 diputados, la presentación de dos mociones de censura que no llegaron a debatirse por la dimisión del Presidente a principios de noviembre, el fracaso de dos intentos posteriores de investidura y la situación en funciones del Gobierno desde entonces.

En esas circunstancias la primera parte del año adoptó la misma dinámica de años anteriores y no fue sino una continuación de la patología reiteradamente descrita en otros *Informes* que ahora sólo interesa ejemplificar con el hecho de un Gobierno en funciones que al final de la legislatura quedaba compuesto sólo por el Presidente y 2 Consejeros, y con la circunstancia adicional de que el propio Presidente no pudiera ser candidato ni elector por aplicación de una decisión judicial.

B) En abril de 1995, en efecto, se conoció la Sentencia del Tribunal Supremo que desestimaba el recurso de casación interpuesto por el Consejero de Economía, condenado por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma como consecuencia de las retenciones efectuadas a los Ayuntamientos de su participación en los tributos estatales, que aquellos reciben a través de la Diputación Regional de Cantabria y que ésta retenía para compensar otras deudas. El TS confirma la condena a 2 años de inhabilitación y multa de 25 millones y subraya que el Consejero fue informado de la ilegalidad de las retenciones por los técnicos de la Consejería. El Consejero, que además de la Consejería de Economía, se hacía cargo de la de Ganadería tras la dimisión de su titular, debe cesar. El Gobierno queda, así, con sólo 4 Consejeros, ocupándose 2 de ellos de 6 Consejerías.

La situación aún se deterioró más. Dos de los Consejeros dimitieron tras las elecciones municipales de mayo al ser elegidos concejales en un municipio y resultar dicho cargo incompatible con el del Consejero. De esta forma, el Gobierno terminó su mandato en el momento del relevo con sólo 2 Consejeros.

C) En el mismo mes de abril se produciría otra Sentencia condenatoria del TS, esta vez contra el Presidente en funciones, J. Hormaechea, ratificando en casación un fallo anterior del TSJ de octubre de 1994. La condena es de 1 mes de arresto mayor y 100.000 pts de multa por injurias a un alcalde pedáneo. Pero se trata de una Sentencia que tendría importantes consecuencias políticas en la medida en que, como pena accesoria, implicaba la suspensión del derecho al sufragio del Presidente.

La ejecución de dicha Sentencia dio origen a una inicial duda acerca de si dicho fallo implicaba sólo la suspensión del derecho al sufragio activo o también del sufragio pasivo. En tal sentido la representación procesal del Presidente se dirigió al TS pidiendo la aclaración de la Sentencia, con el objetivo añadido seguramente de alargar el momento de la ejecución hasta pasadas las elecciones. En ausencia de tal aclaración formal, el TSJ procedió a la ejecución de la Sentencia dando por supuesto que la suspensión del sufragio se refiere tanto al activo como al pasivo, aunque discrepando sobre el modo concreto de ejecutarla. Efectivamente, con el voto particular de su Presidente la mayoría de la Sala decidió comunicar el fallo al Registro Central de Penados y Rebeldes, a fin de que éste lo notificara a la Oficina del Censo del Electoral, y no directamente a ésta, lo que de hecho podía implicar un retraso que hiciera inoperante el fallo en ese punto si la comunicación se producía una vez celebradas las elecciones.

Sin embargo, se sucedieron nuevos hechos. J. Hormaechea era a la vez candidato de su partido, la UPCA, a las elecciones autonómicas y municipales. Una vez declarado oficialmente candidato, el agraviado por las injurias a las que se refería la Sentencia del TS se dirigió a las Juntas Electorales Provincial y de Zona aportando la Sentencia condenatoria. La mayoría de la Junta Electoral Provincial, con el voto discrepante de uno de sus miembros, se inhibió, al considerar que el injuriado no estaba legitimado para dirigirse a ella. Sin embargo, la Junta Electoral de Zona, aunque señaló asimismo la falta de legitimación del compareciente, decidió actuar de oficio y elevó consulta a la Junta Electoral Central dado que desde el 18 de mayo el TSJ había empezado a considerar en ejecución la citada Sentencia. A la vista de la consulta elevada por la JEZ, la Junta Electoral Central decidió en la madrugada del domingo 28 de mayo, es decir, la noche del mismo día de la celebración de los comicios, que el condenado estaba inhabilitado como candidato y como votante y que debía correr la lista del partido. Así lo comunicó a las Juntas Electorales Provincial y de Zona para que ordenaran colocar carteles en tal sentido, lo que se llevó a cabo a lo largo de la misma mañana del día de las elecciones, cuando ya habían abierto los colegios electorales.

Naturalmente esta decisión dio lugar a diversos recursos contra la decisión de la JEZ de consultar a la JEC y contra la decisión de ésta; recursos que, tras diversas incidencias procesales, están aún sin resolver y que acabarán en el TC.

D) En julio de 1995, celebradas las elecciones y poco antes de producirse el relevo en el Gobierno fue conocida la Sentencia del TS por la que se ratificaba la condena impuesta al Presidente Hormaechea y a tres ex-Consejeros por Sentencia del TSJ de 24 de octubre de 1994, que como ya se dijo en el *Informe 1994* supuso para el Presidente la condena a la pena de 6 años y un día de prisión mayor, 7 años de inhabilitación absoluta y otros 7 de inhabilitación especial. La Sentencia del TS,

de más de 200 folios, contó con un voto particular en el que se dice que se debió aceptar la recusación de 2 de los Magistrados actuantes y fue recurrida en amparo.

Como se recordará de lo expuesto en el *Informe 1994*, el TSJ había interesado al Gobierno la conmutación de la pena de prisión mayor por la de 1 año de prisión menor al estimar excesiva aquella “teniendo en cuenta la gravedad del hecho y el perjuicio social causado”. A la espera de la decisión del Gobierno quedó en suspenso el ingreso en prisión del ya ex-Presidente, aunque el propio mes de julio el TSJ le retuvo el pasaporte cuando aquél anunció un viaje a Cuba. Finalmente, en octubre, el Gobierno decide no ya conmutar la pena de prisión sino indultar al Sr. Hormaechea. El indulto no afecta a la inhabilitación, pero mereció las críticas de IU y del propio Presidente del TSJ. Un periódico local (el “Diario Montañés”) reprodujo en sus páginas de opinión del día 23 de octubre un artículo del prof. Marc Carrillo de “El Periódico de Cataluña” titulado precisamente: “El indulto a Hormaechea: un insulto”.

E) La legislatura terminaba, pues, con protagonismo de los tribunales y con una situación crítica. El año 1995 había empezado con la prórroga de unos Presupuestos de 1993, a su vez prorrogados en 1994, y sobre los que incidía la Ley 9/1993, de 28 de diciembre, por la que la Asamblea tenía que autorizar toda transferencia o modificación de créditos. Sólo en marzo se aprobó la Ley de Presupuestos para 1994 (digo bien, para 1994), aunque seguía vigente la citada Ley 9/1993 en cuya aplicación la Asamblea negó varias transferencias de crédito pretendidas por el Gobierno. Un Gobierno que, como ya se ha dicho, estaba en funciones, que acabó su mandato con sólo 2 Consejeros y que en el mes de mayo conoció cómo la UE y su Tribunal de Cuentas detectaba irregularidades en las obras cofinanciadas a cargo del Feder (Objetivo 2), denunciaba desfases y reformados e incluso reclamaba dineros adelantados para proyectos no ejecutados...

Tras la toma de posesión del nuevo Ejecutivo y los nuevos Consejeros salieron a relucir otros datos sobre la caótica situación de la Administración en la etapa anterior. Así, el 3 de agosto, un periódico local publicaba un amplio reportaje con el título “La gestión del Gobierno de Hormaechea paralizó la actividad de la Diputación” en el que se decían cosas como éstas: “Las cartas se acumulan por falta de sellos, las fotocopiadoras no funcionan, las dependencias no se limpian desde hace meses (...)”. En la Consejería de Ganadería “los rótulos de la Consejería no se ven; las banderas son pingajos y la correspondencia oficial se acumula en cajas porque no hay dinero para sellos”. En la de Obras Públicas hay “paredes llenas de mugre y con desconchones, cajas esparcidas por los pasillos, archivos al alcance de cualquiera, baños que no funcionan desde hace meses, mesas rotas colocadas estratégicamente, tableros tirados por un suelo cuyo tillado está abombado, un ascensor que dejó de funcionar hace meses, suciedad en cada esquina...”. Oficinas sin teléfono y sin limpiar, falta de dinero para gasolina de algunos vehículos, situación de penuria, en suma, debida, en parte, a la drástica reducción de gastos corrientes que supuso previsiones presupuestarias por debajo del gasto real... El mismo periódico destacaba unos días después que el nuevo Gobierno cifraba en unos 20.000 millones las ayudas, si no concedidas sí anunciadas por el anterior Gobierno, sin soporte presupuestario, ni trámites formales. Y el Presidente electo destacaba allí mismo que en la Consejería de Industria se comprometieron 18.000 millo-

nes, equivalentes al presupuesto de ese Departamento durante seis años, y calculaba que la deuda "reconocida" podía ascender a unos 46.000 millones...

F) Abandonando ya la descripción de hechos y situaciones anteriores y para empalmar con la estructura habitual de estos *Informes* es necesario hacer una breve referencia al cambio que las elecciones autonómicas del 28 de mayo supusieron en el panorama político. Un cambio que se refleja inicialmente en los cabeza de lista tradicionales de los partidos mayoritarios. El PP, que celebró en marzo un Congreso regional aplazado desde hacía más de 6 años, proclamó número 1 de sus listas a José J. Martínez Sieso, un joven político que hasta ese momento era diputado nacional y que había permanecido alejado de la tormentosa vida política regional. El PSOE, por su parte, con el eco todavía de los problemas internos derivados de su Congreso de 1994 en el que se habían enfrentado las candidaturas de Jaime Blanco y de Angel Duque, representante del llamado sector renovador y alcalde del tercer municipio de la región donde venía gobernando con una cómoda y ampliada mayoría absoluta, decidió presentar como número 1 de sus listas a Julio Neira, una persona alejada hasta entonces de la vida parlamentaria y cuya experiencia política anterior venía constituida por el hecho de haber sido durante unos años Director provincial del Ministerio de Educación. UPCA, PRC e IU mantenían a sus líderes regionales tradicionales: Juan Hormaechea (que, como ya se ha dicho, fue declarado inelegible), Miguel Angel Revilla y Angel Agudo, respectivamente.

Por lo que hace a los resultados, sin perjuicio de transcribir más adelante los datos concretos, baste aludir ahora a algunas de sus características generales: *a)* se consolidan 5 grupos parlamentarios claros, entrando IU por vez primera en el Parlamento regional con 3 diputados; *b)* el PP es el grupo mayoritario con 13 diputados, doblando su presencia respecto de las elecciones de 1991 (6 diputados); *c)* la UPCA obtiene 7 diputados, lo que significa la mitad de los obtenidos en 1991 (15); *d)* el PRC, multiplica por 2'5 sus votos de 1991 y triplica el número de sus diputados, pasando de 2 a 6; *e)* finalmente, el PSOE desciende de 16 a 10 diputados.

Con estos resultados se imponía un Gobierno de coalición. El PP había descartado previamente un pacto con la UPCA. En efecto, en su Congreso de marzo, del que salió una amplia renovación de cargos, los populares se comprometieron públicamente a no volver a pactar con J. Hormaechea. Así lo declararon el Presidente nacional y el Secretario General del partido, Srs. Aznar y Alvarez Cascos. Descartada, pues, por el PP la coalición con la UPCA, no habiendo cuajado otras alternativas, posibles pero difíciles (PSOE-PRC-IU: 19), y siendo inimaginables otras combinaciones (¿PSOE-UPCA-IU: 20?), finalmente PP y PRC llegan a un acuerdo de Gobierno que se traduce en un Ejecutivo compuesto por un Presidente del PP, un Vicepresidente del PRC (que asume además una Consejería) y otros 8 Consejeros (5 del PP, 1 del PRC y 2 independientes, uno de ellos en la órbita del PRC).

Aun así, los 19 diputados que sumaban PP y PRC eran insuficientes para lograr la investidura del Presidente si todos los demás grupos votaban en contra, como sucedió en la primera votación. En la segunda, el candidato a Presidente logró la deseada abstención de IU, que votó así para evitar el bloqueo institucional.

Sin embargo, la sorpresa la protagonizó la UPCA que, habiendo votado no en la primera oportunidad, decidió finalmente inclinarse por el sí con el argumento de evitar un Gobierno hipotecado, pero seguramente con el objetivo añadido de no verse aislada en la nueva legislatura. De esta forma el candidato obtuvo en segunda votación la mayoría absoluta que no había logrado en la primera, 26 votos. El PP, sin embargo, declaró luego que no había habido contacto alguno con la UPCA en las negociaciones previas a la votación.

A algunos aspectos de la actuación del nuevo Gobierno me referiré luego en la parte final de este Informe

Actividad normativa: Leyes

Las once Leyes aprobadas en 1995 han sido de carácter exclusivamente financiero y presupuestario. Se han aprobado durante el año nada menos que tres Leyes de Presupuestos: la correspondiente a 1994 (en marzo y una vez cerrado ya el ejercicio); la de 1995 (en noviembre, cuando el ejercicio de 1995 estaba a punto de terminar y ya con la nueva composición de la Asamblea salida de las elecciones de mayo y constituido el nuevo Gobierno); y la Ley de Presupuestos para 1996.

Importa subrayar en relación con el Presupuesto de 1996 un dato significativo. Es la primera vez desde 1982, es decir, desde que existe la Comunidad Autónoma, que el proyecto de Ley de Presupuestos se presenta en plazo y que la Ley se aprueba antes del inicio del ejercicio económico correspondiente, como prevé el Estatuto. Los presupuestos anteriores se habían aprobado siempre bien entrado el año al que se referían. Así, los de 1982, 1983 y 1990 en octubre de esos años; los de 1984, en septiembre; los de 1986, 1988 y 1993 en mayo; los de 1985 y 1987 en abril; los de 1989 y 1991 en marzo; y los de 1992 y 1994 en marzo de los respectivos años siguientes: 1993 y 1995.

Así, pues, la totalidad de las leyes aprobadas fueron las siguientes:

Ley 1/1995, de 9 de febrero, de concesión de un crédito extraordinario para financiar las obras del Pabellón Polideportivo de Castro Urdiales, de rehabilitación del castillo Alto de San Vicente de la Barquera, de rehabilitación del castillo de Argüeso y de subvención a la sociedad deportiva Teka, por un total de 260.000.000 de pesetas.

Ley 2/1995, de 10 de febrero, de concesión de un crédito extraordinario para financiar el desembolso de dividendos pasivos por la Diputación Regional de Cantabria en la empresa pública regional «Sociedad de Desarrollo Regional de Cantabria, S.A.» (SODERCAN).

Ley 3/1995, de 10 de febrero, de concesión de un crédito extraordinario para la financiación de compromisos pendientes por subsidiación de intereses a PYMES.

Ley 4/1995, de 10 de febrero, de crédito extraordinario para financiar ayudas a la reconversión de la flota e instalaciones de acuicultura como consecuencia de los Decretos 15/1986, de 25 de marzo, y 16/1990, de 22 de febrero, por importe de 90.000.000 de pesetas.

Ley 5/1995, de 13 de marzo, de Presupuestos Generales de la Diputación Regional de Cantabria para 1994. El gasto presupuestado fue de 46.839.135.000 pts. más otros 748.687.000 pts. de diversos Organismos a los que se hace referencia detallada más adelante al mencionar la Ley de Presupuestos para 1996.

Ley 6/1995, de 3 de abril, de concesión de un crédito extraordinario para financiar los gastos electorales de las elecciones autonómicas, a celebrar en el año 1995.

Ley 7/1995, de 4 de abril, de concesión de un crédito extraordinario para financiar la regularización y disposición de las subvenciones procedentes de la Unión Europea y del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Ley 8/1995, de 4 de abril, de concesión de un crédito extraordinario para financiar las actividades de promoción del Año Jubilar Lebaniego, por un total de 225.000.000 de pesetas.

Ley 9/1995, de 1 de septiembre, sobre concesión de un crédito extraordinario por importe de 1.621.737.628 pesetas, destinado a financiar el «Plan de Cooperación a las Obras y Servicios de Competencia Municipal de 1994», los «Planes de Obras en la Red Viaria Local de 1994 y 1995», el «Programa de Acción Especial zona Sur-Oriental» a desarrollar en el cuatrienio 1995-1998 en lo concerniente a su primera anualidad y actuaciones para la reparación de daños causados por las lluvias torrenciales e inundaciones en los servicios e instalaciones municipales.

Ley 10/1995, de 6 de noviembre, de Presupuestos Generales de la Diputación Regional de Cantabria para 1995. En su Disposición Derogatoria se deroga ya la Ley 9/1993, de 28 de diciembre, la llamada coloquialmente “ley mordaza”, antes mencionada, por la que la Asamblea tenía que autorizar toda transferencia de créditos o modificación presupuestaria.

El gasto presupuestado fue de 43.454.170.000 pts. más otros 956.127.000 pts. de diversos Organismos a los que se hace referencia detallada más adelante al mencionar la Ley de Presupuestos para 1996. El objetivo declarado de esta Ley, de escasa vigencia dadas las fechas en que se aprueba, es liquidar los créditos del ejercicio de 1994, dotar de medios para el funcionamiento normal de los Departamentos con criterios realistas, contemplar la cofinanciación de proyectos de inversiones y atender a los gastos financieros acumulados.

Ley 11/1995, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Diputación Regional de Cantabria para 1996, que tiene una estructura e incluso un lenguaje mucho más ajustado a lo que ha de ser una Ley de Presupuestos que las de ejercicios anteriores. La Ley pretende ser la culminación del proceso de normalización iniciado tras la toma de posesión del nuevo Gobierno, aunque el PSOE criticó estos Presupuestos tildándolos de continuistas, opacos, incompletos y poco solidarios (por la no inclusión del 0'7 % de ayuda al tercer mundo).

En su Exposición de Motivos —que PSOE y UPCA cuestionaron y enmendaron con la pretensión de hacerla más “aséptica” y de que se suprimiese lo que calificaron de autobombo-, en su Exposición de Motivos, digo, se alude a la idea de colaborar desde la Administración al inicio de una fase expansiva de la Comunidad, generando confianza en los agentes sociales y creando un entorno de estabilidad sobre bases realistas. Son objetivos de la Ley el rigor presupuestario y la dis-

ciplina de la gestión, pero, al mismo tiempo, se amplían considerablemente programas de gasto en ámbitos como el medioambiental, la reforma de estructuras agrarias, el desarrollo rural y los gastos sociales, así como los referidos al apoyo a la industria, inversiones en infraestructuras y cooperación en las obras municipales. “Todo ello —se dice— financiado con los ingresos fiscales y no fiscales a liquidar durante el ejercicio, sin apelación alguna a operaciones de endeudamiento, en cumplimiento del rigor establecido en la ejecución del gasto” e incorporando las previsiones de cofinanciación de la UE.

Entre las novedades destacables a nuestros efectos está la desconcentración del gasto (que se había iniciado ya en la Ley de Presupuestos para 1995 aprobada en noviembre), atribuyendo a los Consejeros, como parece del todo normal, la aprobación y liquidación de los gastos propios de los servicios a su cargo; el establecimiento de un mayor rigor en las obligaciones a cumplir por los beneficiarios de las subvenciones, una relación de los cuales ha de enviarse al Parlamento con expresión de su destino e importe; la limitación de la cuantía de los avales que pueda conceder la DRC; la autovinculación de presupuestar por objetivos y la aprobación de un Plan de Contabilidad.

El gasto presupuestado es de 58.006.897.000 pts. a lo que hay que añadir 602.985.000 para la Fundación pública “Marqués de Valdecilla”; 148.795.000 del Conservatorio de música “Jesús de Monasterio”; 32.976.000 del Centro de Estudios de la Administración Pública Regional; y 197.400.000 del Centro de Investigación del Medio Ambiente. Se acompañan también los Presupuestos de las Sociedades mercantiles de capital público.

A algunas otras características de esta Ley aludiremos después brevemente al mencionar las prioridades del nuevo Gobierno a partir de lo que cabe concluir de las previsiones presupuestarias.

Actividad reglamentaria: sectores

Se ha mantenido la línea descendente de años anteriores en cuanto a las disposiciones reglamentarias. Así, el número de Decretos aprobados escasamente supera el medio centenar y de ellos no más de una veintena presenta contenido normativo.

Atendiendo a la materia, predomina la actividad normativa en temas organizativos (estructuras orgánicas, delimitaciones funcionales, creación de la Escuela Regional de Policía, etc.) y en cuestiones relacionadas con la Consejería de Ganadería, Agricultura y Pesca (saneamiento ganadero, caza y pesca, sobre todo). Destaca también la reglamentación de tipo subvencional. Otro tipo de disposiciones tienen una importancia secundaria a nuestros efectos: fijación de precios públicos; declaraciones de urgencia a efectos expropiatorios; declaraciones de bienes de interés cultural; declaraciones de fiestas de interés turístico regional; fijación de días festivos; convocatorias de pruebas; modificaciones en las relaciones de puestos de trabajo; autorizaciones para la modificación de escudos y banderas municipales; autorizaciones para la adquisición de acciones societarias; aceptación de donaciones o cesiones de uso; deslindes municipales; declaraciones de

focos epizooticos; suspensión de planes urbanísticos para su reforma; ofertas de servicios diversos, etc.

Actividad de gestión

La inexistencia de Presupuestos para 1995 hasta casi terminado el año, las limitaciones derivadas de la Ley 9/1993, que imponía la autorización de la Asamblea para toda modificación presupuestaria, unido a la peculiar situación política de la región hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno, han sido factores que han incidido en la paralización de casi toda la actividad de gestión no ordinaria.

En marzo se aprobó la Ley de Presupuestos para 1994 cuando el ejercicio económico había finalizado, con un gasto presupuestado de 46.839.135.000 pts. En noviembre se aprobó la Ley de Presupuestos para 1995 que prevé un gasto de 43.454.170.000 pts. y que, en palabras de su Exposición de Motivos, no pretende sino liquidar los ingresos y créditos prorrogados del ejercicio de 1994, dotar de medios para el funcionamiento de los Departamentos con criterios realistas, prever la cofinanciación de proyectos de inversiones y atender a los gastos financieros acumulados, avanzando algunas líneas del Presupuesto para 1996.

El gasto que interesa resaltar es el previsto en la Ley de Presupuestos para 1996, que asciende a 58.006.897.000 pts. A sus criterios fundamentales ya hemos aludido al hacer la relación de la actividad normativa y a ellos volveremos más adelante al relatar lo que pueden considerarse las prioridades futuras del Gobierno deducibles del instrumento presupuestario.

Conflictividad formalizada

La conflictividad competencial ante el TC ha sido escasa durante 1995. Lo mismo cabe decir de las Sentencias del TC que interesan a la Comunidad Autónoma.

El TC ha dictado dos Sentencias en relación a asuntos que se refieren o afectan a la Comunidad Autónoma.

En primer lugar, la *STC 101/1995, de 22 de junio*, que resuelve un conflicto de competencias planteado por la Diputación Regional de Cantabria contra determinados actos del Gobierno vasco en el municipio de Villaverde de Trucíos. Se alegaba por la DRC una invasión competencial en relación con diferentes actuaciones de la Comunidad Autónoma Vasca en dicho municipio como la práctica de análisis oficiales de aguas en la red de abastecimiento, la realización de obras y la imposición de multas y sanciones de tráfico por personal dependiente del Gobierno vasco en el ámbito territorial del citado municipio cántabro. La Sentencia reconoce que la realización de los análisis de aguas y la comunicación de sus resultados al Jefe local de Sanidad de Villaverde de Trucíos indicando la necesidad de adoptar determinadas medidas sobre la potabilidad de las mismas "supone, entendido el acto como un todo, un acto formal de una autoridad propia que, por medio de hechos concretos dentro de una actuación material de sus potestades, expresa una afirmación de competencia que invade el ejercicio de las competencias que corresponden

a la Comunidad Autónoma de Cantabria" (FJ 7). En relación con las demás actuaciones el TC inadmite el conflicto por falta de requisitos formales al recurrir actuaciones de hecho que exigían una mayor concreción espacial y temporal de los actos imputados. Hay, no obstante, un voto particular que postula que el conflicto debió inadmitirse por falta de información al Gobierno del requerimiento de incompetencia a la otra Comunidad.

Con todo, el problema del enclave de Villaverde de Trucíos, más allá del contenido concreto de esta Sentencia, es un tema periódicamente recurrente (ya hubo otra decisión, esta vez del TS, la *STS de 22 de enero de 1993 (Arz. 457)*, sobre la solicitud de un referéndum acerca de su posible incorporación al País Vasco. Véase sobre ella el *Informe 1993*). De momento no se ha planteado una fórmula política como la auspiciada recientemente por el Senado en relación con el enclave castellano en el País Vasco del condado de Treviño.

La segunda Sentencia es la *STC 102/1995, de 26 de junio*, dictada a consecuencia de varios recursos de inconstitucionalidad acumulados contra la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, y de varios conflictos de competencia, asimismo acumulados, contra los RRDD 1095/1989, de 8 de septiembre, por el que se declaran las especies objeto de caza y pesca y se establecen normas para su protección, y 1118/1989, de 14 de septiembre, por el que se declaran las especies de caza y pesca comercializables. Uno de los conflictos sobre los dos RRDD citados había sido planteado por la DRC. El TC, como se sabe, declaró en esta Sentencia la nulidad de varios preceptos de la Ley 4/1989. Asimismo declaró la nulidad de la Disposición Adicional 1ª del RD 1095/1989, en cuanto considera básicos los arts. 1.1, 3.1 y 4.2, y la de la Disposición Adicional 2ª.

En cuanto a las impugnaciones, conflictos o cuestiones de inconstitucionalidad en relación a asuntos de interés para la Comunidad Autónoma planteados durante el año 1995, podemos indicar los siguientes.

Fue impugnada por el Principado de Asturias la Ley 16/1995, de 30 de mayo, de declaración del Parque Nacional de los Picos de Europa (recurso núm. 3160/1995), que afecta también al territorio de Cantabria. La DRC había anunciado un recurso contra esta Ley, pero parece que finalmente no se formalizó. Este recurso de inconstitucionalidad interpuesto por Asturias se une, no obstante, al Conflicto núm. 2999/1994, este sí promovido por la DRC, en relación con el RD 640/1994, de 8 de abril, por el que se aprobó el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de los Picos de Europa. Cabe recordar que contra este mismo Decreto la Comunidad de Castilla y León promovió también el conflicto de competencias núm. 2985/1994.

Por su parte, la Sala de lo contencioso-administrativo del TSJ de Cantabria planteó una cuestión de inconstitucionalidad (núm. 1001/1995) contra la Disp. Adicional 2ª de la Ley 5/1993, de 6 de mayo, de Presupuestos Generales de la Diputación Regional de Cantabria, por la que se crea el Cuerpo Superior de Letrados, sobre la base, principalmente, de la doctrina del TC sobre el contenido material de las Leyes de Presupuestos.

Aspectos institucionales y otras cuestiones de interés

Las elecciones autonómicas del 28 de mayo: resultados

Las elecciones municipales y autonómicas del 28 de mayo constituyeron, como ya se ha dicho, un acontecimiento de primera magnitud en cuanto cambiaron el mapa político de la región y, en consecuencia, la composición del Gobierno.

A las elecciones autonómicas concurren diez partidos obteniendo representación parlamentaria 5. Destacan algunos datos: el PP se convierte en el grupo mayoritario con 13 diputados, doblando su representación de las elecciones de 1991 (6 diputados), pero sin alcanzar los que obtuvo la UPCA en dicho año (15). Esta formación, liderada por el Sr. Hormaechea, pierde la mitad de los sufragios de 1991, pero mantiene una sólida presencia parlamentaria (7 diputados). El PRC triplica el número de sus diputados, que de 2 pasan a 6, rentabilizando acaso su tarea opositora pasada. El PSOE desciende significativamente de 16 a 10 diputados e IU entra por primera vez en el Parlamento autónomo con 3 diputados.

El mapa municipal es más variado y se producen algunas curiosas diferencias respecto de las elecciones autonómicas. Así, el PRC logra mejores resultados en las elecciones autonómicas que en las municipales (unos 13.000 votos más). Lo mismo le sucede a la UPCA (unos 11.000 votos más). Por el contrario, el PSOE logra mejores resultados en las elecciones municipales que en las autonómicas (unos 10.000 votos de diferencia). Y el PP mantiene la proporción, aunque son ligeramente mejores sus resultados municipales que los autonómicos (unos 4.000 votos de diferencia).

En las elecciones municipales, el PP obtiene 373 concejales y 39 alcaldes, el PSOE 281 concejales y 29 alcaldes, la UPCA 169 concejales y 16 alcaldes, el PRC 88 concejales y 8 alcaldes e IU 27 concejales. Tras la elección de Alcaldes, que en muchos casos supusieron pactos entre varias formaciones, los 12 municipios de más de 5.000 habitantes de la región constituyen una muestra de pluralismo político. Sus presidencias quedan de la siguiente manera: Santander (PP), Torrelavega (PSOE), Camargo (PSOE), Castro Urdiales (PSOE), Laredo (PP), El Astillero (PP), Reinosa (PSOE), Santoña (PSOE), Los Corrales de Buelna (PSOE), Piélagos (UPCA), Cabezón de la Sal (PP), Reocín (UPCA), Colindres (PSOE), Medio Cudeyo (IND), Santa Cruz de Bezana (PP) y Suances (PP).

Volviendo a las elecciones autonómicas, se reproducen ahora los cuadros de los comicios de 1995 comparados con los de 1991 y los datos porcentuales de todas las elecciones autonómicas hasta ahora celebradas junto con los de las últimas elecciones generales de 1993.

RESULTADOS ELECTORALES COMPARADOS						
PARTIDOS	AUTONOMICAS 1991			AUTONOMICAS 1995		
	VOTOS	%	ESCAÑOS	VOTOS	%	ESCAÑOS
IU	13.023	4,36	—	23.563	7,36	3
PP	42.714	14,32	6	104.008	32,50	13
PRC	18.789	6,30	2	46.587	14,56	6
PSOE	102.958	34,51	16	80.464	25,14	10
UPCA	99.194	33,24	15	53.191	16,62	7

* Fuente: Datos oficiales y Anuario El País.

** La participación en 1995 fue de un 74'05, ligeramente superior a la de las anteriores elecciones de 1991 (72'34 %), pero inferior a la de las elecciones generales de 1993 (80'04 %).

RESULTADOS PORCENTUALES COMPARADOS ENTRE TODAS LAS ELECCIONES AUTONOMICAS Y LAS ULTIMAS GENERALES DE 1993					
	1983 (A)	1987 (A)	1991 (A)	1995 (A)	1993 (G)
IU	3,92	3,44	4,36	7,36	7,32
PP	44,29	40,78	14,32	32,50	36,55
PRC	6,77	12,68	6,30	14,56	5,57
PSOE	38,67	29,15	34,51	25,14	36,69
UPCA	—	—	33,24	16,62	9,09
CDS	2,49	6,50	2,66	0,40	1,34

* Fuente: Datos oficiales y Anuario El País.

** Los datos de IU en las elecciones de 1983 corresponden al PCE. Los resultados atribuidos al actual PP en las elecciones de 1983 corresponden a las siglas de la Coalición Popular (AP/PDP/UL) y los de 1987 a Alianza Popular, su antiguo nombre. UPCA nació en 1991, auspiciada por el entonces Presidente J. Hormacchea, que había concurrido a las elecciones de 1987 en las listas de AP.

Composición de la Asamblea y estructura del Gobierno

Según se desprende de los resultados electorales precedentes la Asamblea Regional queda estructurada en 5 grupos parlamentarios: Grupo de IU (3 diputados), Grupo popular (13 diputados), Grupo regionalista (6 diputados), Grupo socialista (10 diputados) y Grupo de la UPCA (7 diputados).

Las votaciones para elegir a los miembros de la Mesa tienen cierto interés en la medida en que se propició que en ella estuvieran representados todos los Grupos de la Cámara, excepto la UPCA.

Los votos del PP y PRC hicieron Presidente, en segunda votación, al candidato del PP, que ya era Presidente en la legislatura anterior, el Sr. Pajares Compostizo. El resto de los puestos de la Mesa quedaron así: Vicepresidente, el candidato del PRC (con los votos de su propio partido y del PP); Secretarios, los candidatos del PSOE (con sus 10 votos) y de IU (con sus votos y los del PRC). El PP se abstuvo en esta votación.

Con estos resultados se imponía un Gobierno de coalición. Como ya se dijo en el primer apartado de este Informe, el PP había descartado pública y previamente un pacto con la UPCA en su Congreso regional de marzo. En esas circunstancias, siendo muy difíciles otras posibles alternativas, finalmente PP y PRC llegan a un acuerdo de Gobierno que los propios partidos firmantes definieron como basado en cuatro principios: auteridad, eficacia, transparencia de gestión y honradez. Un acuerdo posible por ambas partes en función de los resultados electorales, porque hay que recordar que, a raíz de la dimisión del Gobierno Hormaechea en noviembre de 1994 y el fracaso de la investidura al candidato del PP, este partido había descartado votar la salida transitoria y provisional que significaba la investidura del candidato del PRC, al que el PSOE estaba dispuesto a apoyar, pretextando que dicho partido era un aliado enmascarado del PSOE. Ahora, tras los resultados electorales, las cosas parece que adquieren otra dimensión como con frecuencia sucede en los meandros de la no siempre fácilmente comprensible vida política...

Aun así, esto es, consumado el pacto PP-PRC, los 19 diputados que sumaban ambos partidos eran insuficientes para lograr la investidura del Presidente si todos los demás grupos votaban en contra, como sucedió en la primera votación. En la segunda, el candidato a Presidente, D. José Joaquín Martínez Sieso, obtuvo más votos que en la primera ocasión (26) logrando también la deseada abstención de IU. Este resultado, como también se ha dicho más atrás, se debió a que los 7 diputados de la UPCA, que habían votado no en la primera oportunidad, se decidieron luego por el sí con el argumento de evitar un Gobierno hipotecado. El PP, sin embargo, declaró luego que no había habido contacto alguno con la UPCA en las negociaciones previas a la votación.

El pacto PP-PRC se traduce en un Ejecutivo compuesto por el Presidente, Sr. Martínez Sieso (PP), un Vicepresidente (Sr. Revilla, el principal líder del PRC, que asume, además, la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo) y otros 8 Consejeros (5 del PP, 1 del PRC y 2 independientes, uno de ellos en la órbita del PRC) que se distribuyen las siguientes Consejerías, tal como se expone en la ficha institucional. Con la minoría mayoritaria resultante del pacto parlamentario la Asamblea eligió Senador autonómico a una candidata del PP.

Las prioridades del nuevo ejecutivo

Tras su toma de posesión el Presidente, Sr. Martínez Sieso, en declaraciones a los medios primero y, luego, en el propio Parlamento en el momento de celebrarse el debate sobre el estado de la Región, en diciembre, reiteró ideas ya expuestas en los debates de investidura que podemos ahora resumir.

La prioridad política declarada es la normalización y la recuperación del diálogo, la apertura y la búsqueda de colaboración de las instituciones autonómicas no sólo con las fuerzas políticas parlamentarias sino también con el entramado social de la región, para generar un clima de ilusión y confianza que permita proyectar una imagen positiva y favorezca la inversión, aprovechando los recursos europeos del Objetivo 1.

Los criterios prioritarios se deducen también del contenido declarado del pacto de Gobierno entre PP y PRC que se basa, según ya se ha dicho, en postulados de austeridad (simplificación administrativa, reducción del personal de confianza y control del endeudamiento), eficacia y transparencia (en la selección del personal, en las adquisiciones y en los contratos a celebrar).

En uno u otro momento del Pleno de investidura, en declaraciones posteriores, en la presentación del Presupuesto de 1996 y en el debate sobre el estado de Región, el Gobierno y su Presidente se han referido como criterios de actuación al pago de las deudas, la lucha contra el desempleo, la colaboración con la UE, la atención a las infraestructuras (carreteras, obras hidráulicas, mejora de puertos...), la cobertura de gastos de acción social, la elaboración de Planes de Vivienda, de carreteras, de reforestación, de medio ambiente, de turismo, de apoyo a la industria, la comarcalización de servicios, la promoción cultural y la ayuda a los pequeños municipios. En este último sentido, en el debate sobre el estado de la región se aceptó una propuesta del PSOE sobre la creación de un Fondo de Cooperación con los municipios; propuesta que había sido antes rechazada durante el debate presupuestario.

Muchos de estos planteamientos se plasman indiciariamente en la Ley de Presupuestos para 1996, que dedica cantidades significativas a algunos de estos planes y programas, aumentando su cobertura financiera, y en cuya concreción se extendieron también los distintos Consejeros en las comparecencias previas al debate presupuestario. En esas comparecencias se anunciaron igualmente distintos proyectos de Ley cuya enumeración y análisis deberá hacerse cuando se conviertan en documentos formales. Asimismo, hay que mencionar el reto de las nuevas competencias y la asunción de nuevos trasposos, entre los que destaca la educación universitaria cuya negociación está prácticamente cerrada cuando se escriben estas líneas.

Como temas aparentemente menores, pero de suma importancia en la Región, están los de la titularidad de los terrenos donde se ha instalado el Parque de Cabárceno, hoy propiedad de Altos Hornos, y la privatización del club de fútbol de la ciudad de Santander (el Racing) que en su mayoría es de titularidad pública (Comunidad y Ayuntamiento).

Una política de gestos

El nuevo Gobierno inició tras su toma de posesión una política de gestos. La organización del propio acto de toma de posesión del Presidente obedeció, sin duda, a este intento de recomponer las relaciones del Gobierno autónomo con los distintos sectores sociales. Se celebró en la sede del Parlamento y asistió en repre-

sentación del Gobierno central el Ministro para las Administraciones Públicas. El nuevo Presidente expuso su disposición de encarar el futuro con esperanza y de pasar página, al tiempo que, citando una conocida frase de Kennedy, pidió la colaboración de todos los cántabros. El Ministro, por su parte, anunció el desbloqueo de las negociaciones para acordar nuevas transferencias de funciones y servicios, paralizadas hasta ese momento, de forma que la Comunidad es, al parecer, la única en la que no se han llevado a cabo nuevos traspasos tras la reforma estatutaria de 1994. Por lo demás, de la importancia, expectativa o, si se quiere, curiosidad que el acto suscitó es buena muestra la lista de asistentes: los anteriores ex-Presidentes, excepto el Presidente en funciones, Sr. Hormaechea, ex-Presidentes del Parlamento, parlamentarios, la Corporación municipal de Santander, numerosos alcaldes de municipios de la Región y representantes de prácticamente todos los sectores sociales, desde la judicatura a la Universidad, desde las Cámaras de Comercio a los Sindicatos mayoritarios...

El Presidente informó luego a la Asamblea Regional sobre la composición de su Gobierno, recibió o visitó a representantes de numerosas instituciones sociales y uno de los primeros acuerdos del Ejecutivo fue desistir de la querrela presentada por el Gabinete anterior contra una funcionaria que había testificado en el juicio que terminó con la condena al ex-Presidente Hormaechea. Asimismo, a primeros de agosto se formalizó el desestimiento en el recurso que el anterior Gobierno había interpuesto contra el acuerdo del CGPJ de 24 de mayo de 1994 por el que se designó Presidente del TSJ a D. Claudio Movilla. Al mismo tiempo, se decidió prescindir de los servicios de abogados externos.

No ha pasado desapercibido tampoco el cambio de nombre que el Ejecutivo ha comenzado a utilizar para sí mismo: «*Gobierno de Cantabria*». Un cambio que, a mi juicio, debe valorarse positivamente en ese plano simbólico y de identificación para evitar que la palabra "Diputación" evoque a la vieja Diputación Provincial o que el Gobierno se identifique con el todo que, según el Estatuto, es la Diputación Regional de Cantabria (Art. 7 EAC: "Los poderes de la Comunidad Autónoma de Cantabria se ejercerán a través de la DRC, la cual está integrada por la Asamblea Regional, el Consejo de Gobierno y el Presidente").

La actividad parlamentaria

La actividad de la Asamblea Regional ha sido intensa en este inicio de legislatura, si no desde el punto de vista de la actividad legislativa (se aprobaron tres leyes: una de crédito extraordinario y dos Leyes de Presupuestos, para 1995 y 1996); sí en cuanto a iniciativas, comparecencias y reuniones del Pleno, Mesa y Comisiones.

Como consecuencia del debate sobre el estado de la Región, celebrado en diciembre, se aprobaron numerosas resoluciones sobre cuestiones que afectan a las infraestructuras (instar la inclusión en el PDR las obras de la autovía de Aguilar de Campoó o la modernización del ferrocarril a Madrid), a la actividad ganadera (ampliación de la cuota láctea) o a compromisos del Gobierno sobre la elaboración de Planes específicos en diversas materias.

También se han tramitado dos iniciativas para reformar el Estatuto presentadas por el PP, el PRC e IU y que se unen a otras más o menos similares que se han producido en otras Comunidades Autónomas. Una, relativa a posibilitar la disolución del Parlamento y la celebración de elecciones anticipadas, y, otra, sobre la supresión del art. 58 del Estatuto que prevé la posibilidad de la integración de la Comunidad en otra limítrofe "a la que le unan lazos históricos y culturales", mediante el procedimiento que allí se detalla. La primera propuesta ha sido una reivindicación reiterada del Sr. Hormaechea cuando era Presidente, que se plasmó en un proyecto de Ley ordinaria presentado en 1991 y retirado en 1993, repetido luego como proyecto de reforma estatutaria en 1994, proyecto que fue rechazado al prosperar una de las enmiendas presentadas contra él por PP y PSOE (véase *Informe 1994*). De todas formas estas no han sido las únicas iniciativas de reforma estatutaria. En marzo (durante la anterior legislatura, por consiguiente), se rechazó la toma en consideración de una propuesta del PSOE, apoyaba también por el PRC, que propugnaba una reforma en el sentido de prever que gobernara la lista más votada si, pasados dos meses desde la investidura, no se alcanzaba acuerdo sobre un candidato.

Por lo demás, la actividad parlamentaria en esta nueva legislatura se ha plasmado en numerosas iniciativas, algunas de las cuales han sido aprobadas como proposiciones y otras simplemente se han presentado y publicado sin haberse adoptado resolución alguna, pero que denotan una revitalización del Parlamento. Así, se han propuesto iniciativas relacionadas con el desarrollo de la Ley 7/1990, de Ordenación Territorial de Cantabria; la fijación de criterios generales sobre el principio de transparencia en la acción del Gobierno; la defensa del tejido industrial; el Impuesto de Sociedades en Vizcaya y la defensa de los intereses de la región frente a las iniciativas fiscales adoptadas por el País Vasco; el establecimiento de negociaciones con el Gobierno Central y colaboración con Castilla y León para el impulso de la construcción de la autovía con la Meseta; la creación de un Registro Regional de Uniones Civiles; el asfaltado de las Carreteras nacionales; el establecimiento de criterios para la negociación de nuevas transferencias; la ampliación de la cuota lechera; la introducción de la etiqueta ecológica en la producción industrial; la conservación del Patrimonio histórico; la profundización en el autogobierno; la creación de un Consejo Jurídico Asesor de Cantabria; o la creación de un Consejo de Cuentas...

En relación con la actividad de los parlamentarios nacionales por Cantabria en la legislatura que termina este año de 1996 cabe decir que han llevado al Congreso de los diputados y al Senado numerosas iniciativas sobre la región en forma de preguntas o interpelaciones. La situación sanitaria, las inversiones del Gobierno central, los proyectos del Fondo de Compensación interterritorial, el programa de abandono de la producción láctea, las ayudas a la empresa Sniace, los problemas ambientales de la cuenca Saja-Besaya y la polémica acerca de Ley de declaración de los Picos de Europa como Parque Nacional (a la que el PP se opone y el PSOE defiende), fueron otros tantos temas en los que han incidido los representantes por Cantabria de los distintos partidos políticos.

Referencia a las comunicaciones

En el mes de marzo se inauguró la autovía que une los 110 kilómetros que separan Santander de Bilbao. Se trata de una obra que, en el tramo que circula por Cantabria, ha sido financiada por el Estado y la UE. Por esa razón, quizá no debiera ser objeto de mención en un Informe que se refiere a la actividad de la Comunidad Autónoma. Sin embargo, la trascendencia de la obra y su incidencia económica merecen esta breve referencia porque demuestra que la mejora de las comunicaciones —tradicional aspiración de la región antes y después de la autonomía— constituye uno de los ejes del despegue económico y de las transformaciones sociales. Así lo han destacado los analistas económicos y así se deduce de numerosas derivaciones indirectas de la una obra, que pone a la capital de Cantabria a cincuenta minutos del centro de Bilbao. La incidencia en la construcción, en el comercio, en la actividad del aeropuerto, en las relaciones de ocio, no puede ser desconocida y seguramente tendrá influencia en algunas opciones estratégicas de carácter económico si resulta ser cierto, como parece ha señalado algún análisis económico regional de una importante institución bancaria, que la economía de Cantabria empieza a girar, de una u otra forma, en torno al ámbito de influencia de la economía vasca.

La continuación de la autovía del Cantábrico hacia Asturias y la que deberá unir la región con la Meseta constituyen proyectos iniciados por la Administración del Estado que han de culminarse en los próximos años y que, junto con la presencia de un puerto moderno y un aeropuerto hasta ahora probablemente infrautilizado, pueden contribuir a equilibrar también los flujos económicos.

Relevo en la delegación del Gobierno

En el verano de 1995, poco antes de la toma de posesión del nuevo Gobierno autónomo, se producía un relevo en la Delegación del Gobierno. Antonio Pallarés, Delegado del Gobierno desde finales de 1986, era sustituido por Pedro Bofill, de perfil más "político" que el anterior (ha sido parlamentario socialista tanto en las Cortes Generales como en el Parlamento Europeo), y a quien le ha correspondido la tarea de encauzar las relaciones del nuevo Gobierno autónomo con el Gobierno Central. Antonio Pallarés, cuya obra y cuyo talante prudente y discreto merecen ser destacados, desempeñó su papel en momentos difíciles (le tocó enfrentarse con los conocidos sucesos de Reinosa de marzo de 1987, apenas dos meses después de tomar posesión, y hubo de sufrir duros ataques e incluso improprios verbales por parte del anterior Presidente de la Comunidad) cesó, a petición propia, con la misma discreción con que desempeñó su función de representación estatal.

Valoración final

Termino ya este *Informe* retomando las palabras con las que empecé. No cabe duda de que con el nuevo Gobierno se inicia una etapa política que presenta elementos esperanzadores de recuperación de la normalidad institucional, de implan-

tación de un talante abierto y dialogante y de restablecimiento de las deterioradas relaciones con la sociedad.

Es tanto el camino a reandar que quizá sea pronto para juzgar con hechos el giro iniciado. Sin embargo, hechos son también gestos como los apuntados más atrás, intenciones como las declaradas en varias ocasiones, sobre todo en el foro parlamentario (debates de investidura, debate sobre el estado de la Región, debates presupuestarios) y el nuevo estilo de que parece estar imbuido el nuevo Ejecutivo. Y hechos son, sobre todo, las previsiones presupuestarias, en las que se traducen las prioridades políticas a las que nos hemos referido más atrás.

Todo esto se tiene que traducir en cuestiones más tangibles, aunque seguramente hará falta tiempo. Como decía un periódico regional el día de la toma posesión del Presidente: éste "...recibe una herencia llena de débitos, de carencias y lagunas... una situación que costará normalizar, porque no es tarea sencilla atender las demandas embalsadas durante años, negociar transferencias que deberían estar ya cerradas o poner en marcha la máquina de la Diputación que ha estado tanto tiempo paralizada".

El camino recorrido en el breve plazo transcurrido desde la primera andadura del Gobierno, en agosto pasado, y el trabajo desarrollado internamente para poner las primeras bases de un funcionamiento normal que permita volcarse al exterior no debe ser, sin embargo, desconocido o minusvalorado. IU, que mantuvo un actitud receptiva y propició con su abstención la investidura del Presidente y la luz verde a los Presupuestos de 1996, declaró a finales de año que se había logrado la normalización y, en consecuencia, pasaba a una oposición más activa. El PSOE, que ejerce la principal oposición, ofreció en septiembre consenso y colaboración en los grandes temas autonómicos. El Gobierno, que no tiene mayoría absoluta, tendrá que pactar muchas decisiones y proyectos que plantee. Todo ello abre el juego político y permite inaugurar y augurar una etapa de diálogo, de acuerdos y transacciones a los que no se estaba acostumbrado con anterioridad.

Y es que, como se indicaba en el *Informe 1994*, la crisis padecida no era exclusivamente política y parlamentaria. Por eso —decía entonces— se exige un esfuerzo de entendimiento y de consenso para evitar que se instale en amplias capas de la sociedad una sensación de indiferencia. Los atinados análisis del número monográfico dedicado a Cantabria de la revista «*Papeles de Economía Española*» (nº 13 de la serie "Economía de las Comunidades Autónomas"), dirigido por el prof. Fuentes Quintana en 1994, que no parece haya tenido la repercusión que sin duda merecía, pueden ser un punto de referencia también para los estudios y proyectos del propio Gobierno que, recibido con expectativas y optimismo, tiene ante sí muchos problemas. Unos, de organización interna de la Administración; otros, derivados de causas complejas y cuya solución no depende en exclusiva de sus propias fuerzas (el paro creciente, el proceso de desindustrialización, los problemas ganaderos...); algunos, que sí podrán ser encauzados. Por encima, no obstante, del acierto con que se enfoquen, que podrá ser juzgado desde criterios siempre subjetivos, conviene advertir que las crisis pasadas no son debidas exclusivamente a causas o circunstancias singulares, sino que tienen también orígenes y fundamentos sociales a los que no es ajena la propia crisis que han propiciado, de tiempo en tiempo, los distintos partidos, convertidos a veces en plataformas personalistas

“para que determinadas personas aspiren al poder”, como señalaba M. A. Castañeda en el Ateneo de Santander en un ciclo patrocinado en abril por el «Diario Montañés», periódico del que es director.

* * *

En un plano completamente distinto, mucho más doméstico y concreto, hay que volver a llamar la atención sobre cuestiones aparentemente menores, pero que son también una imagen externa de la Administración. Me refiero a la impresión del Boletín Oficial en la que, como en años anteriores, se ha seguido observando durante buena parte del año la inclusión de textos meramente mecanografiados (reproducidos como fotocopias, con el resultado de que a menudo resultan casi ilegibles) e incluso fragmentos manuscritos (fechas y correcciones), constante falta de uniformidad en los tipos de letras empleadas, textos dispuestos en sentido horizontal que dificultan la lectura, y la práctica ya denunciada de editar números especiales, suplementos, extraordinarios, anexos a éstos... cuya distribución, aunque contengan normas relevantes, es escasa, irregular y lenta cuando no inexistente. Resulta elemental corregir estas deficiencias, porque el periódico oficial acaba siendo la propia imagen, la cara formalizada de cualquier Administración.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios:

Total de Diputados: 39

Composición a 1-I-1995:

Socialista: 16

Popular: 9

Grupo Mixto: 12 (8 de UPCA, 4 de «Agrupación por Cantabria»)

Regionalista: 2 (PRCE)

Composición tras las elecciones:

Popular: 13

Socialista: 10

Unión para el Progreso de Cantabria: 7

Regionalista: 6

Izquierda Unida: 3

Estructura del Gobierno:

A 1-I-1995:

Presidente: Juan Hormaechea Cazón (elegido por la UPCA, integrada en el Grupo Parlamentario Popular).

Vicepresidencia: vacante.

Número de Consejerías: 8

Presidencia: D. José Ramón Ruiz Martínez

Economía, Hacienda y Presupuesto: Manuel Pérez García. Vacante desde el 19 de abril, por inhabilitación de su titular, en virtud de condena por sentencia judicial, desempeñada por el Consejero de Presidencia.

Cultura, Educación, Juventud y Deporte: Dionisio García Cortázar

Ganadería, Agricultura y Pesca. Vacante desde 1993, desempeñada por el Consejero de Economía hasta la inhabilitación de éste por sentencia judi-

cial, desempeñada después por el Consejero de Turismo, Transportes, Comunicaciones e Industria.

Turismo, Transportes y Comunicaciones e Industria: Angel Madariaga de la Campa

Ecología, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Vacante por dimisión desde 1992, desempeñada por el Consejero de Turismo, Transportes, Comunicaciones e Industria.

Sanidad, Consumo y Bienestar Social. Vacante por dimisión desde 1992, desempeñada por el Consejero de Presidencia.

Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo: José Martín Solaeta Pérez

Desde julio de 1995:

Presidente: José Joaquín Martínez Sieso.

Vicepresidente : Miguel Angel Revilla Roiz

Número de Consejerías: 9.

Presidencia: Emilio del Valle Rodríguez

Economía, Hacienda y Presupuesto: Rafael Gutiérrez Suárez

Ganadería, Agricultura y Pesca: José Alvarez Gancedo

Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo: Miguel Angel Revilla Roiz

Turismo, Transportes, Comunicaciones e Industria: José Ramón Alvarez Redondo

Medio Ambiente y Ordenación del Territorio: José Luis Gil Díaz

Sanidad, Consumo y Bienestar Social: Jaime del Barrio Seoane

Educación y Juventud: Sofía Juaristi Zalduendo

Cultura y Deporte: Javier López Marcano

Tipo de Gobierno:

Hasta julio de 1995:

Gobierno en funciones por dimisión de su Presidente (desde el día 5 de noviembre de 1994).

Desde julio de 1995:

Tipo de Gobierno por apoyo parlamentario: mayoritario, de coalición.

Partidos y número de Diputados que lo apoyan: Grupos Parlamentarios Popular (13) y Regionalista (7).

Cambios en el Gobierno:

Nuevo Gobierno tras las elecciones.

Investiduras y mociones de censura:

Investidura del Presidente de la Diputación Regional por el Pleno de la Asamblea Regional en sesión del día 13 de julio de 1995, en segunda votación, por mayoría absoluta.

Mociones de reprobación:

Ninguna.

Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas:

Interpelaciones: 20

Mociones aprobadas: 2

Desarrollo de la Ley 7/1990 de Ordenación Territorial de Cantabria.

Criterios generales sobre el principio de transparencia en la acción del Gobierno.

Proposiciones no de ley tramitadas en Pleno: 57

Inversión de los Fondos de Cohesión.

Tramitación y aprobación de las ayudas destinadas a fomentar el cese anticipado de la actividad agraria.

Defensa de la Industria en Cantabria.

Creación de una comisión de seguimiento y control del proceso de transferencias de competencias y otros extremos.

Cesión del 15% del IRPF a Cantabria en 1996.

Modificación de la Ley 16/1995, de 30 de mayo, de declaración del Parque Nacional de Picos de Europa.

Impuesto de Sociedades en Vizcaya.

Defensa de los intereses de la región frente a las iniciativas fiscales adoptadas por el País Vasco.

Negociación con el Gobierno Central y colaboración con Castilla y León para el impulso de la construcción de la autovía con la Meseta.

Registro Regional de Uniones Civiles.

Asfaltado de Carreteras nacionales.

Criterios para la negociación de nuevas transferencias.

Solicitud al Gobierno de la Nación de ampliación de la cuota lechera.
Introducción de la etiqueta ecológica en la producción industrial.
Conmemoración de la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía para Cantabria.
Conservación del Patrimonio histórico de Cantabria.
Plan de impulso y profundización en el autogobierno de Cantabria.
Creación del Consejo Jurídico Asesor de Cantabria.
Creación del Consejo de Cuentas de Cantabria.

Preguntas

Orales ante el Pleno: 42

Orales en Comisión: 14

Escritas: 17

Comparecencias del Consejo de Gobierno en Comisión: 14

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.

Consideración general

Si hubiera que definir con una palabra el año 1995 en Castilla y León, seguramente el término continuidad fuera el que mejor refleje lo acontecido en este período. En efecto, después de las elecciones autonómicas del 28 de mayo continúa gobernando la misma mayoría que en la legislatura anterior, sigue siendo Presidente quien lo venía siendo, continúan en sus puestos la mayoría de los Consejeros anteriores, así como muchos de los altos cargos. Por otra parte, el programa de gobierno defendido por el candidato en el discurso de investidura se declara continuador del proceso puesto en marcha desde hace dos legislaturas. La oposición, por su parte, al no disponer del respaldo electoral necesario, nuevamente va a encontrar dificultades para realizar con eficacia su tarea, lo cual ha sido una constante en el período legislativo anterior. En fin, como veremos más adelante, el año 1995 ha conocido o, incluso, reeditado, algunas situaciones o conflictos que traían causa del año anterior o simplemente han vuelto a plantearse.

Elecciones autonómicas y locales

Los comicios celebrados en mayo ratificaron lo que las encuestas venían anunciando: un nuevo gobierno del Partido Popular, que en esta ocasión fortaleció la mayoría absoluta de que gozaba, con un importante descenso del Partido Socialista Obrero Español, en la línea de lo que habían mostrado las últimas consultas en el ámbito territorial de Castilla y León; por su parte, la Coalición Izquierda Unida anotó un moderado ascenso, desde uno a cinco Procuradores y, por último, es destacable la incorporación de la Unión del Pueblo Leonés a las Cortes de Fuensaldaña con dos representantes, que pronto se redujo a uno, como después se verá.

Con estos resultados pocas novedades cabía esperar en la constitución de las Cortes y del Gobierno regional; lo primero, sin embargo, dio lugar a algunos momentos de tensión cuando los, entonces, dos Procuradores leonesistas juraron acatamiento a la Constitución y al Estatuto de Autonomía añadiendo el inciso "por la autonomía para León", lo que motivó la expulsión de ambos de la Cámara por el Presidente con aplazamiento del juramento a otra fecha en que finalmente la Presidencia aceptó aquella fórmula como válida. Este episodio y algún enfrentamiento verbal de la portavoz del Grupo Mixto y todavía, en los primeros momentos, Procuradora leonesista con el candidato a Presidente en el debate de investidura son, sin embargo, lo más destacable de la esperada irrupción del

leonesismo en el Parlamento territorial, pues en los mismos inicios de la legislatura, las desavenencias internas de la propia Unión del Pueblo Leonés han diluido el talante reivindicativo que auguraba la presencia de este partido en la Cámara legislativa de Castilla y León, desavenencias que han concluido con la salida de esa formación política de la que fuera su cabeza de lista en las elecciones autonómicas, con lo que este partido dispone ahora de un sólo Procurador.

Los resultados de las elecciones municipales no han sido muy diferentes de los habidos en las autonómicas, de forma que el ascenso del Partido Popular le está permitiendo gobernar la totalidad de las capitales de provincia, la mayoría de los grandes municipios y las Diputaciones provinciales, conservando el Partido Socialista Obrero Español una parte de los municipios rurales, resultados que seguramente deba hacer reflexionar a este partido sobre el mensaje que debe transmitir en futuras confrontaciones electorales, con el fin de recuperar las clases medias urbanas, electorado que paulatinamente se va distanciando de las propuestas de este partido en Castilla y León.

El inicio de la IV Legislatura: Investidura y propuestas

El día 3 de julio de 1995 la Presidencia de la Cámara propone como candidato a la Presidencia de la Junta de Castilla y León a D. Juan José Lucas, del Partido Popular, quien compareció para renovar su mandato. En su discurso de investidura apoyó la futura acción de gobierno en cuatro pilares fundamentales: la vertebración de la extensa Comunidad de Castilla y León a partir del fortalecimiento de las Entidades locales mediante un proceso de transferencias y delegaciones de competencias autonómicas en favor de aquéllas, ya iniciado en la legislatura anterior; en la aprobación de una Ley Municipal para Castilla y León, así como en la dotación de una ambiciosa red de comunicaciones en la región, tanto de las convencionales como de las tecnológicamente más avanzadas. El desarrollo económico de la Comunidad constituye el segundo de los impulsos de la proyectada acción de gobierno, desarrollo económico que se basa en tres actuaciones: la promoción de la iniciativa privada, el apoyo al desarrollo e implantación de nuevas tecnologías y la transparencia en la gestión pública, actuaciones que exigirán la remisión a las Cortes regionales de una serie de proyectos legislativos (cooperativas, equipamientos comerciales, turismo...) y la adopción de otras medidas de gestión. En tercer lugar, el candidato incidió en la necesidad de profundizar en el desarrollo social, a través de la realización de actuaciones en materia de vivienda, salud y servicios sociales, con el compromiso de remitir al Parlamento territorial algunos Proyectos de Ley: Ordenación Farmacéutica, Salud Escolar, Menores, entre otras iniciativas. Por último, como cuarto pilar de su programa, el candidato a Presidente situó el fomento de la integración regional y de las señas de identidad de Castilla y León, en lo cual integró dos actuaciones de la futura gestión: las dirigidas a proteger y enriquecer el patrimonio histórico y cultural de la región y la preservación y mejora del medio ambiente en la Comunidad; para ello, además de poner en marcha los instrumentos jurídicos ya creados en la legislatura anterior, consideró necesario incorporar otros en aquellos sectores carentes de normativa autonómica específica, como el urbanismo y la ordenación del territorio, los montes y el apro-

vechamiento forestal, lo cual supone la remisión de otros tantos Proyectos de Ley a las Cortes regionales.

Expuestas de forma sumaria, éstas fueron las líneas de actuación con que se presentó el candidato ante la Cámara, de la que de antemano contaba con el apoyo mayoritario. Los grupos de la oposición acogieron el discurso con el escepticismo que genera quien, más que representar, es la continuidad de la labor de gobierno de la legislatura anterior; solamente la Procuradora que, en aquel momento todavía estaba integrada en la Unión del Pueblo Leonés, ofreció su apoyo al candidato a cambio de que desde la Junta se adoptaran algunas medidas atinentes al ideario de su partido, en particular la promoción de un referéndum sobre la permanencia de la provincia de León en la Comunidad, ofrecimiento que en esos términos no fue aceptado.

Actividad Normativa

Leyes

Si durante el año 1994 fue aprobado un considerable número de Leyes, en total veintidós, el año 1995 no ha sido tan pródigo, lo cual se explica porque los compromisos legislativos de la anterior legislatura quedaron prácticamente cumplidos en 1994 y, por otra parte, la actividad legislativa de 1995 quedó interrumpida por la convocatoria y celebración de elecciones autonómicas. Con anterioridad a la renovación de la Cámara autonómica únicamente han sido aprobadas dos Leyes: la 1/1995, de 6 de abril, de Cámaras Agrarias de Castilla y León, y la 2/1995, de 6 de abril, de creación de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León. Una vez renovado el Parlamento territorial, han sido dos las Leyes aprobadas: la 3/1995, de 22 de noviembre, de modificación del Decreto Legislativo 1/1988, de 21 de julio, de aprobación del Texto Refundido de la Ley del Gobierno y de la Administración de Castilla y León, y la Ley 4/1995, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de Castilla y León para 1996.

Reglamentos

Seguramente que 1995 haya sido un año electoral, también explique la limitada actividad reglamentaria habida a lo largo del mismo. No obstante, se advierte la aprobación de algunas normas de rango reglamentario de notable importancia, que a continuación se agrupan en distintos bloques.

En materia ambiental, en la que el seguimiento de la legislación en Castilla y León permite comprobar que esta Comunidad está desplegando una amplia actividad normativa, durante 1995 ha sido aprobado el Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental (Decreto 209/1995, de 5 de octubre); por Decreto 3/1995, de 12 de enero, han quedado establecidas las condiciones que deben cumplir las actividades clasificadas en relación con sus efectos sonoros y vibraciones; el Decreto 4/1995, de 12 de febrero, regula la circulación y práctica de deportes con vehículos a motor en los montes y vías pecuarias de Castilla y León; por último, en esta

materia, también es destacable la puesta en marcha de los órganos del recientemente creado Parque Regional de los Picos de Europa en Castilla y León mediante la creación de la Junta Rectora del Parque por Decreto 24/1995, de 9 de febrero.

La actividad turística, que ya ha conocido en años anteriores la aprobación de normas específicas en la materia, también ha sido objeto de regulación en 1995 con la aprobación de distintas normas: el Decreto 84/1995, de 11 de mayo, de ordenación de alojamientos turísticos, desarrollado por la Orden de 27 de octubre de 1995, que incide específicamente en la regulación de los alojamientos de turismo rural; asimismo, en este año ha sido objeto de atención la profesión de Guía de turismo, con la aprobación del Decreto 101/1995, de 25 de mayo, que la regula; complementario de la norma anterior, el Decreto 228/1995, de 9 de noviembre, ha diseñado la organización y funcionamiento de la Escuela Oficial de Turismo de Castilla y León.

Sobre asistencia social y sanidad, son destacables, la regulación del voluntariado en Castilla y León a través del Decreto 12/1995, de 19 de enero; la ya citada creación de la Gerencia de Servicios Sociales, por Ley 2/1995, cuyo Reglamento ha sido aprobado posteriormente por Decreto 258/1995, de 14 de diciembre; el Decreto 244/1995, de 30 de noviembre, ha servido para establecer las directrices para la elaboración del II Plan de Salud de Castilla y León.

En materia económica, el Decreto 9/1995, de 19 de enero, ha desarrollado el Texto Refundido sobre las Cajas de Ahorro en Castilla y León en lo que se refiere a los órganos de gobierno; por último, debe citarse el Decreto 49/1995, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de la Agencia de Desarrollo Económico de Castilla y León, cuya creación se produjo por Ley 21/1994, de 15 de diciembre.

La mayor parte de normas que, además de las citadas, han sido aprobadas en Castilla y León en 1995 suponen reformas de la organización administrativa, por lo que serán objeto de consideración en el siguiente apartado.

Reformas en la organización administrativa

De forma perentoria, como confiesa la Exposición de Motivos de la Ley 3/1995, de 22 de noviembre (por la que se modifica el Decreto Legislativo 1/1988, de 21 de julio, que aprueba el Texto Refundido de la Ley del Gobierno y Administración de Castilla y León), por tanto, anunciando tácitamente una reforma más amplia del Gobierno y Administración de la Comunidad, la citada Ley introduce algunas modificaciones en la regulación de la Comisión de Secretarios Generales; en concreto, el establecimiento de la Presidencia de dicha Comisión se remite a un futuro Decreto de la Junta, Decreto aprobado el 3 de noviembre de 1995, con el nº 239, en el que se designa como Presidente de esta Comisión al Vicepresidente de la Junta de Castilla y León; por otra parte, la Ley 3/1995, atribuye a los Secretarios Generales la mayoría de las funciones relativas a la Jefatura del Personal de las Consejerías.

Inmediatamente después de las elecciones del 28 de mayo, el Gobierno regional sufrió alguna transformación en cuanto al número de Consejerías y funciones

que éstas venían desempeñando. En este sentido, el Decreto 114/1995, de 10 de julio, de Reestructuración de Consejerías, crea una nueva, hasta ahora inexistente, Consejería de Industria, Comercio y Turismo que se responsabiliza de la gestión de materias que hasta el momento venían atribuidas a otras Consejerías (Promoción económica, industria, energía y minas; comercio y consumo; turismo, trabajo); esta misma norma traslada a la Consejería de Fomento la promoción, el desarrollo y la gestión del suelo urbano; la cultura, antes en la Consejería de Cultura y Turismo, pasa a la Consejería de Educación y Cultura, que aunque es heredera de la Consejería de Cultura y Turismo, recibe ahora también el encargo de gestionar la enseñanza transferida a Castilla y León. Por otro lado, el Decreto 116/1995, de 10 de julio, atribuye la Vicepresidencia de la Junta de Castilla y León al Consejero de Fomento. Por último y como consecuencia de la reestructuración de Consejerías antes considerada, con posterioridad a la misma se operó la reorganización de los órganos de las Consejerías afectadas a través del Decreto 125/1995, de 21 de julio: en la Consejería de Fomento fue suprimida la Dirección General de la Vivienda y, en su lugar, fue creada la Dirección General de Arquitectura y Vivienda; en la Consejería de Educación y Cultura fue suprimida la Secretaría General de Cultura y Turismo y se creó la Secretaría General de Educación y Cultura; la Consejería de Industria, Comercio y Turismo se formó con la creación de una Secretaría General de la misma denominación que la Consejería y con la adscripción de las Direcciones Generales de Industria, Energía y Minas, Comercio y Consumo, Turismo y, por último, Trabajo, todas ellas procedentes de otras Consejerías. Este Decreto también sirvió para suprimir, en la Consejería de Economía y Hacienda, la Dirección General de Economía y Asuntos Comunitarios, y para la creación de la Dirección General de Asuntos Europeos.

Traspaso de funciones y servicios

De los Reales Decretos de traspaso de funciones y servicios desde la Administración estatal a la autonómica aprobados en 1995, la mayoría tienen su causa en la reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León operada por Ley Orgánica 11/1994, de 24 de febrero, que sirvió para ampliar las competencias de esta Comunidad; debe también advertirse que el proceso de traspaso de funciones y servicios habido en el año 1995, igualmente ha permitido aprobar algunos Reales Decretos que han servido para efectuar el traspaso de medios relativos a competencias ya asumidas por Castilla y León con anterioridad a la citada reforma estatutaria.

En efecto, por Real Decreto 829/1995, de 30 de mayo, se realizó el traspaso del personal que, adscrito al Parque Móvil Ministerial de Economía y Hacienda, venía desempeñando sus funciones al servicio de la Administración estatal periférica pese a que las materias a cuya gestión servían habían sido asumidas y efectivamente están siendo gestionadas por Castilla y León, por lo que ese personal debe pasar a depender de la Comunidad, a lo que sirve el Real Decreto citado; el coste efectivo de este traspaso supera los 19 millones de pesetas. También correspondiente a materias ya asumidas por Castilla y León en la redacción originaria del Estatuto de Autonomía, por Real Decreto 906/1995, de 2 de junio, se amplió el traspaso de medios y servicios a disposición de la Administración autonómica para gestionar

una materia —la asistencia social y servicios sociales— sobre cuyo título la Comunidad disponía en exclusiva desde la aprobación del Estatuto de Autonomía en 1983; el coste efectivo de este traspaso supera los 2.000 millones.

El resto de Reales Decretos de traspaso que han sido aprobados en 1995 afectan a materias cuya asunción por Castilla y León se ha producido mediante la reforma estatutaria ya citada de 24 de marzo de 1994.

En materia de fundaciones, el Real Decreto 830/1995 de 30 de mayo, permitió el traspaso de las funciones, servicios y medios personales para que la Comunidad pudiera ejercer las competencias exclusivas en esta materia, con un coste de casi 28 millones.

Para la efectiva aplicación autonómica de la legislación estatal en materia laboral, el Real Decreto 831/1995, de 30 de mayo, realizó un traspaso de medios y servicios por un coste cercano a los 1.000 millones de pesetas. Por Real Decreto 832/1995, de 30 de mayo, se llevó a cabo el traspaso de funciones y servicios en lo correspondiente a cooperativas, calificación y registro administrativo de sociedades anónimas laborales y programas de apoyo al empleo, materia también asumida recientemente por Castilla y León. También en materia laboral, el Real Decreto 833/1995, de 30 de mayo verifica el traspaso de funciones y servicios que venían realizando los Gabinetes Técnicos Provinciales del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, lo que supone un coste efectivo de los servicios traspasados de más de 600 millones de pesetas.

La asunción “ex novo” del título competencial “ferias internacionales”, se ha reflejado en la aprobación del Real Decreto 834/1995, de 30 de mayo, de traspaso de funciones y servicios en esa materia, si bien, al no existir bienes ni personal que traspasar, el coste del mismo es prácticamente inexistente.

De mucho mayor contenido que los anteriores traspasos, en un segundo paquete se han publicado otros tres Reales Decretos, correspondientes al traspaso de funciones y servicios en materias encomendadas al Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO), en materia de asistencia y servicios sociales y en materia de Universidades.

El primero de los Reales Decretos a considerar es el 905/1995, de 2 de junio, por el que se traspasan determinadas funciones que hasta el 1 de enero de 1996 (fecha de la efectividad del traspaso) venía realizando el INSERSO; la determinación del coste anual de las funciones y servicios objeto de traspaso en esta materia se realizará conforme establece este Real Decreto. De la misma fecha que el anterior, el Real Decreto 906/1995 realiza una ampliación de los bienes y personal de que ya disponía la Comunidad de Castilla y León para gestionar sus competencias en materia de asistencia y servicios sociales, pues se trata de un título competencial autonómico con anterioridad a la reforma estatutaria; el coste efectivo de la ampliación efectuada por este Real Decreto asciende a más de 11.500 millones de pesetas y la fecha efectiva de la ampliación ha sido el 1 de enero de 1996.

Por último, el traspaso de funciones y servicios en materia de enseñanza universitaria se efectuó por Real Decreto 907/1995, de 2 de junio, y la efectividad del

traspaso se produjo el 1 de octubre del mismo año, con un coste efectivo de 26.000 millones de pesetas. También en materia educativa, se vienen intensificando los contactos entre el Ministerio de Educación y la Consejería de Educación y Cultura con el fin de acelerar el traspaso de funciones y servicios en materia de educación no universitaria, con el objeto de que sea efectuado a lo largo de 1996.

Algunos asuntos polémicos

Nuevamente este año, al igual que en el anterior, se han producido ciertas iniciativas por parte de políticos e instituciones alavesas con la intención de favorecer la incorporación del Condado de Treviño (enclave burgalés de Álava) a la Comunidad Autónoma del País Vasco. Dos han sido los frentes en los que se han producido esas iniciativas: por una parte en la Ponencia de Enclaves de la Comisión General de Comunidades Autónomas del Senado y, por otra, alentando la celebración de un referéndum mediante el que se ponga de manifiesto la voluntad de los treviñeses de continuar vinculados a Burgos o, por el contrario, de adscribirse al territorio alavés. Por el momento, esa moción, sólo aprobada por el ayuntamiento de Puebla de Arganzón, ha contado con el apoyo de los políticos e instituciones alavesas, a excepción de los pertenecientes al Partido Popular, quiénes mantienen una postura cercana a la del Gobierno regional de Castilla y León, basada en las disposiciones que sobre este particular contiene el Estatuto de Autonomía de esta Comunidad, que establece un procedimiento para efectuar la incorporación de Treviño al País Vasco, del que forman parte la emisión de preceptivos y favorables informes de la provincia a que pertenece el territorio y de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, lo que, en definitiva, deja en manos de estas instituciones la materialización del procedimiento. Por otra parte, en el mes de diciembre de 1995, como ya he adelantado, en la Comisión del Senado de Comunidades Autónomas se ha debatido de nuevo la adscripción de este enclave, y en ella la posición del Consejero de Presidencia y Administración Territorial ha defendido la permanencia del Condado de Treviño en Castilla y León sobre la base de razones históricas, jurídico-constitucionales, el esfuerzo inversor que en ese territorio esta realizando la Junta de Castilla y León y por la propia voluntad de los treviñeses, manifestada en su mayoritario voto a partidos políticos de implantación nacional en las últimas consultas electorales realizadas.

También el año 1995 ha sido testigo del resurgir de tensiones entre el ejecutivo autonómico y el Ministerio de Cultura por la postergación que, a juicio de la Junta, está sufriendo la tutela del patrimonio histórico de la región. Albergando Castilla y León la mitad del patrimonio monumental de todo el Estado denuncia el gobierno regional que la Comisión Europea para Proyectos de Conservación del Patrimonio Arquitectónico no haya concedido ayudas económicas a las propuestas presentadas por la Comunidad de Castilla y León a través del Ministerio de Cultura, denuncia que refleja el malestar de los responsables autonómicos al entender que este Ministerio no habría priorizado suficientemente en sus propuestas los proyectos procedentes de esta Comunidad; la queja llegó al pleno del Comité de las Regiones a través del Presidente autonómico de Castilla y León, que ejercía como jefe de la delegación española en el Comité de las Regiones.

En la primavera del año 1995 surgió otro conflicto que trascendió con intensi-

dad en esas fecha a todos los medios de comunicación, como consecuencia de la polémica decisión adoptada el 17 de marzo por el Consejo de Ministros de autorizar el traslado de documentos de la Generalidad de Cataluña relacionados con la Guerra Civil, desde el Archivo Histórico Nacional de Salamanca hacia Cataluña. La polémica enfrentó sobre todo al Ministerio de Cultura, nuevamente, con el Ayuntamiento de Salamanca, regido en aquel momento por una mayoría socialista, pero de la que no quedaron al margen los gobiernos del Estado, de Cataluña y de Castilla y León; aunque afortunadamente las discrepancias surgidas en torno a este acuerdo del Consejo de Ministros giraron sobre la descalificación del mismo por motivos históricos y jurídicos, no faltaron tampoco opiniones que relacionaron la adopción de aquél con los apoyos que el gobierno central venía recibiendo a lo largo de la legislatura por parte de la coalición gobernante en Cataluña.

Conflictividad constitucional

Alguna mención merece, por su incidencia, no exclusiva desde luego, en Castilla y León, la sentencia del Tribunal Constitucional resolutoria de varios recursos de inconstitucionalidad (frente a la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre) y varios otros conflictos positivos de competencia (interpuestos contra el Real Decreto 1.095/1989, de 8 de septiembre, por el que se declaran las especies objeto de caza y pesca y se establecen normas para su protección, y contra el Real Decreto 1.118/1989, de 15 de septiembre, por el que se declaran las especies objeto de caza y pesca comercializables y, por último, contra el Real Decreto 439/1990, de 30 de marzo, por el que se regula el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas). Pues bien, la totalidad del fallo es de gran trascendencia para Castilla y León, en cuanto que en él se corrigen determinados contenidos de la Ley 4/1989 y del Real Decreto 1095/1989, si bien, los órganos autonómicos de Castilla y León no llegaron a impugnar por presunta inconstitucionalidad el articulado de la Ley de 27 de marzo de 1989.

No obstante, al haber sido declarada la inconstitucionalidad de la Disposición Adicional quinta de esa Ley en cuanto considera básicos el apartado 3 del artículo 21 y, sobre todo, el apartado 4 de este mismo artículo, y el apartado 1 del artículo 22, permite a las Comunidades Autónomas la declaración y gestión de espacios naturales aunque "se prolonguen más allá de los límites territoriales de la misma", lo cual con toda seguridad exige mecanismos cooperación entre las Comunidades Autónomas en cuyos territorios se extiende el espacio a tutelar, o, incluso, es constitucionalmente posible en esos casos la declaración de espacios de distinto tipo a un lado y otro del límite autonómico, doctrina que es de trascendencia para la protección del área de los Picos de Europa, situada en los territorios de las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria y Castilla y León.

La sentencia del Tribunal Constitucional que se considera sirvió también para declarar la falta de adecuación a la distribución de competencias entre el Estado y Castilla y León, de algún precepto del Real Decreto 1.095/1989, norma de cuya impugnación fue parte la Junta de Castilla y León; en concreto fue declarada la nulidad de la disposición adicional primera de este Real Decreto en cuanto consideraba básicos los artículos 1.1, 3.1 y 4.2 del mismo, lo que supone reconocer la

competencia autonómica, al margen de matices, para decidir qué se puede, cómo se puede y cuándo se puede cazar o pescar en Castilla y León.

El Leonesismo en 1995

Si el año 1994 terminaba con un presumible cuestionamiento del mapa territorial de Castilla y León, polémica que continuó en los primeros meses de 1995 —de todo lo cual ya se hizo eco el Informe correspondiente al año anterior— lo cierto es que, como era de esperar, los comicios autonómicos celebrados el 28 de mayo han servido para reconducir el debate sobre la segregación de León de la Comunidad a los términos en que hoy se halla, es decir, a lo casi testimonial. En efecto, la cercanía de las elecciones autonómicas y municipales fue desencadenando cierto entusiasmo leonesista, incluso en políticos integrados en las dos principales formaciones políticas de la región, el Partido Popular y el Partido Socialista Obrero Español, entusiasmo que se fue desvaneciendo conforme las direcciones de estos partidos iban tomando cartas en el asunto, de forma que cuando hubo que concurrir con programas ante los electores, el único partido que seguía clamando por un referéndum en el que los leoneses pudieran expresar su voluntad sobre la permanencia de León en la Comunidad, era la Unión del Pueblo Leonés.

No obstante, la preocupación por el futuro territorial de la región era patente en esa época, como lo demostró el Presidente de las Cortes de Castilla y León en el discurso que pronunció el día 25 de febrero de 1995 con motivo de la celebración del duodécimo aniversario de la aprobación del Estatuto de Autonomía. En esas circunstancias y con las reacciones que producían las sucesivas encuestas que se sucedían sobre la opinión de los leoneses en este tema, llegaron las elecciones el 28 de mayo y con ellas se manifestó el apoyo real con que contaba la Unión del Pueblo Leonés en León, apoyo que se tradujo en 40.000 votantes frente a, por ejemplo, los 140.000 electores que votaron al Partido Popular. Los votantes de la Unión del Pueblo Leonés se convirtieron en dos Procuradores, lo que significa que este partido dispone por primera vez de representación en la Cámara territorial, bien es cierto que más exigua que la esperada por sus dirigentes.

La primera impresión que se deducía de los momentos iniciales de la IV Legislatura era que los Procuradores leonesistas iban a utilizar este foro para airear con fuerza sus reivindicaciones, entre ellas la celebración del referéndum tantas veces solicitado en otros foros; sin embargo, se tiene la sensación de que esto no ha sido así, en lo cual seguramente tengan mucho que ver las propias desavenencias en el seno de la Unión del Pueblo Leonés, que, como se ha señalado en otro lugar, han conducido a la salida del partido de quien fuera su cabeza de lista; en definitiva, en la actualidad se ha reducido la presencia leonesista en la Cámara, tanto de derecho como de hecho, podríamos decir, y, por extensión, en la vida política de la región.

Consideraciones finales

Como colofón a todo lo anterior, sin posible contradicción, puede afirmarse que 1995 en Castilla y León, salvo error, no ha generado más situaciones polémicas o tensiones que las normales en la actuación política. Ha sido un año de transición

entre el final de una legislatura y el inicio de otra, en el que nadie esperaba ningún cambio sustancial; incluso, durante el período final de la legislatura anterior sólo se han aprobado dos Leyes, a diferencia del año precedente, lo que es indicativo de la comodidad parlamentaria con que se ha movido el partido en el gobierno. Por otra parte, la hegemonía del Partido Popular en Castilla y León seguramente se haya constituido en un factor que desactiva la mayoría de los intentos de la oposición de airear en sede parlamentaria los posibles errores del gobierno autónomo; esta circunstancia se puede apreciar en la negativa del partido gobernante a reabrir la Comisión de Investigación sobre la ubicación de la multinacional Biomédica en León, cuyos trabajos se vieron interrumpidos por la disolución de la Cámara al ponerse fin a la III Legislatura. Tampoco corrió mejor suerte la intención del grupo socialista de rentabilizar políticamente la condena por prevaricación de quien fuera Consejero de Economía y Hacienda de la Junta de Castilla y León por la irregular concesión de ayudas públicas a empresas del sector minero.

Aunque sólo sea una mención, debemos anotar en este lugar algunos otros datos que han estado presentes en la vida política de la Comunidad, como la abstención de Castilla y León en la votación sobre la cesión del 15 % del IRPF en el Consejo de Política Fiscal, abstención compartida por todos los representantes de las Administraciones autonómicas gobernadas por el Partido Popular. También resulta oportuno traer a estas páginas las más importantes iniciativas parlamentarias de los grupos de la oposición; en este sentido, recordemos dos Proposiciones no de Ley del Grupo de Izquierda Unida: la primera, relativa a la presentación de un Proyecto de Ley de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos de la Comunidad, proposición que fue rechazada por los votos en contra del Partido Popular; la misma suerte corrió la Proposición no de Ley presentada por el mismo Grupo relativa a la remisión de un Proyecto de Ley de Reforma del Estatuto de Autonomía, proposición que pretendía que las Cortes instaran a la Junta la puesta en marcha del proceso de reforma estatutaria para incorporar a Castilla y León un conjunto de competencias de que ahora carece la Comunidad; como ya he adelantado esta proposición de Izquierda Unida fue rechazada con los votos en contra del Partido Popular y la abstención del Partido Socialista Obrero Español, aunque las posiciones de ambos no eran contrarias a la ampliación competencial, siempre que ese proceso se realice en foros más amplios mediante acuerdos nacionales, a lo que debe añadirse, además, que en esas fechas, ni aun en las actuales, había culminado el efectivo traspaso de medios inherentes a las competencias asumidas a través de la última y todavía reciente reforma estatutaria. Ninguna suerte tuvieron tres de las Proposiciones no de Ley presentadas por el Grupo Socialista: sobre la remisión de un Proyecto de Ley de creación del Tribunal de Cuentas de Castilla y León, sobre la adaptación de la Ley de declaración del Parque Regional de los Picos de Europa en Castilla y León a la Ley de declaración del Parque Nacional de Picos de Europa y, por último, sobre la convocatoria de los agentes económicos y sociales de la región. Mejor fortuna tuvo la Proposición no de Ley presentada por una Procuradora del Grupo Mixto sobre la disposición de las Cortes de Castilla y León a la declaración de la Catedral de León y sus vidrieras como Conjunto Monumental Patrimonio de la Humanidad.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios:

Total Procuradores: 84

Composición a 1-I-1995:

Popular: 44

Socialista: 34

C.D.S.: 3

Grupo Mixto: 3 (IU: 1)

Composición tras las elecciones:

Popular: 50

Socialista: 27

Izquierda Unida: 5

Grupo Mixto: 2

Estructura del Gobierno:

A 1-I-1995:

Presidente: Juan José Lucas Jiménez.

Número de Consejerías: 7

Presidencia y Administración Territorial: César Huidobro Díez.

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 Manuel Fernández Santiago

Desde julio de 1995:

Presidente: Juan José Lucas Jiménez.

Número de Consejerías: 8

Presidencia y Administración Territorial: Isaías López Andueza

Educación y Cultura: Josefa Eugenia Fernández Arufe

Medio Ambiente y Ordenación del Territorio: Francisco Jambrina Sastre

Agricultura y Ganadería: Isaías García Monge

Economía y Hacienda: Isabel Carrasco Lorenzo

Fomento: Jesús Merino Delgado (con funciones de Vicepresidente)

Sanidad y Bienestar Social: José Manuel Fernández Santiago

Industria, Comercio y Turismo: Tomás Villanueva Rodríguez

Tipo de Gobierno:

Hasta julio de 1995:

Tipo de gobierno: mayoritario

Partidos y número de diputados que le apoyan: 43 (PP).

Composición del Gobierno: Homogéneo (PP).

Desde julio de 1995: igual.

Cambios en el Gobierno:

Nuevo Gobierno tras las elecciones.

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza:

En favor del candidato Juan José Lucas Jiménez votó el Grupo Popular (mayoría absoluta, 50 escaños).

Mociones de reprobación:

No ha habido.

Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas:

Datos globales:

Interpelaciones: 7

Preguntas orales: 153

Preguntas escritas: 433

Mociones aprobadas: 0

Proposiciones no de ley: 97

Proposiciones de ley: 0

Proyectos de ley: 4

Debates y Resoluciones más importantes:

Los debates más significativos han sido el de investidura del candidato a la Presidencia de la Junta de Castilla y León (3 de julio de 1995), el suscitado con motivo de la posibilidad de crear el Tribunal de Cuentas de Castilla y León (4 de octubre de 1995), el de aprobación del Presupuesto para 1996, así como los debates de aprobación de las leyes promulgadas este año.

Podemos citar otros debates y resoluciones:

Con motivo de la Proposición no de Ley sobre regulación legal de la Junta de Valoración y Adquisición de Bienes Culturales (resolución aprobada por la Comisión de Educación, Cultura y Turismo; 21-03-95, Boletín nº 240).

Con motivo de la Proposición no de Ley sobre evaluación estratégica de impacto ambiental del conjunto de actuaciones hidroeléctricas de empresas públicas o privadas en la Comarca del Bierzo y colindantes (desestimada por el Pleno; 07-04-95, Boletín nº 244).

Con motivo de la Proposición no de Ley sobre convenio con la Administración judicial para la creación de oficinas de información sobre subastas de viviendas (resolución aprobada por la Comisión de Obras Públicas y Vivienda; 08-03-95, Boletín nº 234).

Con motivo de la Proposición no de Ley sobre regulación legal de la Junta de Valoración y Adquisición de Bienes Culturales (resolución aprobada por la Comisión de Educación, Cultura y Turismo; 21-03-95, Boletín nº 240).

Con motivo de la Proposición no de Ley relativa a la disposición favorable de las Cortes de Castilla y León a la declaración de la Catedral de León y sus vidrieras como conjunto monumental Patrimonio de la Humanidad. (debatida el 4 de octubre de 1995).

Con motivo de la Proposición no de Ley relativa a la presentación de un Proyecto de Ley de Iniciativa Legislativa popular y de los Ayuntamientos de la Comunidad, (debatida el 4 de octubre de 1995).

Con motivo de la Proposición no de Ley relativa a la presentación de un Proyecto de Ley de Reforma del Estatuto de Autonomía, (debatida el 4 de octubre de 1995).

Con motivo de la Proposición no de Ley relativa a la presentación de un Proyecto de Ley que ordene y planifique el territorio de Castilla y León tomando como entidad básica la Comarca (debatida el 16 de noviembre de 1995).

Reformas del Reglamento Parlamentario:

Ninguna.

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento:

Ninguna.

CASTILLA-LA MANCHA

Eduardo Espín Templado

Consideraciones generales

La actividad política e institucional en la Comunidad Autónoma ha estado marcada por dos factores. Por un lado, la situación política nacional, de progresivo deterioro de la posición del Gobierno socialista, como consecuencia de circunstancias bien conocidas y que no es este el lugar de reseñar; por otro, las elecciones autonómicas que, al coincidir con las de otras doce Comunidades, constituían a su vez un factor de gran incidencia en la propia situación política nacional.

El Presidente de la Comunidad, José Bono ha mantenido, al igual que el año anterior, una perceptible presencia en la política nacional a través de sus tomas de postura sobre cuestiones políticas de actualidad y con ocasión de los dos conflictos interterritoriales que han continuado enfrentando a Castilla-La Mancha con el Gobierno nacional y con otras Comunidades Autónomas. Pese al inequívoco apoyo global al Gobierno socialista y a la persona de Felipe González, el Presidente de Castilla-La Mancha no ha vacilado en desmarcarse de las posiciones "oficiales" cuando lo ha estimado oportuno.

Esta autonomía política de Bono no puede dejar de relacionarse con su indudable fuerza política personal, sobre todo en términos relativos. Por un lado, ha sido junto con el de Extremadura el único Presidente autonómico socialista que ha soportado el vendaval que ha derribado a muchos Gobiernos autonómicos de su partido, y además lo ha hecho —esto sólo él— con mayoría absoluta. Y, paralelamente, la debilidad del Gobierno de Gonzalez ha ido aumentando, hasta el punto que la perspectiva de las elecciones generales ha estado planeando sobre la política nacional, incluso después de que el Presidente Gonzalez las fijara para marzo de 1996. Lo cual aboca a Bono a una presumible perspectiva inmediata de ser en el futuro un islote socialista rodeado por un Gobierno en Madrid y unas Administraciones locales en su propia Comunidad Autónoma del PP. Por consiguiente, ningún incentivo podía hallar para atemperar sus planteamientos con los de un Gobierno que, aunque de su propio partido, no va a ser, presumiblemente, su interlocutor en los próximos años y que, consiguientemente, no va a poder compensarle las cesiones que pudiera hacer en la defensa de sus planteamientos.

Finalmente, otro tema de relevancia general ha sido el de las transferencias, consecuencia del reciente incremento competencial contemplado en los Pactos autonómicos de 1992 e incorporado finalmente al propio Estatuto de Autonomía mediante su reforma de marzo de 1994. Un amplio bloque de competencias fueron transferidas en febrero, siguiendo luego otras, como las de Seguridad Social-Insero, en junio; la competencia sobre enseñanza universitaria ha sido objeto de una

compleja negociación que no se ha podido culminar en el año, cerrándose el acuerdo ya a comienzos de 1996.

En el aspecto interno, la III legislatura acabó en el clima de crispación con que había transcurrido, todavía pendiente el conflicto de las subvenciones retenidas al Partido Popular. Sin embargo, los resultados electorales y la finalización del citado conflicto han dado paso a un cambio radical del escenario parlamentario. Desde el mismo momento de su investidura, el Presidente Bono auguró un nuevo clima de entendimiento, que ha culminado con un ambiente de consenso entre los dos partidos mayoritarios, al que finalmente se ha incorporado también Izquierda Unida. Así, la no oposición del PP al Presupuesto, la aprobación de leyes consensuadas, y la concesión al parlamentario de IU de su privilegiado status anterior (práctica equiparación al de un grupo parlamentario) muestran una faceta conciliadora del Presidente que rompe con la que había predominado en la anterior legislatura.

Actividad normativa

Estatuto de Autonomía: consenso para su reforma

Los tres grupos representados en las Cortes regionales llegaron a un consenso respecto a la propuesta de una reforma del Estatuto de Autonomía. El acuerdo se plasmó en una proposición de ley conjunta de socialistas, populares e Izquierda Unida que, sin embargo, y a solicitud a última hora del Partido Popular (a instancias de su Ejecutiva nacional), no se presentó al Pleno de la Cámara inicialmente previsto, el 14 de diciembre, debido a la para entonces ya anunciada finalización de la legislatura de las Cortes nacionales. Los populares plantearon que la próxima convocatoria electoral hacía aconsejable postergar la iniciación del proceso de reforma hasta pasado el 3 de marzo, lo que fue aceptado por los otros dos partidos, sin que ninguna de las tres fuerzas políticas pusiera en cuestión el acuerdo alcanzado. La proposición de ley de reforma del Estatuto incluye como más destacados los siguientes puntos: eliminación de la limitación a cuatro meses al año de los períodos de sesiones de las Cortes, supresión de la prohibición de sueldo a los diputados, eliminación de la limitación a diez del número de miembros del Consejo de Gobierno, dejar la fijación del número de diputados a la Ley Electoral (actualmente el Estatuto contempla un abanico de entre 40 y 50), eliminar la necesidad de la circunscripción electoral provincial, equiparación del mandato de los senadores autonómicos a la legislatura regional e inclusión de un mandato a las Cortes regionales para elaborar sendas leyes del Gobierno y del Consejo Consultivo por un lado y Electoral por otro, las cuales requerirían ser aprobadas por mayoría cualificada de tres quintos de la Cámara. En contra de lo que parecía presumible, en cambio, no se incluye la facultad gubernamental de disolución anticipada de la Cámara. La reforma del Estatuto queda pues como un importante tema pendiente para 1996.

Leyes

El año de 1995 ha estado a caballo entre dos legislaturas, factor a tener en cuenta a la hora de valorar la productividad legislativa de las Cortes de Castilla-La Mancha, nueve leyes, un número algo superior al de los últimos años. Hasta las

elecciones de mayo, además de publicarse la última Ley aprobada en 1994, se promulgaron cinco leyes; como es evidente, esta intensificación del trabajo parlamentario se debe al propósito de finalizar las leyes ya comenzadas y evitar así la pérdida de la labor ya efectuada. Tras el comienzo de la IV legislatura se aprobaron cuatro leyes más, todas ellas, salvo la de Presupuestos, de reforma de leyes anteriores. Esto constituye un rasgo creciente de la actividad legislativa, puesto que al existir ya un cierto corpus legislativo, cada vez son más frecuentes las leyes de reforma de otras anteriores.

Para efectuar una breve síntesis de la actividad legislativa podemos clasificar las diez leyes publicadas en 1995 en los siguientes apartados: a) leyes de carácter institucional: la de Publicidad en el Diario Oficial de los Bienes, Rentas y Actividades de los Gestores Públicos de Castilla-La Mancha, la del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha y la de reforma de la de Designación de Senadores de Representantes de la Comunidad Autónoma; b) leyes de regulación material de un sector de la actividad social: la Ley del Deporte en Castilla-La Mancha; c) leyes que podríamos calificar genéricamente como de protección social serían la dirigida contra la Venta y Publicidad de Bebidas Alcohólicas a Menores, la del Estatuto del Consumidor de Castilla-La Mancha, la del Voluntariado en Castilla-La Mancha y la de Solidaridad en Castilla-La Mancha; y d) leyes financieras, la de Presupuestos para 1996 y la de reforma de la Ley de Entidades Locales de Castilla-La Mancha.

a) Leyes institucionales. La primera de las leyes que se publica en 1995 es la 6/1994, de Publicidad en el Diario Oficial de los Bienes, Rentas y Actividades de los Gestores Públicos de Castilla-La Mancha. Esta Ley supone un paso más en la línea legislativa de establecer un riguroso control de intereses en beneficio de la transparencia de la gestión pública, cuestión sobre la que el Presidente Bono ha hecho siempre gran hincapié. Deroga la anterior normativa sobre la materia (la Ley 1/1993), y recoge en su propio texto todo lo relativo a estas declaraciones: ámbito personal, contenido, forma y plazos, añadiendo la obligada publicación de estos datos en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma.

En cuanto al ámbito personal la Ley ha dejado de incluir a los Diputados regionales, cuya obligación de declarar actividades, bienes y rentas ha pasado a estar regulada por el Reglamento de la Cámara, con un contenido semejante, inclusive la obligación de publicar la declaración en el Diario Oficial. Los cargos afectados por la obligación de declarar son los miembros del Consejo de Gobierno, el Síndico de Cuentas y sus Auditores, y, en general, los cargos políticos y de confianza de la Administración autonómica. Ahora bien, no ha durado mucho esta regulación unitaria para los miembros del Ejecutivo, puesto que la Ley 8/1995, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha (*vide* a continuación), deroga a su vez la que ahora comentamos respecto a los miembros del Consejo de Gobierno y altos cargos de la Administración. Los miembros de Diputaciones y Ayuntamientos y los Presidentes y Directores de Cajas de Ahorro y Cajas Rurales, así como los familiares próximos de los cargos obligados a efectuar la declaración, pueden hacerlo también a título voluntario. Ahora bien, los cónyuges o personas de análoga relación afectiva vienen obligados, en todo caso, a realizar una declaración más sucinta de actividades e intereses.

La Ley contempla las infracciones respecto de la obligación de declarar y las correspondientes sanciones administrativas. El Decreto 37/1995, de 18 de abril, desarrolla la Ley en cuestiones como modelos, registro y evaluación de las declaraciones, requerimientos sobre el cumplimiento de la obligación de declarar o custodia y archivo de la documentación.

La segunda Ley de carácter institucional, la 8/1995, del Gobierno y del Consejo Consultivo, viene a renovar la regulación del Consejo de Gobierno; además, añade una institución al sistema político regional, el Consejo Consultivo, en la línea generalizada ya en las Comunidades Autónomas de duplicar en el ámbito autonómico las instituciones generales del Estado.

En cuanto a los integrantes del Consejo de Gobierno, regula la figura del Presidente de la Comunidad Autónoma y de los restantes miembros del Gobierno, Vicepresidentes y Consejeros. Se contempla la figura del Consejero sin cartera, nombrado para la dirección política de un determinado conjunto de asuntos y sin adscripción de unidades administrativas. Quedan sometidos a un riguroso sistema de incompatibilidades y se les impone un período de dos años tras el cese de moderada restricción de actividades privadas. Asimismo se incluye en la Ley la obligación de los miembros del Consejo de efectuar la declaración de actividades, bienes y rentas, regulación que se detrae, como ya dijimos, de la Ley 6/1994, pero semejante a la de esta norma en todos sus aspectos. Se ha dictado ya un reglamento de desarrollo de esta Ley, el Decreto 192/1995, de 27 de diciembre, relativo al status de los ex-Presidentes de la Junta de Comunidades.

La Ley regula el régimen de funcionamiento del Consejo y los órganos de apoyo y asistencia a los miembros del Consejo de Gobierno, así como los órganos directivos de la Administración regional; su régimen personal es el mismo que el de los miembros del Consejo, tanto en lo que se refiere a incompatibilidades como respecto a la obligación de efectuar una declaración de actividades, bienes y rentas de acuerdo con lo previsto en esta misma Ley. Finalmente, en lo que respecta al régimen de las funciones y actos del Gobierno, la Ley regula el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria; asimismo se enumeran los diferentes tipos de decisiones del Consejo: decretos-legislativos, decretos del Presidente, decretos del Consejo, etc.

La Ley deroga parcialmente las Leyes 3/1984, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración de la Junta, 2/1984, de Funciones e Incompatibilidades de Altos Cargos y 6/1994, de Publicidad en el Diario Oficial de los Bienes, Rentas y Actividades de los Gestores Públicos, en lo relativo al Consejo de Gobierno y sus miembros.

Más relevante que esta actualización del régimen jurídico del Gobierno es la creación del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, como el superior órgano consultivo de la Junta de Comunidades y, en su caso, de las Corporaciones locales de la Comunidad. La Comunidad Autónoma prosigue así la organización de su entramado institucional, finalidad que parece ser la que justifica la aprobación ahora de esta Ley, que ninguna fuerza había reclamado como una necesidad inmediata.

El Consejo, dotado de autonomía orgánica y funcional, ejerce sus funciones mediante dictámenes fundados en derecho, salvo que la autoridad consultante

requiera la valoración de los aspectos de oportunidad o conveniencia. La consulta sólo es preceptiva en los casos en los que una ley así lo establezca y los dictámenes sólo serán vinculantes, igualmente, cuando así lo prevea una ley. La propia Ley establece la obligatoriedad de la consulta en un amplio elenco de asuntos: anteproyectos de reforma del Estatuto de Autonomía, legislación delegada, anteproyectos de ley, proyectos de reglamentos de carácter general dictados en ejecución de las leyes, recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia, y otros.

Lo más notable de la regulación, en comparación con los modelos de órganos autonómicos análogos, es su composición. El Consejo se integra de consejeros electivos y natos. Los primeros son elegidos dos por las Cortes regionales, por mayoría de tres quintos, y uno por el Consejo de Gobierno; son nombrados por un período de cinco años y deben ser licenciados en derecho con más de diez años de ejercicio profesional. Los miembros natos son los ex-Presidentes de la Junta de Comunidades, de las Cortes y del Tribunal Superior de Justicia que hayan ejercido su cargo un mínimo de seis años y sean ciudadanos de la región; su mandato dura la mitad del tiempo que desempeñaron el cargo por el que acceden. No deja de llamar la atención tanto que el plazo de desempeño del cargo que habilita para acceder al Consejo supere los cuatro años de una legislatura, que en la lógica de la Ley parece que debía ser suficiente, como que la duración del mandato varíe en función de la duración en dicho cargo.

El Presidente es elegido por el propio Consejo de entre sus miembros. Los miembros del Consejo están sometidos a un estricto régimen de incompatibilidades, pudiendo desempeñar, sin embargo, puestos de naturaleza electiva, a excepción de diputado regional o presidente de corporación local.

Por último, las Cortes aprobaron la Ley 9/1995, de reforma de la Ley 4/1985, que regulaba la designación de los Senadores representantes de la Comunidad Autónoma. Se suprime la necesidad de que los designados sean diputados de las Cortes regionales y se liga la duración del mandato exclusivamente, por remisión a lo previsto en el Estatuto de Autonomía, a la legislatura del Senado para la que fueron designados.

b) Como única ley de regulación material de un sector de actividad social tenemos la Ley 9/1995, del Deporte en Castilla-La Mancha, que trata de manera global y unitaria la materia deportiva. La Ley enuncia los principios rectores de la ordenación del deporte y regula las entidades deportivas (clubes y federaciones), la Administración deportiva, la gestión, fomento y ordenación de la educación física y el deporte y la disciplina deportiva y régimen sancionador.

En el aspecto de la organización administrativa, la Ley crea el Consejo Regional de Deportes, como órgano consultivo de la Administración regional en la materia y con una amplia participación de la Administración local y del mundo deportivo, así como con presencia de la Universidad; el Consejo es un órgano sumamente amplio, y cuenta por ello con una Comisión directiva más reducida para garantizar la continuidad de sus funciones.

c) Leyes de protección social. La primera de ellas se encamina a la protección de los jóvenes, en relación con el consumo de alcohol. La Ley 2/1995, de 2 de mar-

zo, contra la Venta y Publicidad de Bebidas Alcohólicas a Menores, prohíbe la venta, dispensación y suministro, gratuitos o no, de bebidas alcohólicas a menores de dieciocho años. La prohibición se plasma en medidas dirigidas a determinados centros o establecimientos frecuentados por menores y en medidas limitadoras de la publicidad. La Ley contempla el régimen sancionador, previendo infracciones y sanciones, y especifica las respectivas potestades inspectora y sancionatoria de los Ayuntamientos y de la Administración regional.

La Ley 3/1995, de 9 de marzo, del Estatuto del Consumidor de Castilla-La Mancha, se dicta tras la reciente incorporación al Estatuto de Autonomía de la competencia sobre el desarrollo legislativo en esta materia. La Ley formula y desarrolla como derechos básicos de los consumidores el derecho a la protección de su salud y seguridad; el derecho a la protección de los intereses económicos y sociales del consumidor; el derecho a la protección jurídica, administrativa y técnica y a la reparación o indemnización de daños y perjuicios; el derecho a la información y educación del consumidor y, finalmente, el derecho a la autoorganización, participación y consulta en la materia.

Destaca el establecimiento de un servicio de inspección, del que se regula su actuación y el estatuto del personal, previendo la adopción de medidas cautelares y otras actuaciones administrativas de protección frente a los diversos riesgos que la Administración pueda detectar. También se establecen mecanismos de composición amistosa y arbitraje, así como la cooperación en la actuación de protección de entidades privadas y laboratorios.

La Ley regula la potestad sancionadora de la Administración regional en la materia, asumiendo las infracciones tipificadas por la legislación estatal y estipulando las sanciones correspondientes. Asimismo, se establecen las respectivas competencias del Gobierno y la Administración regional y de las Administraciones locales en la aplicación de la Ley.

Las dos restantes leyes responden a una misma finalidad de ayudar a sectores necesitados, bien mediante la actuación administrativa, bien fomentando la actuación privada (el voluntariado).

La Ley 5/1995, de 23 de marzo, de Solidaridad en Castilla-La Mancha, se concibe como un instrumento para promover y planificar políticas de integración con sectores sociales desfavorecidos o con problemas específicos. Se prevén dos tipos de política de acción solidaria: una primera, de promoción de la igualdad de oportunidades, que se proyecta sobre cuatro sectores sociales específicos, las mujeres, los menores, los discapacitados y las personas mayores; la segunda consiste en una política de integración que se proyecta genéricamente sobre los ciudadanos en situación de exclusión. Como instrumentos para la planificación y ejecución de las actuaciones de promoción la Ley contempla los Planes integrales, que abarcan las medidas a desarrollar por todas las Administraciones competentes. La Ley regula también órganos e instrumentos encaminados a la solidaridad internacional.

La Ley 4/1995, de 16 de marzo, del Voluntariado en Castilla-La Mancha plantea como sus objetivos la promoción del voluntariado y la regulación de la relación entre las Administraciones públicas y las entidades de voluntariado. Se define al voluntario como el particular que libre y gratuitamente dedica de manera respon-

sable parte de su tiempo a actividades en favor de la comunidad. Las actuaciones del voluntariado se han de llevar a cabo con arreglo a programas promovidos por entidades privadas o públicas sin ánimo de lucro e inscritas en los registros correspondientes. Se enumeran como áreas de intervención los servicios sociales, protección civil, cultura, educación y deportes, ocio y tiempo libre, cooperación internacional, salud, medio ambiente, etc. Se crea una Comisión Interdepartamental del Voluntariado como instrumento de coordinación, y una Comisión Regional del Voluntariado, con carácter consultivo y asesor, como órgano de participación.

d) Leyes de carácter financiero. En este campo se han promulgado la 6/1995, de 14 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 1996 y la 7/1995, de 21 de diciembre, de modificación del Título Séptimo de la Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha.

En cuanto a esta última, se limita a reformar el Título de la Ley 3/1991, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha, que regula el Fondo Regional de Ayuda a los Municipios. La Ley es consecuencia del acuerdo entre socialistas y populares que permitió una actitud recíproca de transacción en la discusión de los Presupuestos para 1996. El principal contenido de la reforma y lo que explica el interés del PP es la potenciación de la autonomía municipal derivada de incrementar la parte no específica de los fondos que reciben los municipios, esto es, de la parte destinada a proyectos de mejora de decisión municipal no vinculados a una planificación regional.

Normas reglamentarias

Clasificamos la actividad normativa gubernamental, al igual que en anteriores informes, en tres apartados: a) los decretos relativos a la autoorganización de la Administración regional, al procedimiento administrativo y 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) Decretos organizativos

Tras la nueva investidura del Presidente de la Junta, éste dictó el Decreto 55/1995, que reproducía la anterior estructura del Consejo de Gobierno (Economía y Hacienda, Agricultura y Medio Ambiente, Educación y Cultura, Sanidad, Industria y Trabajo, Administraciones Públicas, Bienestar Social y Obras Públicas), con apenas la modificación de la denominación de una de las Consejerías ("Industria y Turismo" pasa a ser "Industria y Trabajo"). Con posterioridad se sucedieron los decretos organizativos de carácter general correspondientes a la Presidencia de la Junta de Comunidades (Decreto 73/1995) y a cuatro Consejerías, todos ellos respondiendo a la misma estructura: enumeración de las competencias genéricas de la Consejería, estructuración de ésta con indicación de sus grandes divisiones (subsecretarías, direcciones generales) y sus respectivas competencias y la previsión de un Gabinete como órgano de apoyo personal del Consejero (Decretos 74/1995, sobre la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente; 75/1995, sobre la

Consejería de Educación y Cultura; 79/1995, sobre la Consejería de Bienestar Social; y el 182/1995, sobre la Consejería de Economía y Hacienda).

También es de interés el Decreto 77/1995, por el que se regulan las Delegaciones Provinciales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. En esta disposición se crea la figura del Delegado Provincial de la Junta, que asume la coordinación general de la acción administrativa regional en la provincia. Depende directamente del Presidente, aunque éste ejerce su dirección a través del Consejero de Administraciones Públicas, de quien depende orgánicamente.

A estos decretos hay que añadir el Decreto 2/1995, sobre ficheros automatizados de datos de carácter personal dependientes de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-la Mancha. Atribuye a los Secretarios Generales o Secretarios Generales Técnicos de cada Consejería la competencia para velar por el cumplimiento de las previsiones contempladas en la Ley Orgánica 5/1992, que regula el tratamiento automatizado de los datos de carácter personal, y al Consejero competente por razón de la materia la creación, modificación y supresión de los ficheros.

Recordemos, por último, los dos decretos de desarrollo de leyes institucionales, ya mencionados junto con ellas: el Decreto 37/1995, que desarrolla la Ley 6/1994, de Publicidad en el Diario Oficial de los bienes, rentas y actividades de los gestores públicos de Castilla-La Mancha, y el 192/1995, que desarrolla la Ley 8/1995, en relación con el estatuto de los ex-Presidentes de la Junta de Comunidades.

En materia de función pública se dictó el Decreto 40/1995, de 2 de mayo, que modifica el procedimiento de selección de funcionarios interinos.

b) Decretos de intervención

Medio ambiente. En materia de protección del medio natural se han promulgado sendos decretos sobre planes de ordenación de recursos naturales; el primero, el Decreto 23/1995, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Montes de Toledo (Cabañeros-Rocigalgo), zona que fue declarada en 1988 parque natural y que ahora se acuerda proponer al Estado la declaración del territorio como Parque Nacional. El Decreto 161/1995, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Zona Oriental de la Manchuela Conquense y se declara la Reserva Natural de las Hoces del Cabriel en Cuenca; la zona comprende el polémico trazado de la autovía Madrid-Valencia en su paso por la zona de las hoces del Cabriel.

Consumo. Se dictó el Decreto 44/1995, de la Junta Arbitral de Consumo de Castilla-La Mancha. El Decreto regula la composición y competencias de la Junta Arbitral de Consumo de Castilla-La Mancha, en aplicación de lo previsto en el art. 21 de la Ley 3/1995, del Estatuto del Consumidor de Castilla-La Mancha; la Junta ya había recibido con anterioridad competencias en materia de transporte.

Trabajo. En materia laboral se han dictado dos decretos sobre registros, como consecuencia de la asunción de competencias ejecutivas en la materia: el Decreto 169/1995, por el que se crean los Registros de Cooperativas y Sociedades Anónimas Laborales de Castilla-La Mancha, y el Decreto 180/1995, sobre Registros de

Convenios Colectivos, de Empresas de Trabajo Temporal, de las actas electorales de órganos de representación de trabajadores y depósitos de los Estatutos de Sindicatos de trabajadores y Asociaciones Profesionales y de Funcionarios.

Juego. Igualmente como consecuencia de las trasferencias efectuadas en el presente año se aprobó el Decreto 156/1995, por el que se crea y regula el Registro de Empresas de Máquinas Recreativas y de Azar. El Registro queda adscrito a la Consejería de Administraciones Públicas.

Urbanismo. Hay que mencionar el Decreto 80/1995, de 29 de agosto, sobre el régimen y destino del personal y patrimonio de las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana de Castilla-La Mancha, que se dicta para, en aplicación de la normativa estatal, suprimir las mencionadas Cámaras existentes en Castilla-La Mancha y determinar el destino de su personal y patrimonio. El Decreto deroga el que ya se dictó en su momento con análoga finalidad (D. 88/1992), en aplicación de la anterior normativa estatal, que fue declarada inconstitucional.

c) Respecto a la Administración local se dictó el Decreto 188/1995, por el que se aprueba el Reglamento-Marco de las Policías Locales de Castilla-La Mancha. Dicho reglamento constituye un desarrollo de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y es de aplicación directa en todos los cuerpos de policía local de la región hasta que sus respectivos ayuntamientos aprueben un reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico; allí donde se apruebe un reglamento propio, el presente tiene carácter supletorio. El Reglamento-Marco contempla principalmente la estructura orgánica de los cuerpos de policía, la carrera profesional y los derechos y deberes de sus miembros y los medios materiales de las policías locales; en cuanto al régimen disciplinario, se remite a la citada Ley Orgánica.

d) Otros reglamentos de interés son el Decreto 32/1995, por el que se establece el límite máximo de los gastos electorales a realizar por los grupos políticos que se presenten a las elecciones a Cortes de Castilla-La Mancha en aplicación de lo previsto en el art. 52 de la Ley Electoral de Castilla-La Mancha. Dicho límite (35 pesetas por habitante), supone una rebaja de 5 pts. por habitante respecto a 1991.

Conflictividad jurídica

Una vez más no hay ningún procedimiento ante el Tribunal Constitucional que haya enfrentado a la Comunidad Autónoma con el Estado a lo largo de 1995. Sigue pendiente el recurso de inconstitucionalidad promovido en 1992 por el Estado contra la Ley de Castilla-La Mancha 1/1992, de Pesca Fluvial.

Puede reseñarse, tan sólo, aunque no sea un conflicto interterritorial, el planteamiento por parte de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha de una cuestión de inconstitucionalidad (nº 65/1995) en relación con el artículo 90.2 de la Ley 29/1988, reguladora de las Haciendas Locales, en su redacción anterior a la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, por posible vulneración del art. 14, en relación con el 31.1 de la Constitución.

En materia de legalidad ordinaria reseñamos más adelante las incidencias lega-

les de la polémica autovía Madrid-Valencia, así como del desenlace, favorable al PP, del conflicto relativo a las subvenciones a los grupos parlamentarios que enfrentó a este Partido con la mayoría socialista a lo largo de los últimos dos años.

Actividad política e institucional

Política autonómica y actividad del Consejo de Gobierno

a) Consideraciones generales. El Presidente Bono ha sido, como en los últimos años, una de las figuras del PSOE con presencia en la política nacional. En una línea congruente con las posiciones adoptadas con anterioridad, Bono ha expresado su opinión sobre política nacional sin acomodarse a las posiciones del Gobierno o de su Presidente. Así, en junio no ocultó su opinión favorable a un cambio de Gobierno como forma de dar un cambio de rumbo y “recuperar la cercanía de los ciudadanos”, criticando abiertamente a Felipe Gonzalez por no utilizar más sus poderes como secretario general del PSOE para forzar una renovación del partido (“El País”, 3-6-95). Asimismo, al evidenciarse el progresivo distanciamiento de Pujol del Gobierno, manifestó a principios de agosto su opinión favorable a que las elecciones se celebrasen después del verano si la situación se continuaba deteriorando, pese a ser conocida la oposición frontal de Felipe Gonzalez a que las elecciones coincidieran con el semestre de presidencia española de la Unión Europea.

Las elecciones autonómicas han marcado, como es natural, la vida política de la región. Con su victoria por mayoría absoluta, en un momento de retroceso generalizado del PSOE en toda España, ha mostrado su fuerte arraigo en el electorado y ha evidenciado, al tiempo, la debilidad del PP en Castilla-La Mancha, que no ha sabido aprovechar el óptimo momento para desbancar o, al menos, evitar la victoria socialista por mayoría absoluta. En su investidura, Bono propuso que la nueva legislatura se caracterizase por un consenso que sustituyera los anteriores enfrentamientos y descalificaciones; en lo que ha sido el inicio de la nueva etapa, dicha oferta parece haberse plasmado en un nuevo clima de buenas relaciones, favorecido también por el final del conflicto de las asignaciones parlamentarias.

Tras su victoria, Bono optó por efectuar una amplia remodelación de su Gobierno, permaneciendo de hecho tan sólo dos miembros del anterior equipo, el Consejero Portavoz del Gobierno, Emiliano García-Page, y el Consejero de Industria y Trabajo (antes Industria y Turismo), Alejandro Alonso Nuñez; los nuevos Consejeros designados son Fernando Novo en Economía y Hacienda (antes Presidente de Caja Castilla-La Mancha), Mariano Maraver en Agricultura y Medio Ambiente, Justo Zambrana en Educación y Cultura, Matilde Valentín en Sanidad, Máximo Díaz-Cano del Rey en Administraciones Públicas, Francisco Belmonte en Bienestar Social e Isidro Hernández Perlines en Obras Públicas. En el aspecto organizativo, es importante la creación de los Delegados Provinciales de la Junta, que representan directamente al Presidente, aunque la relación orgánica se establezca a través de la Consejería de Administraciones Públicas. La figura de los Delegados provinciales (rápidamente bautizados como “superdelegados”), que existe también en otras Comunidades Autónomas, cuenta con una clara justifica-

ción en la necesidad de coordinación provincial de una Administración autonómica cada vez con mayor carga competencial; sin perjuicio de ello, tiene también la evidente significación política, como inmediatamente ha resaltado la oposición del PP, de contar con una figura provincial de peso político en contraposición a los cargos locales (alcaldes y presidente de las Diputaciones) ahora mayoritariamente en manos del citado partido.

Política gubernamental

Trasvase Tajo-Segura. La cuestión del trasvase ha seguido siendo un tema de primer orden de actualidad en la región, con una constante intervención personal del Presidente. Por un lado el conflicto en torno al trasvase Tajo-Segura en un momento de sequía prolongada ha servido para plantear el tema del agua desde una perspectiva más amplia. Así, se desarrolló una Cumbre del Agua en Toledo, en enero, con asistencia de las fuerzas sociales afectadas y la Junta (aunque con la ausencia del Ministerio y las Confederaciones hidrográficas). Asimismo se aprobó finalmente en febrero, con el consenso de todos los Grupos parlamentarios, el texto del proyecto de ley regulador de trasvases, prácticamente ya ultimado desde fin del año anterior, con la finalidad de presentarlo como proposición de ley ante el Congreso de los Diputados en uso de la iniciativa legislativa del art. 87.2 CE. El texto despertó inmediatamente la oposición de las Comunidades afectadas, Valencia y Murcia. Entre las exigencias más importantes del texto está el establecimiento de un "volumen máximo anual de recursos trasvasables" (art. 2.1), de una "reserva mínima no travasable, equivalente al volumen de las necesidades de la cuenca durante un período de doce meses", así como un nivel del 30% para considerar que hay agua excedentaria que pueda ser trasvasada. Pese a afirmaciones en contra por parte de la mayoría socialista, las declaraciones de los parlamentarios populares y de Izquierda Unida mostraron una absoluta falta de fe en que la proposición llegara a debatirse en el Congreso, como efectivamente sucedió; la proposición fue admitida por la Mesa del Congreso el 28 de marzo de 1995, sin ser impulsada su tramitación hasta su decaimiento con ocasión del fin de la legislatura. Las Cortes regionales aprobaron también, en el mismo Pleno de 24 de febrero, una resolución rechazando "cualquier intento de regular el trasvase al margen del texto aprobado por los Grupos parlamentarios de la Cámara".

El tema reapareció una y otra vez a lo largo del año; en una situación ya bastante tensa la aprobación por parte del Consejo de Ministros de otro trasvase de socorro para salvar el arbolado de cítricos de Murcia a comienzos de agosto, acordado mediante Decreto-ley, despertó la oposición frontal de las instituciones castellano-manchegas, así como una fuerte crispación social, comprensible dadas las afirmaciones y posiciones sostenidas por el propio Ejecutivo de Bono, que no por ello se vio libre de críticas por no haber podido evitar el trasvase; este trasvase fue de 31 de los 55 hectómetros solicitados, mientras que el resto se habría de distraer de los travases para consumo humano de los próximos catorce meses mediante el ahorro de la población de la región receptora. Como consecuencia de este nuevo trasvase se convocó un Pleno extraordinario de las Cortes regionales en el que se debatió la cuestión y se aprobó una resolución de rechazo, instando al

Gobierno regional a adoptar las iniciativas precisas en defensa del agua, y al Gobierno nacional y a las Cortes a revisar el anteproyecto del Plan Hidrológico Nacional. Asimismo, las Cortes instaron y el Gobierno regional acordó la impugnación de este nuevo trasvase. El último episodio de esta lucha tuvo lugar con la convalidación en el Congreso del Decreto-ley que aprobó el trasvase, votación en la que los diputados socialistas de la región se abstuvieron y los populares votaron a favor, pese a que sus partidos en Castilla-La Mancha y en las Cortes Regionales se habían manifestado abiertamente en contra del trasvase.

En el terreno legal, en el que el Presidente Bono ha impugnado regularmente los trasvases Tajo-Segura desde que llegó al Gobierno regional, también sufrió un revés al desestimar el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha mediante su Sentencia de 27 de marzo uno de los recursos pendientes, el relativo al trasvase al Segura de 10 hectómetros cúbicos efectuado el 2 de abril de 1992.

Autovía Madrid-Valencia. Otro conflicto que continúa durante el presente año y que, al parecer, proseguirá hasta que se finalice la autovía. En efecto, el Presidente Bono no ha escatimado ocasiones a lo largo del año para expresar y mantener su oposición al trazado finalmente decidido a comienzos de agosto por el Ministro Borrell. Su oposición ha seguido dos caminos. Inicialmente se sumó a la impugnación legal del trazado —en la que coincidieron Izquierda Unida y ecologistas—, desistiendo más tarde de su recurso al optar por la declaración de la zona como reserva natural protegida, en aplicación de la Ley de Espacios Naturales Protegidos. En cuanto a la citada impugnación, la primera batalla la ganó el Ministerio, al denegar la Audiencia Nacional la suspensión en abril.

El Gobierno Bono por su parte entiende que con la declaración de la zona como reserva natural, que supone una estricta regulación de usos y actividades en la zona según lo previsto en el plan de ordenación de recursos, se impediría el paso de la autovía y se protegería suficientemente la zona. Así, mediante el Decreto 161/1995, de 17 de octubre, se aprobó el citado Plan de Ordenación de los recursos naturales de la zona y se declaró la Reserva Natural de las Hoces del Cabriel en Cuenca. Este paso dado por el Gobierno Bono se enfrenta a una doble oposición, la del Ministerio de Obras Públicas y la de los pueblos de la zona, que lo consideran una amenaza para sus economías. En cuanto a lo primero, el Ministerio impugnó la decisión del Gobierno de Bono. Lo segundo ha supuesto la ruptura de la unanimidad regional interna sobre el tema; por un lado, se produjeron manifestaciones de los agricultores de pueblos afectados; por otra, el Partido Popular se distanció de la decisión del Gobierno regional y expresó su preferencia por una figura de protección menos restrictiva.

Protección del medio ambiente. El proceso de declaración de Cabañeros como parque nacional iniciado el pasado año culminó en éste. El Gobierno regional aprobó, tras la correspondiente fase de exposición el público para alegaciones, el Plan de Ordenación de los recursos naturales de la zona, mediante el Decreto 23/1995, de 28 de marzo. Tras la inmediata presentación por el Gobierno central del necesario proyecto de ley, se aprobó la Ley estatal 33/1995, de 20 de noviembre, de declaración del Parque Nacional de Cabañeros. A lo largo de todo este proceso, tan sólo el Partido Popular ofreció alguna discrepancia, buscando una menor limitación de usos para los propietarios afectados.

Agricultura e industria. El tema de la sequía ha sido sin duda uno de los temas más recurrentes en la actualidad económica castellano manchega. Plan contra la sequía, críticas a la gestión del agua por parte de las Confederaciones hidrográficas, debate sobre la excesiva explotación de los acuíferos son algunos de las cuestiones que han ocupado al Gobierno regional. Las exigencias de la política comunitaria en relación con el cultivo de la vid, tan importante en la región, también han requerido la atención del Ejecutivo castellano manchego, apoyando que la posición española que logró bloquear la propuesta comunitaria que hubiera supuesto el arranque forzoso de muchas hectáreas de viñas; la principal contrapropuesta española consistía en admitir el carácter voluntario en todo caso del abandono del cultivo.

En materia de industria destaca la evaluación del Pacto Industrial realizada por la Mesa de seguimiento en octubre, al cumplirse los tres años desde su aprobación. Tanto el Consejero de Industria como los sectores empresariales y sindicales firmantes del mismo manifestaron su opinión positiva sobre los efectos del Pacto, proponiendo su renovación con determinadas modificaciones y mejoras.

Universidad. La Universidad regional ha sido también materia de actualidad por un triple motivo. Por un lado, las elecciones al Parlamento regional llevaron a la Universidad de Castilla-La Mancha a desarrollar una actividad de explicación de la realidad universitaria regional, al objeto de evitar que la Universidad se convirtiera en un tema de debate electoral partidista que pudiera incidir negativamente en el modelo de Universidad regional y alentase posibles tensiones provinciales centrífugas, que en ocasiones han surgido no tanto en el seno de la institución universitaria cuanto en la organización provincial de algún partido político. Por otra parte, el presente año ha sido el año en el que se han negociado las transferencias, tema especialmente arduo para una Universidad de reciente creación para la que la crisis económica ha supuesto una grave restricción presupuestaria en una fase de expansión inicial. Finalmente, el acuerdo político lo logró el nuevo Consejero de Educación y Cultura, Justo Zambrana a finales del año, aunque su formalización no llegaría hasta febrero de 1996. Por último y desde el punto de vista institucional interno, en diciembre se eligió el Claustro de la Universidad, cuyo mandato es de cuatro años, procediendo el mismo a elegir al Rector, resultado elegido por tercera vez consecutiva el Dr. Luis Arroyo, Catedrático de Derecho Penal.

Otras cuestiones de actualidad

De actualidad ha sido también el cambio en la dirección de una institución importante en la región, como lo es la Caja de Castilla-La Mancha, un corolario del predominio obtenido por el PP en las instituciones locales. El cargo estaba vacante, puesto que Fernando Novo, socialista, había sido ya designado Consejero de Economía por parte del Presidente Bono. El nuevo Presidente de la institución elegido por el Consejo de Administración en septiembre, en su primera reunión tras su renovación como consecuencia de las elecciones locales, fue Tomás Martín Peñato, candidato apoyado por el Partido Popular y que fue ya Presidente de Caja Toledo.

El Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha, creado por la Ley

2/1994, no ha logrado ponerse en funcionamiento. El obstáculo ha consistido en el descontento de los empresarios agrupados en la CECAM (Confederación de Empresarios de Castilla-La Mancha) respecto a su representación, puesto que de los ocho representantes de los empresarios, tan sólo seis son escogidos por las organizaciones empresariales más representativas, mientras que los otros dos lo son por las organizaciones empresariales agrarias y por las organizaciones de profesionales autónomos. El rechazo de la Confederación empresarial a estos dos representantes ha bloqueado hasta el momento la constitución del organismo, al negarse aquélla a designar a sus seis representantes, sin que parezca verse el desbloqueo de esta situación.

B. Actividad no legislativa de las Cortes de Castilla-La Mancha.

La vida parlamentaria en 1995 tiene, como es natural, dos fases, el fin de la III legislatura, y el comienzo de la actual IV legislatura. El período anterior a las elecciones de mayo continuó con la tónica de tensión que había caracterizado la vida parlamentaria en los dos últimos años, acrecentada por la inminencia de las elecciones. Por el contrario, la nueva legislatura ha comenzado su andadura con un manifiesto cambio de clima entre socialistas y populares, y en cambio, con un cierto distanciamiento entre los primeros y el único representante (igual que en la legislatura anterior) de Izquierda Unida. Este nuevo clima parece ser consecuencia de la deliberada iniciativa en tal sentido del Presidente Bono, quien en su discurso de investidura habló de lograr un ambiente de entendimiento con la oposición. Sin perjuicio de las diferencias políticas y de criterio que se reflejan en la actividad parlamentaria, sí parece haber un cambio efectivo respecto a la etapa anterior.

a) Actividad ordinaria de control

No ha tenido lugar todavía ninguna interpelación, dado que las dos presentadas en el último período de la III legislatura no llegaron a celebrarse, mientras que las cinco presentadas en esta IV legislatura están todavía pendientes. Preguntas orales se presentaron en la III legislatura 30, se tramitaron 29 y una decayó; en la IV legislatura se ha presentado 26, y se han tramitado hasta fin de año tan sólo 4. Preguntas escritas se presentaron y tramitaron 311 en la III legislatura y 132 en la IV legislatura.

En cuanto a comparecencias se han solicitado 6 ante el Pleno, todas ellas en la presente legislatura, habiéndose tramitado ya cinco. En Comisiones, se solicitaron 2 y se tramitaron 4 (las otras dos pendientes de 1994) en la III legislatura; en la legislatura actual se solicitaron 11 y se han tramitado 7. Al ser un año fraccionado entre dos legislaturas, es pronto para saber si ese nuevo clima de menor tensión entre mayoría y oposición al que hemos hecho referencia se va a traducir en una menor utilización de estos instrumentos de control o no.

b) Resoluciones y debates

Aparte los debates y resoluciones que citamos luego en relación con temas

específicos, pueden destacarse las siguientes resoluciones no de ley aprobadas: en la III legislatura la 134-III, sobre la jornada continuada en centros públicos de EGB, un tema conflictivo en Toledo capital, la 138-III sobre la regulación del trasvase Tajo-Segura, y la 129-III, relativa a la representación de la Junta de Comunidades ante las instituciones de la Unión Europea, todas ellas presentadas por la representación parlamentaria de Izquierda Unida. En la IV legislatura, señalemos la 7-IV, sobre los regímenes de explotación de los embalses de Contreras y Alarcón, presentada por el portavoz del grupo parlamentario socialista, y la 10-IV, relativa a la elaboración por parte del Gobierno regional de determinados planes regionales (sobre tratamiento de residuos sólidos, depuración de aguas residuales, abastecimiento de agua, coordinación de la lucha contra incendios), presentada conjuntamente por los Grupos parlamentarios socialista y popular; esta proposición refleja los pactos que llevaron al PP a no presentar una enmienda a la totalidad al proyecto de presupuestos para 1996.

Trasvase Tajo-Segura. En relación con este tema, ya hemos visto lo relativo a la proposición de ley elaborada y enviada a las Cortes Generales en uso de la facultad de iniciativa legislativa reconocida en el art. 87.2 CE y la proposición no de ley aprobada a instancias de Izquierda Unida en marzo. Además, hay que citar el debate desarrollado en la Cámara regional el 8 de agosto, previa habilitación de un período extraordinario de sesiones, tras la decisión del Gobierno de autorizar un trasvase, del cual se derivó una Resolución del Pleno sobre el asunto, aprobada por unanimidad, en la que además de rechazarse el trasvase, se insta al Gobierno regional a adoptar las iniciativas precisas en defensa del agua, y al Gobierno de España y Cortes Generales a revisar el Anteproyecto del Plan Hidrológico Nacional; se acordó además constituir en la Cámara la Comisión Parlamentaria del Agua, con representación de todos los grupos políticos.

— Asignaciones y Subvenciones al Grupo Popular. Este tema, que ha envenenado, desde que surgió en 1993, las relaciones entre socialistas y populares, se ha resuelto finalmente con una inequívoca victoria para el Partido Popular. En el presente año se resolvió en primer lugar la cuestión competencial: el rechazo de su propia jurisdicción por parte del Tribunal Superior de Justicia, fue recurrido por el Partido Popular en casación, y el Tribunal Supremo le dio la razón en Sentencia de 10 de febrero de 1995 (Sala Tercera, Sección Séptima). Residenciado el tema de nuevo ante el TSJ, la Sala de lo Contencioso Administrativo comenzó por acordar en marzo la suspensión del acto impugnado, la decisión de la Mesa de la Cámara de 28 de septiembre de 1993 por la que se suspendía el pago de subvenciones al Grupo Parlamentario del Partido Popular hasta que éste no atendiese el requerimiento de pago de 198 millones supuestamente faltos de justificación del período entre 1988-1992; esta suspensión, que evidentemente no prejuzgaba el fondo del asunto, fue recibida, sin embargo, como un triunfo del Partido Popular. Finalmente y ya comenzada la IV legislatura, la Sección segunda de la citada Sala dictó Sentencia de 19 de junio de 1995, por la que se estimó el recurso del Partido Popular al apreciar que no se había dado ocasión al Grupo Parlamentario Popular a defenderse de las supuestas deficiencias de la documentación justificativa de gastos, así como por falta de motivación de la decisión impugnada. Estas irregularidades formales privaban de justificación a la decisión de no librar las subvenciones, con lo

cual ésta suponía una violación del derecho a ejercer los cargos públicos sin obstaculizaciones ilegítimas garantizado en el art. 23.2 CE. La Sala no entró, por no considerarlo procedente dado lo anterior, en la cuestión de fondo sobre las supuestas irregularidades de la justificación de gastos del Grupo Popular. Recaida esta Sentencia y en el nuevo clima con que se inició esta legislatura, la Mesa de las Cortes renunció a recurrirla, dándose por concluido un conflicto que había sido uno de los principales focos de tensión entre socialistas y populares desde 1993. Por lo demás, las cantidades ahora liberadas iban a servir al Partido popular para responder de los créditos solicitados para hacer frente a la retención de las subvenciones.

El epílogo de este conflicto se produce ya en la nueva fase de entendimiento que reina en la IV legislatura entre las fuerzas antes enfrentadas. Por un lado, en la eliminación, en el acuerdo sobre la reforma del Estatuto, de la prohibición de remuneración para los diputados. Y en tanto no se produce la reforma, en arbitrar un procedimiento para que los parlamentarios cobren cantidades equivalentes bajo la cobertura de indemnizaciones por el ejercicio de funciones de naturaleza administrativa, al catalogar así el desempeño de responsabilidades en la organización y dirección de la Cámara y sus comisiones.

Síndico de Cuentas. La Sindicatura de Cuentas culminó su primer año de fiscalización haciendo público, mediante Resolución de 20 de octubre, el "Informe definitivo de fiscalización de la Cuenta General de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Ejercicio 1993"; este informe se presenta con un año de retraso sobre el plazo marcado por la Ley. El informe no halla sino irregularidades menores en las cuentas, que por lo demás ya se habían puesto de manifiesto en cuentas anteriores por parte del Tribunal de Cuentas. En cuanto al control de las Corporaciones locales, sobre cuya competencia entre la Sindicatura y el Tribunal de Cuentas han existido dudas, este último órgano ha mantenido finalmente su competencia genérica sobre la base del tenor de la Ley de la Sindicatura de Cuentas, por lo que a la institución regional le queda tan sólo, en principio, el control de las subvenciones recibidas por las Entidades Locales de la Administración autonómica. En el aspecto orgánico, el Síndico Cabezas de Herrera nombró tres nuevos Auditores por resolución de 7 de julio (Manuel Acosta Martínez, Victor Manuel Cano Fernández y M^a del Carmen Pinar Galvez), en sustitución de tres de los cuatro inicialmente designados por su antecesor.

En otro orden de cosas, el nombramiento de nuevos Auditores en julio despertó las críticas de la oposición de Izquierda Unida, desde donde se puso en duda la imparcialidad de los nombrados y se afirmó que se trataba de un paso más en la instrumentación de la institución por el Gobierno regional. En general hay que recordar que el PP siempre criticó la configuración final de la Sindicatura y que Izquierda Unida nunca aprobó el nombramiento no consensuado del segundo Síndico, Miguel Angel Cabezas de Herrera, lo que ha llevado a que ambas fuerzas prodiguen en todo momento las críticas a la institución y a sus actuaciones.

Debates presupuestarios. El Pleno de la Cámara aprobó en diciembre las Cuentas Generales de la Junta de los años 1992 y 1993, fiscalizadas todavía por el Tribunal de Cuentas. En cuanto a los presupuestos para 1996, el Gobierno presentó un proyecto que ascendía a 323.000 millones de pesetas, con un aumento del

8% respecto al año anterior. En su presentación, el Gobierno sostenía como criterios fundamentales del mismo la solidaridad, el bienestar social, la vivienda, el empleo y la lucha contra la sequía. En el debate parlamentario, la principal novedad frente a años anteriores fue que el PP optó por lograr una incidencia en determinadas partidas presupuestarias antes que rechazar el proyecto. De esta manera tan sólo Izquierda Unida presentó enmienda a la totalidad, criticando a su vez el pacto entre las dos fuerzas mayoritarias. Financiación para un "Pacto por el Medio Ambiente y la Agricultura" (que incluiría planes integrales de residuos sólidos, depuración de aguas residuales, obras hidráulicas y prevención y extinción de incendios, que constaban en el programa electoral del PP), incremento del Fondo Regional de Ayuda a los Municipios, calendario de traspasos a las Diputaciones fueron algunas de las principales contrapartidas negociadas por los populares; en ellas late sobre todo la pretensión de incrementar la autonomía de la Administración local, ahora mayoritariamente gobernada por el PP. Este espíritu de transacción en la Cámara y, por contra, la soledad de Izquierda Unida, reflejan bien el cambio de ambiente con que se ha iniciado la IV legislatura; de hecho, el Presidente Bono fundó esta nueva situación respecto al debate presupuestario en la oferta de apertura realizada en el discurso de investidura. De todas maneras y pese a sus denuncias del entendimiento entre PSOE y PP, también Izquierda Unida pactó alguna enmienda a los presupuestos tanto a tres bandas como sólo con el PSOE. Y es ciertamente llamativo que este clima llegó al extremo, no ya de que no hubiese enmienda a la totalidad por parte del PP, sino de que éste no llegó a votar en contra de ninguna votación parcial del presupuesto.

c) Cuestiones orgánicas y reglamentarias. En este ámbito hay que resaltar la privación del acta de diputado al popular Jesús Terrón como consecuencia de la condena firme por falsificación de documento privado dictada contra él, acordada en marzo por el Pleno de la Cámara en aplicación del art. 9 del Reglamento.

El socialista Barreda fue elegido de nuevo Presidente de la Cámara en la IV legislatura. Los restantes miembros de la Mesa elegidos fueron los Vicepresidentes el socialista Eugenio Sánchez y el popular Lucrecio Serrano, y como Secretarios la socialista María Blázquez y el popular Cesar Gómez Benayas. En su discurso inaugural, el Presidente Barreda ya auguró el clima de entendimiento que luego sería propuesto por Bono en su investidura. Izquierda Unida, que cuenta en esta legislatura con la misma solitaria representación parlamentaria (el diputado José Molina) no recibió en cambio inicialmente el favorable trato anterior que, bajo la denominación de Representación Parlamentaria de Izquierda Unida, era muy similar al de un grupo parlamentario. Muy posiblemente semejante cambio se debió a la actitud de oposición más intransigente llevada a cabo por Molina en la última etapa de la III legislatura, basada en la expectativa de que el PSOE perdería la mayoría absoluta y que Izquierda Unida obtendría un segundo escaño; los resultados electorales le dejaron, sin embargo, a merced de la mayoría socialista. Así, Molina fue calificado como diputado no adscrito y su estatuto de participación en las tareas parlamentarias se decidió en el Acuerdo del Pleno de 12 de julio de 1995; quizás la principal consecuencia del cambio de status era su ausencia de las reuniones de la Junta de Portavoces. Con todo, el nuevo clima también acabó por restaurar la situación anterior, de tal forma que por Acuerdo de la Mesa adop-

tado en diciembre, pendiente de ratificación por el Pleno, se aprobó un status de participación análogo al de la III legislatura.

En materia reglamentaria hay que mencionar la modificación de los artículos 20, 20.bis y 9 del Reglamento, aprobada por el Pleno del 22 de diciembre de 1994 y que entró en vigor con su publicación en el Boletín Oficial de la Cámara ya el 13 de enero de 1995. Los dos primeros artículos suponen la incorporación al Reglamento de la misma regulación que para los miembros del Ejecutivo sobre la obligación de efectuar la declaración de bienes, rentas y actividades, así como su preceptiva publicación en el Diario Oficial. Entre las sanciones por falta muy grave respecto a esta obligación se cuenta, incluso, la posible pérdida de la condición de diputado (art. 9.7).

Actividad de los partidos políticos

La vida partidaria en este año ha estado caracterizada, como es natural, por la contienda electoral autonómica y local del 28 de mayo. Señalemos que mediante el Decreto 32/1995, de 4 de abril, ya reseñado en el epígrafe correspondiente, se estableció un límite máximo al gasto de los partidos para las elecciones autonómicas equivalentes a 35 pts. por habitante (frente a 40 pts. en 1991), lo que arrojaba unas cantidades por circunscripción de 12,5 millones en Albacete, 17,1 en Ciudad Real, 7,2 en Cuencia, 5,3 en Guadalajara y 17,8 en Toledo.

La doble contienda electoral dio un resultado contrapuesto en ambos ámbitos. En las elecciones locales el Partido Popular cosechó un inequívoco triunfo, que le dio las capitales de provincia y grandes localidades (con la excepción de Puertollano, 55.000 habitantes) y le permitió pasar a controlar las Diputaciones Provinciales. La Administración local pasó, por consiguiente a estar mayoritariamente en manos populares, en línea con la ola electoral favorable al PP en toda España. Por contra, en las elecciones autonómicas el PSOE castellano manchego fue, junto con el extremeño, el único en triunfar pero, a diferencia de aquél, con mayoría absoluta. En definitiva, el Gobierno Bono se constituye en una isla socialista en un mar popular de Alcaldes y Diputaciones, lo que quizás da, como decíamos al comienzo, una clave para comprender la iniciativa socialista de establecer un nuevo clima en las Cortes regionales: la necesidad de mantener unas relaciones fluidas con el partido de la oposición, con una fuerte presencia política regional debido a su triunfo en las elecciones locales y con una presumible victoria en las inminentes elecciones generales.

En cuanto a la vida política interna, hay que señalar la celebración del congreso provincial de Toledo, que habría de suponer la superación de la crisis abierta en 1993, al suspenderse entonces el Congreso provincial que presumiblemente iba a ser ganado por el entonces Presidente provincial Mariano Alvarez; tras la suspensión del Congreso por la dirección en Madrid, se nombró una gestora que ha estado al frente del partido en la provincia hasta el Congreso celebrado el 17 de diciembre. En él se enfrentaron por la presidencia el citado Mariano Alvarez y Cesar Gómez Benayas; triunfó éste último, con el apoyo del aparato regional y de su Presidente Jose Manuel Molina, con un porcentaje ampliamente superior de votos

(60% frente al 39%). Sin perjuicio de que la situación interna de esta organización provincial siga bajo las tensiones derivadas de estos enfrentamientos fuertemente personalizados, este Congreso ha supuesto la regularización del PP de Toledo, con vistas al Congreso nacional a celebrar a principios de 1996. Por otra parte, pese a su triunfo interno en el Congreso provincial toledano, está por ver la solidez de Molina como Presidente regional tras su fracaso en las elecciones autonómicas.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea legislativa por Grupos parlamentarios:

Total diputados: 47

Composición a 1-I-1995:

Socialista: 27

Popular: 18 (19, desde el 30 de marzo)

Representación Parlamentaria de Izquierda Unida: 1

Diputados no adscritos: 1 (hasta el 30 de marzo)

Composición tras las elecciones:

Socialista: 24

Popular: 22

Diputados no adscritos: 1

Estructura del Gobierno:

A 1-I-1995:

Presidente: José Bono Martínez.

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.

Desde julio de 1995:

Presidente: José Bono Martínez.

Número de Consejerías: 8 (más el Consejero Portavoz del Gobierno, integrado en la Presidencia).

Economía y Hacienda: Fernando Novo Muñoz.

Agricultura y Medio Ambiente: Mariano Maraver y López del Valle.

Educación y Cultura: Justo Tomás Zambrana Pineda.

Sanidad: Matilde Valentín Navarro.

Industria y Trabajo: Alejandro Alonso Núñez.

Administraciones Públicas: Máximo Díaz-Cano del Rey.

Bienestar Social: Francisco Belmonte Romero.

Obras Públicas: Isidro Hernández Perlínes.

(Consejero Portavoz del Gobierno): Emiliano García-Page Sánchez.

Tipo de Gobierno:

Hasta julio de 1995:

Por apoyo parlamentario: mayoritario.

Partidos y número de parlamentarios que lo apoyan: PSOE (27 diputados).

Composición del Gobierno: homogéneo (PSOE).

Desde julio de 1995:

Por apoyo parlamentario: mayoritario.

Partidos y número de parlamentarios que lo apoyan: PSOE (24 diputados).

Composición del Gobierno: homogéneo (PSOE).

Cambios en el Gobierno:

Nuevo Gobierno a consecuencia de las elecciones. Varios Decretos de 6 y 7 de julio (DOCM nº 36, de 7 de julio) nombraron a los nuevos Consejeros.

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza:

El debate de investidura se produjo en sesión celebrada los días 29 y 30 de junio de 1995 (DSCCM, IV Legislatura, nº 2). El Presidente fue elegido por mayoría absoluta, en primera votación, por 24 votos a favor y 23 en contra.

Mociones de reprobación:

Ninguna.

Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas:*Datos globales (III Legislatura):*

Interpelaciones presentadas: 2 (decaídas)

Preguntas orales: 30 (tramitadas 29, decaída 1)

Preguntas escritas: 311 (tramitadas 311)

Solicitudes de comparecencia:

(en Pleno): 0

(en Comisiones): 2 (tramitadas 4, incluyendo 2 del año anterior);

Proposiciones no de ley presentadas: 6 (3 aprobadas, 3 decaídas);

Proyectos de ley (aprobados): 5

Datos globales (IV Legislatura):

Interpelaciones presentadas: 5 (pendientes).

Preguntas orales: 26 (tramitadas 4, pendientes 22)

Preguntas escritas: 132 (tramitadas 132)

Solicitudes de comparecencia:

(en Pleno): 6 (tramitadas 5).

(en Comisiones): 11 (tramitadas 7).

Proposiciones no de ley presentadas: 15 (6 aprobadas, 2 desestimadas, 2 retiradas, 5 pendientes)

Proyectos de ley (aprobados): 4.

Debates y resoluciones más importantes:

En el Pleno de 23 de marzo (*Diario de Sesiones de las Cortes de Castilla-La Mancha*, III Legislatura, nº 69), se debate y vota en secreto el dictamen elaborado por la Comisión del Estatuto del Diputado sobre la pérdida de la condición del diputado no adscrito Jesús Agustín Terrón Cantón. En el Pleno de 30 de marzo de 1.995 (DSCCM, III Legislatura, nº 70), ocupa su lugar el diputado Alfonso Martín Díaz Guerra, que se integra en el Grupo Parlamentario Popular, por lo que éste vuelve a tener, hasta el inminente final de la III Legislatura, 19 diputados.

— Debate sobre la Proposición de Ley reguladora de los Trasvases de Agua entre Cuencas Hidrográficas. El Pleno sobre la misma fue celebrado el 23 de febrero de 1.995, resultando aprobada por unanimidad (DSCCM, III Legislatura, nº 65).

Esta Proposición de Ley (BOCCM, III Legislatura, nº 174, de 16 de marzo de 1.995) constituye una iniciativa legislativa aprobada por las Cortes de Castilla-La Mancha para su remisión a las Cortes Generales. Lo más destacable es el establecimiento de un "Volumen Máximo Anual de Recursos Trasvasables" (art. 2.1), así como una "Reserva Mínima No Trasvasable" en las cuencas cedentes de caudales, equivalente al volumen de las necesidades de la cuenca durante un período de doce meses (art. 3.1).

— Gran repercusión tuvo el debate sobre el trasvase Tajo-Segura, celebrado el 8 de agosto de 1.995 (DSCCM, IV Legislatura, nº 4) previa habilitación de un período extraordinario de sesiones.

— Como consecuencia del anterior debate, se aprobó por unanimidad la importante "Resolución del Pleno de las Cortes en relación con el reciente trasvase para regadíos del Tajo al Segura" (BOCCM, IV Legislatura, nº 7, de 6 de septiembre de 1.995). Tras manifestar la "más firme oposición y rechazo" al mencionado trasvase de agua, se insta al Gobierno Regional a tomar las iniciativas precisas en defensa del agua, así como al Gobierno de España y Cortes Regionales a revisar el Anteproyecto del Plan Hidrológico Nacional. Por otro lado, se constituye en las Cortes regionales la Comisión Parlamentaria del Agua, con representación de todos los grupos políticos.

— Entre las Proposiciones No de Ley aprobadas, destacamos:

Proposición No de Ley 134 (III), relativa a la jornada continuada en Centros Públicos de E.G.B. Proponente: José Molina Martínez (Representación Parlamentaria de Izquierda Unida). BOCCM, III Legislatura, nº 175, de 17 de marzo de 1.995.

Proposición No de Ley 138 (III), relativa a la regulación del Trasvase Tajo-Segura. Proponente: Representación Parlamentaria de Izquierda Unida. BOCCM, III Legislatura, nº 175, de 17 de marzo de 1.995.

Proposición No de Ley 129 (III), relativa a la representación de la Junta de Comunidades ante las Instituciones de la Unión Europea. Proponente: José Molina Martínez (Representación Parlamentaria de Izquierda Unida). BOCCM, III Legislatura, nº 178, de 3 de abril de 1.995.

Proposición No de Ley 7 (IV), relativa a los regímenes de explotación de los embalses de Contreras y Alarcón. Proponente: Fernando López Carrasco (Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista). BOCCM, IV Legislatura, nº 17, de 24 de noviembre de 1.995.

Proposición No de Ley 10 (IV), relativa a la elaboración por parte del Gobierno Regional de determinados Planes Regionales (sobre Tratamientos de Residuos Sólidos, Depuración de Aguas Residuales, Abastecimiento de Agua, Coordinación de la Lucha contra Incendios). Proponentes: Grupos Parlamentarios Socialista y Popular. BOCCM, IV Legislatura, nº 18, de 30 de noviembre de 1.995.

Reformas del Reglamento parlamentario:

La Modificación de los artículos 20, 20 bis y 9 del Reglamento, aprobada por el Pleno el 22 de diciembre de 1.994 y recogida en el informe del año anterior, ha sido

publicada en el BOCCM nº 163, de 13 de enero de 1.995, y en el DOCM nº 5, de 3 de febrero de 1.995.

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento:

Acuerdo del Pleno de la Cámara, de 12 de julio de 1.995, sobre normas de participación del Diputado no adscrito D. José Molina Martínez en las tareas parlamentarias (BOCCM IV Legislatura, nº 5, de 13 de julio de 1.995). Aunque conserva parte de las facultades especiales que se le habían concedido durante la III Legislatura, este Diputado pierde la consideración de "Representación Parlamentaria de Izquierda Unida", para pasar a ser considerado "Diputado no adscrito", y no podrá asistir a las reuniones de la Junta de Portavoces.

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

Consejo Consultivo:

La Ley 8/1.995, de 21 de diciembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha (DOCM nº 62, de 22 de diciembre de 1.995), ha creado el Consejo Consultivo, como "superior órgano consultivo de la Junta de Comunidades y, en su caso, de las Corporaciones Locales de la Comunidad Autónoma" (art. 38.1). Las Cortes de Castilla-La Mancha ya han designado los dos miembros que les corresponden: José Sanroma Aldea y Angel Ortega Benayas (BOCCM, IV Legislatura, nº 25, de 27 de diciembre de 1.995).

Sindicatura de Cuentas:

Resolución de la Sindicatura de 20 de octubre de 1.995 (DOCM nº 56, de 17 de noviembre de 1.995, y sucesivos), que da publicidad al *Informe definitivo de fiscalización de la Cuenta General de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Ejercicio 1.993*. (La fiscalización de las Cuentas Generales de los ejercicios de 1.991 y 1.992, han correspondido íntegramente al Tribunal de Cuentas estatal).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación a los informes realizados por el Tribunal de Cuentas y la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha sobre las Cuentas Generales de los ejercicios 1.992 y 1.993 de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (BOCCM, IV Legislatura, nº 23, de 15 de diciembre de 1.995).

Consejo Económico y Social:

Creado por Ley 2/1.994, de 26 de julio (DOCM nº 46, de 30 de septiembre), algunos problemas han paralizado la constitución definitiva y puesta en funcionamiento de este órgano consultivo.

El marco político e institucional

Dos hechos han marcado poderosamente la vida política catalana a lo largo de 1995: por un lado, el fin del apoyo de CIU a la gobernabilidad del Estado; por otro, el resultado de las elecciones autonómicas catalanas celebradas el 19 de noviembre. Con respecto a la primera cuestión, dejando al margen las consecuencias que se han derivado para la política estatal, es preciso efectuar un somero balance desde la perspectiva autonómica catalana de la colaboración entre el gobierno socialista y CIU. En cuanto a los comicios para la elección del Parlamento de Cataluña debe destacarse el quinto triunfo consecutivo de Jordi Pujol al frente de la coalición de CIU pero subrayando al propio tiempo que esta vez no ha podido revalidar la mayoría absoluta de que disponía en la Cámara. Junto a estos dos acontecimientos otros aspectos de la realidad política catalana merecen también ser reseñados siguiéndose para ello un hilo cronológico de modo que, en primer lugar, se comentarán los datos anteriores a las elecciones autonómicas y posteriormente los resultados y las primeras consecuencias políticas de la consulta electoral.

Punto final al apoyo de CIU al gobierno socialista del Estado. Balance desde la perspectiva autonómica

Los casos GAL, CESID y fondos reservados, unidos a la necesidad de aparecer con un perfil político nítido y sin hipotecas ajenas ante la inevitablemente cercana convocatoria electoral en Cataluña, determinaron que en el mes de julio CIU decidiera dar por finalizado su compromiso de contribuir de manera estable a la gobernabilidad del Estado. La plasmación institucional del final de la colaboración entre CIU y el gobierno socialista estatal se produjo en octubre durante el debate del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1996. El grupo parlamentario catalán, al igual que las fuerzas políticas de la oposición, presentó una enmienda a la totalidad que fue aprobada quedando de este modo formalizada la ruptura entre CIU y PSOE. Como se recordará, uno de los motivos que impulsaron a CIU a brindar su soporte al ejecutivo socialista del Estado era la posibilidad de que a través del mismo se llevara a cabo un giro en la política autonómica del gobierno central. Procede, pues, examinar, aunque sea brevemente, si en el período 1993-1995 ha existido tal giro y, en caso afirmativo, el alcance del mismo.

Giro autonómico ciertamente ha habido y a un doble nivel. Podría pensarse que, en el contexto político de un gobierno minoritario socialista apoyado por CIU, la única Comunidad Autónoma beneficiada por un cambio en la política autonómica estatal sería Cataluña. Sin embargo, la verdad es que algunos de los ejemplos más relevantes del giro autonómico no han beneficiado exclusivamente a Cataluña sino también a otras Comunidades Autónomas. Es el caso de la cesión a las Comunidades Autónomas del 15% del IRPF, de la administración descentralizada de los Fondos de Cohesión Europea y del nuevo modelo de financiación de la sanidad. En lo concerniente específicamente a Cataluña el resultado más notable es el acuerdo relativo a la ampliación de efectivos y funciones de la policía autonómica catalana o "Mossos d'Esquadra" al que ya se hacía referencia en el comentario correspondiente al año anterior. Ello ha permitido que a finales de 1995 los "Mossos d'Esquadra" se encuentren ya desplegados por ocho comarcas catalanas y que en determinados supuestos se hayan instrumentado diversos mecanismos de cooperación (por ejemplo el centro de coordinación informática de Girona) entre la policía autonómica y los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado. Ahora bien, también es justo reconocer que algunas sombras se ciernen sobre el despliegue de la policía autonómica: en primer lugar, la relativa lentitud del mismo debido a las dificultades de financiación; en segundo lugar, el peligro de duplicidad de servicios policiales en ciertos ámbitos si la presencia de los "Mossos d'Esquadra" no va acompañada del correspondiente repliegue de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y en este punto a lo largo de 1995 se han producido algunas declaraciones divergentes entre responsables políticos del Estado y de la Generalidad de Cataluña; por último, las dificultades todavía no superadas para alcanzar un acuerdo entre el Estado central y la Generalidad que permita a la policía autonómica intervenir en la ordenación del tráfico.

Ciñéndonos a Cataluña y a los resultados conseguidos en 1995 el impulso autonómico se ha concretado en una serie de decretos de traspasos en agricultura, cultura, enseñanza y carreteras entre los que merecen destacarse los relativos a la gestión del Servicio Nacional de Productos Agrarios, a la función de expedición de los títulos académicos y profesionales correspondientes a las enseñanzas establecidas por la L.O. 1/1990, de 3 de octubre de Ordenación General del Sistema Educativo y a la titularidad de las autopistas A-17 y A-19. Quedó pendiente, a pesar del acuerdo político en tal sentido alcanzado entre la administración estatal y la catalana, la devolución a Cataluña de la documentación de la Generalidad republicana confiscada durante la Guerra Civil y actualmente depositada en el Archivo de Salamanca. La reacción emotiva, si se nos permite el eufemismo, de autoridades y ciudadanos de la citada ciudad castellano-leonesa aconsejaron posponer la materialización del traslado de los documentos.

En definitiva, puede hablarse de giro autonómico en el período 1993-1995 pero sin que ello haya supuesto para el gobierno de CIU y para la mayor parte de las fuerzas políticas catalanas la plena satisfacción de sus aspiraciones de autogobierno en el marco constitucional y estatutario vigente. En este sentido, para Cataluña el giro autonómico es susceptible de dotarse de mayor contenido. Así, cuestiones como la definición de un nuevo modelo de financiación que incremente los recursos de la Generalidad, la reforma de la administración periférica del Estado

con el siempre polémico asunto de la eventual supresión de los gobernadores civiles y la reivindicación de asumir competencias en tráfico, puertos de Tarragona y Barcelona, INEM, INSERSO y otras materias son desde la perspectiva catalana algunas de las que centrarán el debate sobre la política autonómica en 1996 y en los próximos años. Sin duda revestirá especial importancia la problemática de la financiación puesto que en la prórroga presupuestaria para 1996 el Gobierno de la Generalidad ha debido efectuar un recorte en gastos e inversiones que puede cifrarse en alrededor de 100.000 millones de pesetas al objeto de poder hacer frente al déficit presupuestario (en torno a los 75.000 millones de pesetas en 1995) y al endeudamiento acumulado (algo más de 964.000 millones de pesetas a fines de 1995).

Estabilidad política general, disminución de los sobresaltos políticos, cambios en el Consejo Ejecutivo de la Generalidad

Hasta la celebración de las elecciones de noviembre el gobierno de CIU, presidido por Jordi Pujol, ha seguido gozando de estabilidad merced a la mayoría absoluta de la que ha dispuesto en el Parlamento de Cataluña. En el mes de febrero se produjo una pequeña remodelación del ejecutivo con el cese de María Eugenia Cuenca en Gobernación y de Antoni Isac en Justicia siendo reemplazados, respectivamente, por Xavier Pomés y Núria de Gispert. De estos dos cambios el que tiene cierta significación política es el primero por un doble motivo: de un lado, porque M. E. Cuenca aparece como la víctima del desgaste sufrido por el gobierno catalán a raíz de la oleada de incendios forestales de la primavera y verano de 1994; de otro, porque el nuevo Consejero de Gobernación ha hecho la mayor parte de su carrera política en la órbita del Consejero de Sanidad, Xavier Trías, y con ello la figura de éste parece seguir ganando protagonismo en el seno del gobierno catalán. Con todo, es preciso subrayar que Jaume Roma, Consejero de Política Territorial nombrado en 1994 y también muy vinculado a Xavier Trías, solamente pudo permanecer 203 días en el cargo. Jaume Roma se vio obligado a dimitir en junio cuando un grupo de constructores se querellaron contra él acusándole de haber favorecido, en su etapa de director del Instituto Catalán de la Salud, a una empresa que a su vez le había construido una casa a un precio presuntamente inferior al real. Su sustituto, Artur Mas, encabezaba la oposición de CIU al gobierno PSC-IC presidido por Pasqual Maragall en el Ayuntamiento de Barcelona y proviene del entorno de confianza del propio Presidente de la Generalidad.

Al margen de este sobresalto político el Gobierno de la Generalidad, a diferencia de 1994, no se ha visto confrontado a acontecimientos que de forma más o menos inopinada pudieran erosionarle. Incluso algunos de los casos estallados durante el año anterior puede decirse que han evolucionado —cuando menos parcialmente— de forma favorable a los intereses del ejecutivo catalán. Así, aunque las conexiones entre Javier de la Rosa y el gobierno de Jordi Pujol trataron de ser explotadas durante la campaña electoral autonómica, el Informe de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña sobre el uso del aval de la Generalidad a una empresa del financiero catalán — Grand Península — no detectó incumplimiento respecto al destino de los fondos obtenidos con el aval, ni asunción de riesgos por parte de la Generalidad más allá del límite legalmente establecido. Por otra parte, el parque

temático de Vilaseca-Salou (Port Aventura) para cuya construcción se habían concedido los avales fue inaugurado en el mes de mayo y obtuvo a lo largo del verano un gran éxito de público. En otro orden de cosas pero en el mismo sentido anteriormente apuntado, debe consignarse que la Comisión de Investigación del Parlamento de Cataluña sobre las recalificaciones urbanísticas en el municipio de Sant Pere de Torelló no apreció ninguna responsabilidad atribuible al ex Consejero Josep M. Cullerell que había dimitido de su cargo el año anterior ante unas acusaciones de tráfico de influencias en beneficio de un cuñado suyo. Asimismo la mejora en los instrumentos de lucha contra los incendios forestales efectuada por el gobierno catalán, en la línea de las propuestas formuladas por la Comisión parlamentaria de estudio sobre la materia (BOPC, 352, 14 de julio de 1995), ayudó, junto con una climatología más favorable, a la disminución de los fuegos en Cataluña a lo largo de 1995 y con ello a desactivar uno de los factores de mayor desgaste del Consejo Ejecutivo durante 1994.

Comparecencia del Presidente de la Generalidad en el Parlamento para contestar preguntas

Examinando las cifras globales que resumen la actividad parlamentaria de la Cámara catalana a lo largo de 1995 puede observarse una disminución de la misma en todas las tramitaciones parlamentarias debido fundamentalmente a la interrupción de la vida parlamentaria como consecuencia de la convocatoria electoral de noviembre. Es preciso, sin embargo, destacar en este ámbito una novedad importante que, si adquiere plena confirmación con su futura inclusión en el Reglamento parlamentario, puede ser un factor de revitalización política del Parlamento de Cataluña: la presencia del Presidente de la Generalidad para contestar preguntas orales en el Pleno. La fórmula aplicada en 1995 tiene una dimensión bastante limitada ya que es fruto de un mero acuerdo político, no formalizado jurídicamente ni siquiera a través de una norma supletoria del Reglamento del Parlamento, y la comparecencia del Presidente se reduce a un Pleno al mes en el que contesta una pregunta por grupo parlamentario. Cada grupo parlamentario debe presentar tres preguntas y es el propio Presidente el que escoge la pregunta que desea responder.

Continuidad en la reducida conflictividad jurídica

Siguiendo las pautas de los últimos años se ha mantenido en 1995 un nivel bajo de conflictividad jurídica entre Cataluña y el Estado central. Concretamente ninguna ley o norma con rango de ley ni del Estado central ni de Cataluña ha sido impugnada a través del recurso de inconstitucionalidad. Por lo que respecta a los conflictos de competencia se registran cinco interpuestos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad. Las disposiciones estatales objeto del planteamiento de tales conflictos son las siguientes: el decreto 1812/1994, de 2 de setiembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Carreteras; el decreto 2487/1994, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto Regulador de las actividades de distribución de carburantes y combustibles petrolíferos; el decreto 2364 /1994, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad privada; la orden

7 de julio de 1995 por la que se da cumplimiento a diversos aspectos del Reglamento de Seguridad privada sobre personal; la orden de 4 de mayo de 1995, por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de ayudas para el desarrollo de planes de formación en el marco del Acuerdo de formación continua en las Administraciones Públicas. También es preciso mencionar en este apartado el planteamiento de ocho cuestiones de inconstitucionalidad sobre leyes catalanas si bien, salvo una referida a la Ley 7/1991, de filiaciones, todas se proyectan sobre las mismas leyes, concretamente la 5/1987, de régimen provisional de las competencias de las Diputaciones Provinciales, y la 23/1987, por la que se establecen los criterios de financiación del Plan Unico de Obras y Servicios de Cataluña.

Por último resulta asimismo de interés dejar constancia de los dos supuestos en que el Consejo Ejecutivo ha tratado de comparecer como coadyuvante en procedimientos de control de constitucionalidad sobre leyes o disposiciones con rango de ley estatales. En el primer caso, la comparecencia como coadyuvante fue admitida por el Tribunal Constitucional (ATC 172/1995, de 6 de junio) y se producía en defensa de la constitucionalidad de la L.O. 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. La actuación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad como coadyuvante se justificaba por el hecho de que los preceptos impugnados de la citada ley por parte de cincuenta diputados del Partido Popular afectaban al ejercicio de las competencias de la Generalidad de Cataluña sobre Administración de Justicia y al proceso de normalización lingüística en el ámbito de la Administración de Justicia en aquellas Comunidades Autónomas, como la catalana, con lengua propia distinta del castellano. En el segundo supuesto la comparecencia del ejecutivo catalán como coadyuvante no fue admitida por el Tribunal Constitucional (ATC 349/1995, de 19 de diciembre) y tenía por objeto defender la conformidad a la Constitución del decreto-ley 16/1977, de 25 de junio, en la redacción dada por el artículo 38.2.1 de la Ley 5/1990, de 29 de junio, en cuanto establecen un gravamen complementario de la tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar. El Gobierno de la Generalidad entendía que su presencia como coadyuvante en este procedimiento de control de constitucionalidad —concretamente una cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña— era jurídicamente admisible por dos razones: en primer lugar porque el objeto de la cuestión era una ley estatal reguladora de un tributo gestionado e ingresado por la Comunidad Autónoma catalana; en segundo lugar porque el Parlamento de Cataluña, mediante la Ley 2/1987, había establecido un recargo propio sobre el tributo estatal y, en consecuencia, si la normativa estatal cuestionada por el órgano judicial era declarada inconstitucional, la ley catalana citada sería inaplicable por no existir el tributo estatal sobre el que recargar. El Tribunal Constitucional, en un pronunciamiento restrictivo y formalista, rechazó la comparecencia del Gobierno catalán como coadyuvante argumentando que el objeto de la cuestión de inconstitucionalidad era tan sólo la validez de los preceptos de una ley del Estado.

Los partidos políticos

Todos los partidos políticos catalanes con representación parlamentaria han vivido episodios de indudable trascendencia. A continuación se resumirán algunos de los más significativos.

Para Convergència Democràtica el regreso de Miquel Roca a la vida política catalana no sirvió para que esta fuerza política aprobara una de sus asignaturas pendientes como es la de alcanzar la alcaldía de Barcelona. La derrota ante Pasqual Maragall debilitó la posición de Miquel Roca en el interior de CDC y llevó en diciembre a su dimisión como secretario general del partido aunque permanece en el Comité ejecutivo y en el Consejo nacional. Miquel Roca parece apuntar a corto plazo hacia un cierto alejamiento de la vida política pues, mientras apuesta por el ejercicio profesional de la abogacía, su única responsabilidad institucional se reduce a encabezar la oposición en el Ayuntamiento de Barcelona. Su sustituto en la Secretaría General de CDC es Pere Esteve cuyo perfil político es menos "fuerte" que el de M. Roca y, por lo tanto, todo hace prever una buena sintonía con Jordi Pujol y que éste tendrá más asegurado el control del partido. Por lo que respecta a Unió Democràtica, el socio electoral y gubernamental de CDC, la estrategia de su líder, Josep A. Durán Lleida, de ganar protagonismo mediático para difundir el talante y los puntos de vista propios de este partido ha continuado dando sus frutos. Tal vez cuando concitó más la atención de los medios de comunicación y despertó más cábalas e incluso polémicas fue con ocasión de la entrevista veraniega entre el líder del PP, José María Aznar, y Durán Lleida. Es prematuro extraer consecuencias de este encuentro más allá de la evidencia, cuando menos coyuntural, de que el diálogo es más fluido entre PP y UDC que entre PP y CDC.

En el PSC la designación de Joaquim Nadal como candidato a la Presidencia de la Generalidad, un político muy respetado dentro y fuera del partido y que revalidó por quinta vez consecutiva su victoria para la alcaldía de Girona, no sirvió para apaciguar las disputas entre los dos sectores principales del partido cuyas cabezas visibles son Raimon Obiols y Josep M. Sala. El PSC sigue, pues, a la espera de un proceso de necesaria cohesión interna y de encontrar un líder indiscutido para hacer frente a los retos políticos de los próximos años. El aceptable resultado obtenido por J. Nadal en las elecciones autonómicas, al que más adelante se aludirá, y su condición de presidente del segundo Grupo parlamentario de la Cámara catalana sitúan al alcalde de Girona en una buena posición para aspirar al liderazgo en el seno del PSC pero plausiblemente otros dirigentes socialistas catalanes optarán al mismo.

En los tres partidos menores también ha habido algunos acontecimientos reseñables. Después de muchos años de ausencia ERC ha recuperado, de la mano de Pilar Rahola, representación y responsabilidad de gobierno, junto a PSC e IC, en el Ayuntamiento de Barcelona y con ello una buena plataforma para aumentar su protagonismo en la escena política catalana. En IC el regreso de Rafael Ribó a la política catalana ha ido acompañado de un discurso electoral más de izquierdas, más ecologista tras su unión con "Els Verds" y menos nacionalista. Por otra parte IC deberá hacer frente a la distorsión que supone el intento, apoyado por Julio Anguita, de revitalización del PSUC, el histórico partido de los comunistas catalanes, que desde la consolidación del proyecto político de IC se encontraba en un estado de completa hibernación. En cuanto al PP el fichaje de Josep M. Trias de Bes, antiguo diputado de CIU en el Congreso, pretende incrementar la influencia política de este partido en sectores conservadores de la sociedad catalana en los que CIU era hasta el momento la fuerza política hegemónica.

Las elecciones autonómicas: resultados y primeras consecuencias políticas

Los comicios para la elección del Parlamento de Cataluña celebrados el 19 de noviembre arrojaron tres resultados principales: un aumento considerable de la participación; la quinta victoria consecutiva de Jordi Pujol encabezando la coalición de CIU; la pérdida de la mayoría absoluta de CIU en la Cámara catalana.

Merece destacarse, ante todo, la participación electoral por cuanto en las elecciones de 1992 se había alcanzado una afluencia a las urnas preocupantemente baja (54'8%) mientras que en 1995 se llegaba al 63'9%, únicamente tres décimas por debajo del máximo obtenido en 1984. Se ha especulado bastante sobre si la "clave española" de estas elecciones catalanas o su carácter de "primarias" de las generales explican esta mayor participación electoral. Esta incógnita tal vez podrá ser despejada en futuras convocatorias electorales, pero lo cierto es que una parte del electorado catalán, tradicionalmente abstencionista en las elecciones autonómicas, acudió a votar en esta ocasión y el reto para las fuerzas políticas catalanas es a partir de este momento mantener e incrementar la movilización electoral operada en 1995.

En segundo lugar debe resaltarse que Jordi Pujol y CIU revalidan su triunfo electoral obteniendo un resultado sin duda inferior a sus deseos y expectativas pero que, teniendo en cuenta su permanencia ininterrumpida en el poder desde 1980, cabe valorarlo como positivo. En efecto, aunque CIU baja de 70 a 60 diputados, logra un resultado mejor que el de 1980 (43 diputados) y se queda tan sólo a 8 escaños de la mayoría absoluta. En cuanto a los restantes partidos, es obligado referirse primero al PSC que pierde 6 parlamentarios y pasa de 40 a 34. A pesar de su incuestionable descenso, no puede negarse que los sufragios obtenidos por J. Nadal son superiores a las previsiones de algunos sondeos preelectorales y estimaciones de la misma noche electoral y este factor, unido a la pérdida de la mayoría absoluta de CIU, permitió a los socialistas no salir políticamente debilitados de la cita con las urnas. El partido que registró un avance más espectacular fue el PP que aumentó de 7 a 17 diputados su representación en el Parlamento de Cataluña. Por su parte ERC e IC también vieron incrementada su presencia en la Cámara pasando, respectivamente, de 11 a 13 escaños y de 7 a 11 diputados.

Tras 11 años de disfrutar de una cómoda mayoría absoluta en el Parlamento CIU careció de rapidez de reflejos para afrontar la nueva situación política. Ello se puso especialmente de manifiesto a raíz de los primeros contactos post-electorales entre las fuerzas políticas con representación parlamentaria con objeto de negociar la composición de la Mesa del Parlamento. CIU acariciaba la idea de conservar para un diputado de su grupo la Presidencia del Parlamento y creyó que con vagas y dispares propuestas a algunos de los demás partidos conseguiría su propósito. La respuesta fue un acuerdo suscrito formal y públicamente el 30 de noviembre por PSC, PP, ERC e IC que evidenciaba la posición minoritaria de CIU en la Cámara catalana, que trataba de asegurar el pluralismo institucional derivado de los resultados electorales y que pretendía dotar de mayor dinamismo al Parlamento de Cataluña. Los puntos más relevantes del citado acuerdo eran los siguientes: una composición de la Mesa del Parlamento con Presidencia socialista, una vicepresidencia para CIU y otra para el PP y dos secretarías para CIU, una para ERC y otra para IC; la elección de los senadores autonómicos y de los miembros del Consejo

de Administración de la Corporación Catalana de Radio y Televisión con arreglo al sistema proporcional de mayores restos; la comparecencia del Presidente de la Generalidad en cada sesión plenaria para responder a una pregunta de cada grupo parlamentario; la reforma del Reglamento de la Cámara con el objetivo de conseguir una mejor expresión del pluralismo, un control eficaz del gobierno y una mayor aproximación del Parlamento a la sociedad catalana.

CIU reaccionó de forma exageradamente airada al acuerdo anteriormente citado tratando de presentar lo que en la realidad ha sido un compromiso puramente institucional como un pacto político de mayor calado tendente a impedir la gobernabilidad en Cataluña y enfatizando que el PSC y sobretudo ERC hubieran llegado a rubricar ante las cámaras de televisión un mismo documento con el PP.

El debate y la votación de la investidura de Jordi Pujol como Presidente de la Generalidad, que se desarrolló en el mes de diciembre, revelaron con toda claridad que CIU había asumido la nueva realidad política y que no habría obstáculos para la gobernabilidad en Cataluña. En este sentido Jordi Pujol reconoció la necesidad de llegar a acuerdos con otras fuerzas políticas sin expresar preferencia o prioridad por hacerlo con alguna en concreto, situó como objetivos fundamentales el incremento de la financiación y del autogobierno sin descartar el planteamiento de la reforma del Estatuto, y se mostró prudente en política lingüística no aludiendo a la proyectada en años anteriores reforma de la Ley de Normalización Lingüística. Frente al discurso de Jordi Pujol solo IC adoptó una actitud de oposición rotunda, mientras que los restantes grupos, manteniendo sus distancias y diferencias con el proyecto de CIU, no cerraron la puerta a eventuales futuros acuerdos. Así, aunque Jordi Pujol necesitó de dos votaciones para obtener la investidura pues únicamente contó con los 60 votos de CIU, ya se vio desde el primer escrutinio que PSC y PP no iban a poner ningún impedimento a la elección del candidato de CIU a la Presidencia de la Generalidad, refugiándose en los dos casos ambas formaciones políticas en la abstención. ERC se inclinó por el voto negativo en la primera votación y por la abstención en la segunda, mientras que IC se pronunció en contra en las dos votaciones. La verdad es que tanto Pujol como los demás líderes políticos catalanes eran conscientes que el marco concreto de la gobernabilidad en Cataluña no se conocerá hasta la celebración de las elecciones generales españolas en marzo de 1996.

Las disposiciones normativas

Leyes

La producción legislativa del Parlamento de Cataluña durante 1995 se mantiene en una situación de equilibrio respecto a la del año anterior. En 1995 fueron aprobadas doce leyes mientras en 1994 se aprobaron trece, si bien debe considerarse la ausencia en 1995 de Decretos Legislativos, frente a los dieciséis que vieron la luz en 1994.

Del conjunto de normas de carácter legislativo aprobadas cabe destacar en primer lugar, debido a la importancia de su objeto material, la Ley 8/1995, de 27 de

julio, de atención y protección de los niños y adolescentes y de modificación de la Ley 37/1991, de 30 de diciembre, sobre medidas de protección de los menores desamparados y de adopción; la Ley 5/1995, de 21 de junio, de protección de los animales utilizados para experimentación y para otras finalidades científicas y, junto a las anteriores, la Ley 3/1995, de 6 de abril, de reconocimiento de la *Universitat Oberta de Catalunya*. La primera de las leyes referidas tiene por objeto la fijación de un sistema general catalán de asistencia del niño y del adolescente así como la protección de sus derechos en el ámbito de Cataluña. La Ley parte de la consideración de la familia como núcleo básico de la sociedad reconociendo por consiguiente, de forma prioritaria, la actuación privada de los progenitores, de forma que la intervención de las Administraciones Públicas debe tener casi siempre carácter supletorio. Además, por otra parte, la disposición adicional séptima de la Ley modifica a su vez la Ley 37/1991, agilizando la constitución de la adopción a través de las dos vías de acogimiento familiar previstas en la nueva ley.

Por su parte, la Ley 5/1995, completa el marco jurídico existente en Cataluña para la protección de los animales inspirándose, de acuerdo con la normativa de la Comunidad Europea, en el principio de prohibición de prácticas de experimentación con animales siempre que exista algún método alternativo de reconocida fiabilidad. La Ley describe los procedimientos de experimentación, régimen de autorizaciones y control.

La última ley integrante de este primer bloque, la Ley 3/1995 reconoce la *Universitat Oberta de Catalunya*, a través de la cual implanta el modelo de educación universitaria a distancia en el territorio de Cataluña, estableciéndose, por otra parte, una estructura académica y de gestión adecuada a sus especiales características y asegurándose su implantación en todo el territorio a través de convenios con las entidades locales.

A continuación es necesario hacer referencia a un segundo bloque legislativo compuesto de tres leyes de indudable relevancia institucional. Se trata de la Ley 2/1995, de 23 de marzo, de la iniciativa legislativa popular, de la Ley 4/1995, de 27 de abril, sobre el Secretario del Gobierno y previsiones sobre la función pública, y de la Ley 11/1995, de 29 de septiembre, de modificación parcial de la Ley 15/1990, de 9 de julio, de ordenación sanitaria de Cataluña. La Ley 2/1995 da cumplimiento al art. 32.6 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y capacita a todas las personas con la condición de catalanes y que figuren en el censo electoral a participar de forma directa en la vida política. La proposición de ley fruto de la iniciativa legislativa popular debe ser presentada en la Mesa de la Cámara junto con sesenta y cinco mil firmas. Contra la resolución de inadmisión de la mesa del Parlament puede interponerse recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Cabe señalar que la ley se ajusta a las limitaciones materiales establecidas por la Ley Orgánica 3/1985, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, si bien las adapta al ámbito competencial catalán.

Seguidamente la Ley 4/1995 habilita al Gobierno de la Generalidad para nombrar secretario del mismo a una persona que no sea Consejero. Por otra parte, la Ley establece que las competencias y funciones en materia de función pública atribuidas al Departamento de Gobernación deben entenderse atribuidas al Departamento competente en materia de función pública.

Por último, la Ley 11/1995 somete, en términos generales, el sistema de relaciones jurídicas externas del Servicio Catalán de la Salud al derecho privado y lo adapta a las disposiciones de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas. Además, por otra parte, la ley incluye diversas normas orientadas al establecimiento de fórmulas de gestión que posibiliten una mayor implicación de los profesionales en el desarrollo del sistema sanitario.

En tercer lugar se identifica un bloque compuesto por dos leyes relativas a la ordenación y protección del territorio. Ambas contienen una finalidad clara de protección ambiental. Se trata de la Ley 1/1995, que establece el Plan territorial General de Cataluña, y la Ley 9/1995, reguladora del acceso motorizado al medio natural. La citada en primer lugar establece el Plan Territorial General de Cataluña como instrumento definidor de los objetos de equilibrio territorial de interés general y de desarrollo sostenible y de protección del medio ambiente para Cataluña. Sus directrices deben ser concretadas posteriormente en los ámbitos territoriales inferiores por los Planes Territoriales Parciales, a los cuales deberán ordenarse el planeamiento urbanístico. Por su parte, la Ley 9/1995 regula las condiciones de acceso de vehículos motorizados al medio natural, estableciendo, de una parte, las normas generales para la circulación de vehículos y, por otra, las normas específicas para la circulación motorizada en grupo. La ley regula, asimismo, las competiciones deportivas y prevé sanciones específicas en caso de incumplimiento de sus disposiciones.

Finalmente, debe hacerse referencia a dos leyes de creación y a una de modificación de órganos. Las primeras crean, respectivamente, el Jurado de expropiación forzosa de Cataluña (Ley 6/1995, de 28 de junio), y el Colegio de Censores Jurados de Cuentas de Cataluña (Ley 7/1995, de 28 de junio). Por último, la Ley 10/1995, de 27 de julio modifica parcialmente la Ley 1/1989, de 16 de febrero, de creación del Instituto Catalán de Estudios Mediterráneos.

Decretos

Un elevado número de Decretos aprobados por el Gobierno de la Generalidad durante 1995 se refieren al ámbito de la protección civil y de la seguridad pública, tanto desde un punto de vista material como funcional. Desde la primera perspectiva es imprescindible señalar el Decreto 161/1995 por el que se aprueba el Plan de protección civil de Cataluña (PROCICAT), norma básica de protección civil y marco organizativo general en relación con su ámbito territorial. Desde el punto de vista organizativo cabe citar varias normas referidas a distintos aspectos estructurales de los cuerpos destinados a tales funciones. Algunas se refieren a la composición y funcionamiento de la Comisión de protección civil de Cataluña (Decreto 33/1995). También se han aprobado otras relativas a la organización del cuerpo de policía autónoma de Cataluña, los mozos de escuadra. En relación con los mismos, de conformidad con las disposiciones de la Ley 10/1994, de 11 de julio, se aprueba en primer lugar su Reglamento de régimen disciplinario, (Decreto 183/1995); asimismo ha tenido lugar la aprobación del Reglamento de régimen interior de la Escuela de Policía de Cataluña —institución competente para la formación de

la policía autonómica, policías locales y los demás cuerpos de seguridad dependientes de la Generalidad—, regulando con claridad el régimen jurídico del funcionamiento de la misma. Por último, cabe citar sendos decretos reguladores de los uniformes reglamentarios, distintivos, distinciones, saludos e identificación del cuerpo de la policía de la Generalidad-mozos de escuadra (Decreto 184/1995), y de las elecciones de los representantes del cuerpo de mozos de escuadra en el Consejo de la policía-mozos de escuadra (Decreto 104/1995).

En segundo lugar, cabe señalar un conjunto de normas que desarrollan las disposiciones de la Ley 5/1995, de regulación de los servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento de Cataluña. Concretamente establecen la regulación de los uniformes, distintivos y carné de identificación profesional (Decreto 216/1995), así como a las distinciones del Cuerpo de Bomberos de la Generalidad (Decreto 264/1995). En el seno de este cuerpo se crea, además, un Comité de salud y Seguridad laboral cuyo objetivo reside en el impulso y colaboración en las actuaciones que en esta materia afecten al Cuerpo de Bomberos de la Generalidad (Decreto 215/1995). En relación a la misma materia, el Decreto 285/1995 crea el Consejo de bomberos Voluntarios de la Generalidad de Cataluña, definido como órgano canalizador de las propuestas de los bomberos voluntarios para contribuir a la mejora de la prestación de sus servicios. Además, por otra parte, el Decreto 194/1995, de 27 de junio, modifica determinados aspectos de la composición, organización y funciones de la Comisión de Gobierno Local de Cataluña, y crea en su seno la Subcomisión en materia de Prevención y extinción de incendios y de salvamentos de Cataluña. La lucha contra los incendios se articula en torno a dos normas, una de aplicación *ex ante*, el Decreto 64/1995 por el que se establecen medidas de prevención de incendios forestales y otra de aplicación *ex post*, el Decreto 324/1995, que establece los elementos de las explotaciones agrarias afectados o destruidos por los incendios forestales a propósito de los cuales se pueden solicitar ayudas de la Administración para su reconstrucción o reposición; cabe señalar que este decreto amplía el catálogo de elementos en relación a los cuales pueden solicitarse ayudas, con respecto a los enumerados por la normativa anterior.

El interés de la Generalidad por instrumentar políticas preventivas en materia ambiental se pone de manifiesto en tres normas. En primer lugar, en el Decreto 199/1995 de aprobación de los mapas de vulnerabilidad y capacidad del territorio referidos a la contaminación atmosférica. Los dos decretos restantes referidos, asimismo, a la protección del medio ambiente establecen la documentación necesaria para formular la solicitud de licencia de determinadas actividades clasificadas con un evidente impacto ambiental, sean estas de producción ganadera, de industrias extractivas, manufactureras, de producción y distribución de energía eléctrica, gas y agua (Decreto 257/1995), o la mera práctica de la pesca marina recreativa (Decreto 109/1995).

En materia de ordenación del territorio es interesante destacar el Decreto 177/1995 por el cual se modifica la composición de la comisión de ordenación metropolitana de Barcelona, adaptándola a las nuevas dimensiones del ámbito metropolitano, de acuerdo con la Ley 1/1995. Además, el decreto prevé la integración de representantes de la Administración del Estado en la citada comisión. En relación con las actividades de las zonas de montaña, en 1995 se han aprobado el Programa zonal de mon-

taña Prades-Montsant para el periodo 1994-1998 y los Planes comarcales de El Berguedà, El Solsonès, La Garrotxa, el Alt Urgell, El Ripollès, el Pallars Sobirà i La Cerdanya (Decretos 86, 87, 89, 90, 91, 167 i 299/1995, respectivamente).

Un destacado bloque normativo viene a dar cumplimiento a las disposiciones de la Ley 24/1991, de la vivienda. Así se regulan aspectos tan importantes como el procedimiento de adjudicación de viviendas adaptándolo, además, a los mandatos de la Ley 30/1992. Asimismo, se prevén otros aspectos de relevancia técnica como pueden ser, en primer lugar, el nivel de habitabilidad objetiva exigido a las viviendas, homogeneizando los requisitos mínimos exigibles a las libres y a las de protección oficial (Decreto 274/1995) y, en segundo lugar, las normas para la acreditación de laboratorios de ensayos para el control de calidad de la edificación (Decreto 159/1995). Además se establecen los requisitos para otorgar la autorización administrativa a los fabricantes de techos para pisos, cubiertas y elementos resistentes componentes de sistemas (Decreto 71/1995). En el mismo bloque, debido a su evidente conexión con la materia, puede incluirse el importante Decreto 135/1995, de desarrollo de la Ley 20/1991, de promoción de la accesibilidad, de supresión de barreras arquitectónicas y de aprobación del código de accesibilidad. Esta norma pretende garantizar a las personas con movilidad reducida o cualquier otra limitación, la accesibilidad y la utilización de los bienes y servicios de la sociedad. Para ello adopta medidas de fomento y control en el cumplimiento de la normativa dirigida a suprimir y evitar cualquier tipo de barrera u obstáculo físico o sensorial. Asimismo, cabe señalar el Decreto 290/1995 que pretende asegurar la protección de los consumidores en la prestación de servicios a domicilio de mantenimiento y reforma. El prestador del servicio debe facilitar al consumidor una tarifa de precios, un presupuesto y una factura. Por último, dentro de este bloque temático puede hacerse una referencia al Decreto 146/1995 de concesión de ayudas a fondo perdido a las familias residentes en viviendas afectadas por patologías estructurales que sean objeto de remodelación por la Generalidad de Cataluña, con la finalidad de que puedan sufragar parte de los gastos de las nuevas viviendas que les sean adjudicadas.

También tienen una presencia significativa las normas relativas a la sanidad. Por un lado, el Decreto 76/1995 establece, en primer lugar, el procedimiento a seguir por los laboratorios clínicos para obtener la autorización administrativa previa a su creación, modificación, ampliación, traslado o cierre, de acuerdo con la Ley 30/1992 y, en segundo lugar, las normas reguladoras de los análisis clínicos. A continuación, el Decreto 245/1995 determina que las previsiones del Decreto 4/1995, referidas a la titularidad de establecimientos farmacéuticos son aplicables tanto a los titulares únicos de una oficina de farmacia como a los titulares en régimen de copropiedad. Finalmente, en cumplimiento de la Ley Orgánica 2/1992, el Decreto 29/1995 regula los ficheros automatizados que contienen datos de carácter personal en el ámbito del Departamento de Sanidad y Seguridad Social, mientras que el Decreto 165/1996 hace lo propio con los ficheros del mismo tipo gestionados por el Departamento de Industria y Energía.

Por lo que respecta a las normas referidas a los servicios sociales y a la asistencia social, entre las mismas cabe destacar el Decreto 228/1995 regulador del Programa interdepartamental de la renta mínima de reinserción (PIRMI), agrupando

toda la normativa básica sobre esta materia en un sólo texto. Además se modifican las cuantías de la prestación económica básica y se establece una cuantía máxima de prestación reconocida. Por su parte, el Decreto 337/1995 cumple un doble objetivo: de una parte establece los requisitos para acreditar como instituciones de integración familiar a asociaciones o a fundaciones no lucrativas, con el fin de mediar en los procedimientos de adopción; de otra parte regula los requisitos para acreditar a dichas instituciones como entidades colaboradoras para la adopción internacional. Finalmente, también se regulan la red de oficinas de bienestar social (Decreto 338/1995) y se establecen las Comisiones paritarias para la aprobación de los trasposos de funciones en materia de servicios sociales entre la Generalidad de Cataluña y los consejos comarcales y ayuntamientos de municipios de más de veinte mil habitantes.

En el grupo de normas relativas a cultura y educación cabe hacer referencia al Decreto 72/1995 por el que se crean los Premios Nacionales de Cultura de la Generalidad de Cataluña, en los ámbitos de Artes Plásticas, Periodismo Escrito, Literatura, Teatro, Danza, Cine, Música, Patrimonio Cultural, Fomento del Uso de la Lengua Catalana y Cultura Popular. Por su parte, el Decreto 73/1995 regula la declaración de asociaciones y fundaciones de interés cultural, el Decreto 300/1995 establece la estructura de la entidad autónoma Biblioteca de Cataluña, regulando la organización administrativa de la misma. El Decreto 2/1995 establece la reestructuración del Archivo Nacional de Cataluña, y el Decreto 200/1995 modifica los Estatutos del Consorcio Museo de Arte Contemporáneo de Barcelona. En lo concerniente al apartado de las conmemoraciones pueden citarse el Decreto 223/1995 crea la Comisión de 1898 con la misión de estimular, preparar, desarrollar y coordinar, desde la perspectiva catalana, los actos conmemorativos de los hechos de 1898, y el Decreto 111/1995, de creación de la Comisión para la Conmemoración del Centenario del Cine.

En el ámbito educativo son significativos los Decretos 31/1995 y 265/1995 por los cuales se aprueban los Estatutos de las Universidades Politécnica de Cataluña y de Girona, respectivamente. Por último, el Decreto 70/1995 establece la ordenación curricular del grado elemental de enseñanzas de danza.

Como en años anteriores, siguen siendo abundantes las normas referidas a la organización de la Administración de la Generalidad y de sus instituciones de autogobierno. En este apartado debe hacerse una mención especial al Decreto 235/1995, de disolución del Parlamento de Cataluña y de convocatoria de elecciones para el día 19 de noviembre de 1995. También es significativo el Decreto 155/1995, de creación de la Secretaría del Gobierno y de relaciones con el Parlamento, según las disposiciones de la Ley 4/1995. Los Departamentos que se han reestructurado durante 1995 son los de Cultura, con la creación del Servicio de Información Cultural, (Decreto 149/1995); Presidencia, donde se crea la Secretaría General de Administración y Función Pública (Decreto 130/1995); Justicia, donde se establecen como unidades de asistencia y apoyo de la Consejera el Gabinete de la Consejera, la Oficina de Protocolo, la Oficina de Prensa, la Oficina de Relaciones institucionales y la Secretaría de la Consejera (Decreto 101/1995); Gobernación, del que se sustraen la Dirección General de Función Pública y la Escuela de Administración Pública para pasarlas al Departamento de la Presidencia (Decreto

30/1995) y Bienestar Social, que asume las funciones que en materia de estimulación precoz correspondían hasta ahora al Departamento de Sanidad (Decreto 206/1995). Asimismo se ha reestructurado la Intervención General de la Administración de la Generalidad, readaptándose las funciones que ejercen el Servicio Fiscal y de Coordinación y el Servicio de control financiero de la Subdirección General de Control de la Intervención General de la Generalidad de Cataluña a las funciones en materia de control financiero de subvenciones financiadas con fondos comunitarios por imperativo de normativa europea (Decreto 136/1995). Por su parte, el Decreto 113/1995 aprueba la transferencia de medios personales, económicos y materiales de la Diputación de Barcelona a la Administración de la Generalidad, en relación con la Biblioteca de Cataluña. El Decreto 108/1995 adecúa a la Ley 30/1992 (LRJAP) los procedimientos administrativos que afectan al Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca. Finalmente, al amparo de la disposición adicional primera de la Ley 9/1994, el Decreto 243/1995 aprueba el Reglamento de régimen disciplinario de la Función Pública de la Administración de la Generalidad de Cataluña. Se regula, por una parte, el ámbito de aplicación, los tipos de faltas y los tipos de sanciones y, por otra parte, el procedimiento disciplinario, con especial observancia de los principios de legalidad, contradicción, audiencia, presunción de inocencia y proporcionalidad.

También alcanzan un significativo volumen los Decretos de creación de órganos de distinto tipo. Así, puede señalarse un primer bloque relacionado con la materia laboral. En primer lugar, el Decreto 21/1995 sobre autorización administrativa y de creación del Registro general de empresas de trabajo temporal, el Decreto 189/1995 de creación del Consejo Catalán de Formación Ocupacional y Colocación, órgano del Consejo de Trabajo de Cataluña con funciones consultivas y de asesoramiento en cuyo seno se desarrolla la participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de Cataluña, en relación con la formación ocupacional y de la intermediación de la oferta y la demanda en el mercado de trabajo que desarrolle la Generalidad de Cataluña. Por su parte, el Decreto 93/1995 crea la Oficina Pública de elecciones a los órganos de representación de los trabajadores y el Decreto 190/1995 crea los órganos de seguimiento del proceso de elecciones a los órganos de representación de los trabajadores en la empresa y del personal de las Administraciones Públicas.

Otros decretos de creación de órganos son los que crean las juntas arbitrales territoriales de arrendamientos rústicos de Cataluña (Decreto 326/1995), el Consejo Asesor de la Televisión de Cataluña (Decreto 263/1995). El Decreto 166/1995 regula el Registro de instaladores de antenas colectivas y sistemas de televisión en circuito cerrado. También se ha constituido la Junta Distribuidora de Herencias y regulación de las actuaciones administrativas de la sucesión intestada a favor de la Generalidad de Cataluña (Decreto 244/1995). Dicha Junta es el órgano colegiado competente para la distribución y liquidación del caudal relicto del que la Generalidad haya sido declarada heredera intestada. El decreto dedica asimismo una especial atención al destino de los bienes heredados por la Generalidad como heredera intestada, estableciendo que siempre debe distribuirse en favor de entidades e instituciones benéficas. El Decreto 201/1995 crea el Consejo Asesor de Cooperación al Desarrollo, como órgano colegiado de consulta y participación externa en esta

materia, y regula sus funciones, composición y régimen de funcionamiento. Finalmente, el Decreto 96/1995 modifica, de acuerdo con el Decreto 70/1994 de regulación de las federaciones deportivas catalanas, la regulación de la constitución, las clases y el registro de clubes y asociaciones deportivas y aprueba el Reglamento de su régimen y funcionamiento interno.

Han sido aprobados diversos decretos de carácter económico, bien sea de emisión de deuda pública (Decretos 129, 49, 322 y 241/1995), bien sea de prórroga, a partir del 1 de enero de 1996, de los Presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 1995, excepto aquellos destinados a programas, servicios o actuaciones finalizados en 1995 (Decreto 333/1995). También son de relevancia económica otras normas como el Decreto 286/1995 relativo a la fijación de los criterios de distribución de la participación de los municipios en los ingresos de la Generalidad, integrada en el Fondo de cooperación local de Cataluña para el año 1995; lo mismo puede afirmarse del Decreto 97/1995 por el que se aprueba la Clasificación Catalana de actividades económicas de 1993 y del Decreto 233/1995 sobre medidas para instrumentar las subvenciones que el Departamento de Justicia de la Generalidad otorga a las actuaciones profesionales correspondientes al turno de oficio y a la asistencia letrada al detenido.

Otras actividades de indudable carácter económico en el ámbito de Cataluña son el turismo y las ferias. En relación con la primera de estas materias han sido aprobados sendos Decretos reguladores, respectivamente, de una modalidad de alojamiento turístico en auge denominada residencia-casa de payés (Decreto 214/1995), y de la hospedería como establecimiento hotelero que debe integrarse en un conjunto con una iglesia, capilla o santuario, con culto abierto al público, de renombre popular en Cataluña (Decreto 211/1995). Por su parte, el Decreto 144/1995 aprueba el Reglamento de la Ley 8/1994 de actividades feriales, estableciendo el procedimiento de autorización de las actividades feriales y la regulación del Registro de las actividades feriales autorizadas.

En relación con los juegos de azar la Generalidad ha intervenido para evitar el exceso de oferta y conseguir un control efectivo de los mismos. En este sentido es preciso mencionar el Decreto 294/1995 por el que se aprueba el Reglamento de rifas, tómbolas y combinaciones aleatorias y, el Decreto 66/1995 por el que se modifica la planificación del juego en Cataluña al tiempo que se limita el número de máquinas del tipo B, destinadas a los bares y restaurantes.

Igualmente pueden señalarse los Decretos 42/1995, de aprobación del Plan único de obras y servicios de Cataluña para el año 1995 y sus bases de ejecución, y el Decreto 179/1995, por el que se aprueba el Reglamento de obras, actividades y servicios de las entidades locales, con la regulación de las principales modalidades que reviste la actuación material de las entidades locales de Cataluña, para coordinar y facilitar las tareas de aplicación de las obras correspondientes.

Antes de concluir es preciso efectuar una mención al Decreto 329/1995 por el que se dispone la realización de la Estadística de Población 1996 y se aprueban sus normas reguladoras, con la pretensión de que a partir de 1997 pueda disponerse de una información estadística actualizada sobre la población de Cataluña más amplia que la obtenida a través del aprovechamiento estadístico del padrón municipal.

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios:

Total Diputados: 135

Composición por Grupos a 1-I-1995:

Convergència i Unió: 70

Socialista: 40

Esquerra Republicana de Catalunya: 10

Iniciativa per Catalunya: 7

Popular: 7

Grupo Mixto: 1

Composición tras las elecciones:

Convergència i Unió: 60

Socialista: 34

Popular: 17

Esquerra Republicana de Catalunya: 13

Iniciativa per Catalunya: 11

Estructura del Gobierno:

A 1-I-1995:

Presidente: Jordi Pujol i Soley.

Número de consejerías: 13

Gobernación: Maria Eugenia Cuenca (CDC), después Xavier Pomés.

Economía y Finanzas: Macià Alavedra (CDC).

Enseñanza: Joan Maria Pujals (CDC).

Cultura: Joan Guitart (CDC).

Sanidad y Seguridad Social: Xavier Trias (CDC).

Política Territorial y Obras Públicas: Jaume Roma (CDC), después Artur Mas (CDC).

Agricultura, Ganadería y Pesca: Francesc Xavier Marimon (CDC).

Trabajo: Ignasi Farreres (UDC)

Justicia: Antoni Isac (UDC), después Núria de Gispert (UCD).

Industria y Energía: Antoni Subirà (CDC).

Comercio, Consumo y Turismo: Lluís Alegre (UCD).

Bienestar Social: Antoni Comas (CDC).

Medio Ambiente: Albert Vilalta (independiente).

El Gobierno cesó y quedó como Gobierno en funciones por la convocatoria de elecciones realizada por el Decreto 253/1995, de 25 de septiembre. Al acabar el año todavía no se había procedido a designar nuevo gobierno.

Tipo de Gobierno:

Por apoyo parlamentario: mayoritario.

Partidos y número de Diputados que lo apoyan: coalición electoral "Convergència i Unió" (CiU), formada por los partidos Convergència Democràtica de Catalunya (CDC) y Unió Democràtica de Catalunya (UDC): 70 diputados.

Composición del Gobierno: homogéneo, de la citada coalición electoral. CDC ocupa 9 departamentos y UDC 3.

Cambios en el Gobierno:

Departamento de Justicia: Nombramiento de Núria de Gispert i Català (DOGC de 01.02.95).

Departamento de Política Territorial y Obras Públicas: Nombramiento de Artur Mas Gabarró como Consejero (DOGC de 19.06.95).

Departamento de Gobernación: Nombramiento de Xavier Pomés i Abella (DOGC de 01.02.95).

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza:

El Parlamento fue disuelto y se convocaron elecciones de acuerdo con el Decreto 253/1995, de 25 de septiembre (DOGC, 2106, 26.09.95). Las elecciones tuvieron lugar el 19 de noviembre de 1995.

El 16 de diciembre de 1995 fue investido, en segunda votación, como presidente de la Generalidad, el Sr. Jordi Pujol i Soley, de la coalición electoral "Convergència i Unió", con el voto favorable de únicamente los 60 diputados de su grupo político (11 en contra y 63 abstenciones). Ha tomado posesión de su cargo el día 28 de diciembre de 1995.

Mociones de reprobación:

Ninguna.

Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas:*Datos globales:*

Interpelaciones tramitadas: 58

Preguntas:

Orales en el Pleno: 95

Orales en Comisión: 164

Escritas: 1566

Mociones aprobadas: 25

Proposiciones no de ley aprobadas: 31

Resoluciones sobre debates generales aprobadas: ninguna.

Debates y resoluciones más importantes:

Resolución 192/IV del Parlamento de Cataluña, sobre la necesidad de que los establecimientos que ofrecen servicios de restauración dispongan de medios y condiciones para poder atender a los niños pequeños (DSPC-C, 240; BOPC, 302, 20.02.95).

Resolución 197/IV del Parlamento de Cataluña, sobre la abolición de la pena de muerte en el Código penal miliar español (DSPC-C, 255; BOPC, 308, 06.03.95).

Resolución 209/IV del Parlamento de Cataluña, sobre la edición en lengua catalana del documento del permiso de conducir, de la licencia de ciclomotor, del permiso de circulación de vehículos y de todos los impresos del procedimiento sancionador (DSPC-C, 276; BOPC, 320, 03.04.95).

Resolución 214/IV del Parlamento de Cataluña, sobre el caso de la urbanización la Riera, de Sant Pere de Torelló (DSPC-P, 119; BOPC, 322, 10.04.95).

Resolución 219/IV del Parlamento de Cataluña, sobre la despenalización de la insumisión (DSPC-C, 295; BOPC, 330, 15.05.95).

Resolución 220/IV del Parlamento de Cataluña, sobre una solución política colectiva para los independentistas catalanes exiliados, presos y encausados (DSPC-C, 295; BOPC, 330, 15.05.95).

Resolución 224/IV del Parlamento de Cataluña, sobre la modificación de la legislación relativa a la cerveza sin alcohol (DSPC-C, 304; BOPC, 344, 26.06.95).

Resolución 226/IV del Parlamento de Cataluña, sobre la división de los bienes comunes matrimoniales en caso de separación, nulidad o divorcio (DSPC-C, 309; BOPC, 347, 03.07.95).

Resolución 231/IV del Parlamento de Cataluña, sobre el Mapa escolar de Cataluña (DSPC-C, 318; BOPC, 353, 24.07.95).

Resolución 232/IV del Parlamento de Cataluña, sobre la matriculación de vehículos a motor (DSPC-C, 318; BOPC, 353, 24.07.95).

Resolución 237/IV del Parlamento de Cataluña, sobre la reforma del artículo 41.2.c) del Real decreto 1211/1990 para que los transportes privados complementarios de mercancías, en vehículos de hasta 3,5 toneladas, queden exentos de tarjeta de transporte (DSPC-C, 319; BOPC, 353, 24.07.95).

Resolución 2/V del Parlamento de Cataluña, por la que se designan los senadores que han de representar a la Generalidad en el Senado (DSPC-P, 3, BOPC, 2, 28.12.95).

En la V legislatura se ha aplicado el sistema proporcional de los restos mayores para la distribución del número de senadores por grupo parlamentario, a diferencia de la legislatura anterior en que se había aplicado la fórmula proporcional de Hondt. Ello ha otorgado tres senadores a CiU, dos al PSC, uno al PP y uno a ERC.

Moción 70/IV del Parlamento de Cataluña, sobre la financiación de los municipios de Cataluña y la refinanciación de su deuda (DSPC-P, 116; BOPC, 317, 27.03.95).

Moción 72/IV del Parlamento de Cataluña, sobre la aplicación del principio de autonomía local (DSPC-P, 116; BOPC, 317, 27.03.95).

Moción 74/IV del Parlamento de Cataluña, sobre el control de la publicidad del juego y la reducción de los juegos de azar (DSPC-P, 120; BOPC, 322, 10.04.95).

Moción 76/IV del Parlamento de Cataluña, sobre la presencia internacional del deporte catalán, (DSPC-P, 120; BOPC, 322, 10.04.95).

Moción 77/IV del Parlamento de Cataluña, sobre el desarrollo del Plan integral de la familia (DSPC-P, 120; BOPC, 322, 10.04.95).

Moción 78/IV del Parlamento de Cataluña, sobre la seguridad pública, el modelo policial y el despliegue de mozos de escuadra (DSPC-P, 121; BOPC, 327, 02.05.95).

Moción 79/IV del Parlamento de Cataluña, sobre la construcción de nuevos establecimientos penitenciarios (DSPC-P, 122; BOPC, 327, 02.05.95).

Moción 80/IV del Parlamento de Cataluña, sobre las divisiones administrativas territoriales de Cataluña (DSPC-P, 122; BOPC, 327, 02.05.95).

Moción 81/IV del Parlamento de Cataluña, sobre la política de inmigración en Cataluña, dentro del marco del Plan interdepartamental de inmigración (DSPC-P, 122; BOPC, 327, 02.05.95).

Moción 82/IV del Parlamento de Cataluña, sobre las diputaciones provinciales (DSPC-P, 122; BOPC, 327, 02.05.95).

Moción 83/IV del Parlamento de Cataluña, sobre el uso del catalán en la enseñanza universitaria (DSPC-P, 124; BOPC, 341, 19.06.95).

Moción 84/IV del Parlamento de Cataluña, sobre las enseñanzas musicales (DSPC-P, 126; BOPC, 346, 28.06.95).

Moción 85/IV del Parlamento de Cataluña, sobre los servicios sanitarios (DSPC-P, 126; BOPC, 346, 28.06.95).

Moción 87/IV del Parlamento de Cataluña, sobre la etapa educativa de cero a tres años (DSPC-P, 126; BOPC, 346, 28.06.95).

Moción 88/IV del Parlamento de Cataluña, sobre el fomento de la tolerancia y la lucha contra el racismo y la xenofobia (DSPC-P, 129; BOPC, 362, 27.09.95).

Reformas del Reglamento Parlamentario:

Ninguna.

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento:

La Sentencia del Tribunal Constitucional de 13 de febrero de 1995, dictada en el recurso de amparo 1623/1994, declaró la nulidad de la Norma supletoria del artículo 19 del Reglamento del Parlamento de Cataluña de 8 de febrero de 1994 (BOPC, 305, 27.02.95).

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

Consejo Consultivo

Elecciones de miembros: Cese, por fallecimiento, del Sr. Francesc Fernández de Villavicencio i Arévalo, presidente del Consejo Consultivo y nombramiento del Sr. Robert Vergés i Cadanet como presidente accidental del Consejo Consultivo.

Dictámenes emitidos a solicitud del Parlamento de Cataluña: Dictamen núm. 195, sobre la adecuación constitucional y estatutaria del dictamen de la Comisión de Política Social sobre el Proyecto de ley de atención y protección de la infancia y la adolescencia (BOPC, 350, 11.07.95).

Dictámenes emitidos a solicitud del Consejo Ejecutivo: Dictamen núm. 193, sobre la Ley Orgánica 16/1994, de 8 de noviembre, de reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial y Dictamen núm. 194, sobre el Real Decreto 2438/1994, de 16 de diciembre, por el que se regula la enseñanza de la religión.

Sindicatura de Cuentas:

Resolución 204/IV del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueban la Memoria de actividades y la Cuenta general de la Sindicatura de Cuentas de Cata-

luña, apartado III de la Memoria de la Sindicatura de Cuentas al Parlamento de Cataluña correspondiente al año 1993 (DSPC-C, 259; BOPC, 310, 13.03.95).

Resolución 205/IV del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueban la Cuenta general de la Generalidad de Cataluña correspondiente al ejercicio de 1992 y el Informe de la Sindicatura de Cuentas (DSPC-P, 116; BOPC, 317, 27.03.95).

Informe de Fiscalización 32/94-C, sobre el uso del aval de la Generalidad a Grand Península, SA (BOPC, 305, 27.02.95).

Resolución 215/IV del Parlamento de Cataluña relativa al Informe de Fiscalización 32/94-C, sobre el uso del aval de la Generalidad a Grand Península, SA (DSPC-C, 281; BOPC, 322, 10.04.95).

Resolución 229/IV del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueban los informes de fiscalización contenidos en el apartado II de la Memoria de la Sindicatura de Cuentas al Parlamento de Cataluña, correspondiente al año 1993 (DSPC-C, 315; BOPC, 347, 03.07.95).

Memoria de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña al Parlamento, correspondiente al ejercicio de 1994 (incluye el Informe sobre la Cuenta General de la Generalidad correspondiente al ejercicio de 1993) (BOPC, 364, 29.09.95). Dada la disolución del Parlamento, el texto de la memoria no fue publicado.

Síndic de Greuges:

Informe al Parlamento de Cataluña emitido por el Síndic de Greuges (Año 1994) (BOPC, 313, 17.03.95; corrección de erratas BOPC, 325, 24.04.95 y BOPC, 327, 02.05.95).

Comparecencia: ante la Comisión (día 04.04.95, DSPC-C, 280); ante el Pleno (día 19.04.95, DSPC-P, 121; BOPC, 327, 02.05.95).

Rasgos generales

Durante 1995 el aspecto más sobresaliente que se ha producido en la Comunidad Valenciana ha sido la celebración y el resultado de las elecciones de 28 de mayo, mediante las que se eligieron las Cortes Valencianas para su Cuarta Legislatura. Ello ha supuesto un cambio en el Gobierno, al haber ganado las elecciones el Partido Popular obteniendo 42 de los 89 escaños, es decir, casi la mayoría absoluta; El Partit Socialista del País Valencià-PSOE obtuvo 32 escaños; la Coalición Esquerra Unida-Els Verds 10 escaños; y finalmente, Unió Valenciana obtuvo 5 escaños.

Con estas elecciones a las Cortes Valencianas se da la confirmación política del proceso de ascenso del Partido Popular, que venía produciéndose en la Comunidad Valenciana en otro tipo de comicios, concretamente en las elecciones a las Cortes Generales de 1993, y en las Europeas de 1994.

Este cambio político en la Comunidad Valenciana tuvo especial repercusión en el conjunto del Estado, en la medida en que se producía en una Comunidad Autónoma por primera vez que, desde 1983, estaba siendo gobernada por el Partit Socialista del País Valencià-PSOE. Este largo Gobierno socialista sólo había sido equiparable al que se producía en el Principado de Asturias y en la Región de Murcia, que juntamente con la Comunidad Valenciana, venían a cambiar su Gobierno como consecuencia de las elecciones autonómicas, si bien con mayor peso específico de la Comunidad Valenciana, tanto desde el punto de vista económico y demográfico, como desde el autonómico, en la medida en que se trata de una de las Comunidades Autónomas que tiene el máximo techo competencial.

Desde 1983 el Gobierno Socialista se había apoyado en una mayoría absoluta, en la Primera Legislatura (1983-1987) y Tercera Legislatura (1991-1995), y en una mayoría relativa en la Segunda Legislatura (1987-1991). Si bien en esta Segunda Legislatura las posibilidades de pacto de un gobierno cuasimayoritario eran mayores en la medida en que en las Cortes Valencianas existían seis grupos parlamentarios, ya que estaban representadas como fuerzas políticas, no sólo el Partit Socialista del País Valencià-PSOE y el Partido Popular, sino también, el Centro Democrático y Social, Unió Valenciana, Esquerra Unida del País Valencià y un Grupo Mixto en el que en gran parte de la Legislatura figuraron los dos diputados de Unitat del Poble Valencià.

Un segundo aspecto destacable en este informe de 1995, constituye la consecuencia precisamente de las elecciones, ya que al ser simultáneas las elecciones locales con las autonómicas, ello produjo que el Partido Popular con una mayoría

relativa ocupara el Gobierno de la Comunidad Autónoma gracias a un pacto de coalición con Unió Valenciana, lo que le da una mayoría holgada en el Parlamento, al sumar entre ambos partidos 47 de los 89 escaños. Asimismo, y como consecuencia de las elecciones locales, el Partido Popular gobierna en las tres Diputaciones y en los principales Ayuntamientos incluidas las tres capitales, en muchas ocasiones gracias a la ausencia de un pacto entre el Partit Socialista del País Valencià-PSOE, Esquerra Unida-Els Verds y Unitat del Poble Valencià. Entre los pocos Ayuntamientos importantes que continúan gobernados por el Partido Socialista están los de la ciudad de Elx (la tercera ciudad de la Comunidad Valenciana), Alcoi, Gandia o Sagunt.

Y finalmente el tercer aspecto destacable como consecuencia de los dos factores antes reseñados, ha sido el cambio de la administración que se produce a partir de la constitución del Gobierno ya entrado el verano, lo que ha producido lógicamente una cierta paralización en la administración, tal y como observaremos a la hora de analizar la producción normativa que se realizará posteriormente. En todo caso, la transmisión de poderes no planteó problemas especialmente reseñables y por lo que se refiere al nuevo Consejo en los pocos meses de 1995 que ha estado gobernando, su actuación ha sido como veremos luego, fundamentalmente auto-organizativa, y, por otro lado, con poca actuación no sólo, como indicábamos antes, por la puesta en funcionamiento de la nueva planificación política, sino también porque se estaba a la espera de la convocatoria de las elecciones generales para 1996.

En cuanto a las cuestiones que han tenido una mayor trascendencia pública con que se ha encontrado el nuevo Consejo, habría que destacar una cierta polémica en el seno del propio gobierno de coalición, en la medida en que el partido minoritario —Unió Valenciana—, reclamaba, dentro de la nueva Consejería de Agricultura y Medio Ambiente, que le correspondía, mantener “de facto” y si era posible “de iure”, una doble estructura de las antiguas Consejerías extinguidas y que se habían fusionado en una sola. Por otro lado, la puesta en funcionamiento de la Radiotelevisió Valenciana a través de los órganos directivos también plantea alguna tensión política y, por último, en relación a la política lingüística. Si bien el nuevo Gobierno valenciano no varía los criterios en la aplicación de ésta, tal y como había anunciado en su campaña electoral y sobre todo por la presión ejercida en el seno del gobierno de coalición, a finales de año y bajo la advertencia de Unió Valenciana de que, si no lo hace, ésta pueda no votar los presupuestos de la Generalidad, el Consejo deroga la orden de homologación de títulos de valenciano y de catalán, aunque la medida resulta innecesaria jurídicamente dado que a instancias del Consejo de Universidades dicha homologación se ha realizado a nivel estatal, con lo que la decisión del Consejo resulta más un gesto de buena voluntad en el seno de la coalición de gobierno que una decisión con consecuencias jurídicas. Por lo demás, al final del año se apunta una nueva polémica que es la decisión del Consejo de no llevar adelante el proyecto de Ciudad de las Ciencias previsto en la ciudad de Valencia, por entender que supone gasto excesivo y poca rentabilidad en el futuro del mismo.

Por otro lado la llamada guerra del agua con Castilla-La Mancha por la oposición de su gobierno al riego de socorro en el trasvase Tajo-Segura y con Aragón

por la concesión de cualquier aprovechamiento de agua del Ebro, se mantiene. Otro aspecto de infraestructura es la inacabable autovía Valencia-Madrid, con el polémico paso por las Hoces del Cabriel que mantiene unas comunicaciones por carretera precarias.

Como consecuencia de todos los factores que acabamos de apuntar, este informe de 1995 debe distinguir siempre entre lo ocurrido hasta el 28 de mayo y a partir de esta fecha o, más concretamente, hasta y después de la formación del nuevo Gobierno surgido de estas elecciones.

Ejercicio de las competencias de la Generalidad

Leyes de la Generalidad Valenciana

Siguiendo la tendencia del año 1994, y en la medida en que estaba al final de una Legislatura, el anterior Gobierno socialista continuó con la presentación de Proyectos de Ley y las Cortes Valencianas con su tramitación, de tal manera que al finalizar la Legislatura habían sido seis los Proyectos de Ley aprobados. Por el contrario, y después de las elecciones, sólo han sido tres los aprobados con la particularidad de que todos ellos eran de alguna manera jurídica o políticamente obligados, como veremos a continuación.

Por lo que se refiere a las seis Leyes aprobadas todavía en la Tercera Legislatura, se trata de las siguientes: la Ley 1/1995, de 20 de enero, de Formación de las Personas Adultas; Ley 2/1995, de Organización del Servicio de Emergencias de la Generalidad Valenciana; Ley 3/1995, de 2 de marzo, de modificación de la Ley 11/1985, de Cooperativas de la Comunidad Valenciana; Ley 4/1995, de 16 de marzo, del Área Metropolitana de Valencia; Ley 5/1995, de 20 de marzo, de Consejos Agrarios Municipales; y finalmente, la Ley 6/1995, de 3 de abril, de modificación de diversos preceptos de la Ley de Gobierno Valenciano.

Como puede observarse, tres son Leyes de modificación de Leyes anteriores y sólo hay tres nuevas que formaban parte del programa del Gobierno socialista.

En cuanto a éstas últimas, hay que destacar en primer lugar la Ley de Formación de las Personas Adultas, cuyo objeto no es otro que la regulación de personas adultas en la Comunidad Valenciana, así como el establecimiento de mecanismos e instrumentos para su estructuración, desarrollo, coordinación y evaluación. Para ello se establecen actuaciones por áreas de formación y se crea una comisión interdepartamental para la coordinación general, clasificándose los centros de formación de personas adultas. En cuanto a los destinatarios de la Ley, se regula su participación y se crea un Consejo de Formación de Personas Adultas, regulándose sus funciones. Finalmente, para todo ello se regula igualmente la financiación con una especial referencia a las subvenciones, teniendo en cuenta las características de los destinatarios para los que se aprueba esta Ley.

Por lo que se refiere a la Ley de Organización del Servicio de Emergencias de la Generalidad Valenciana, éste tiene por objeto el ejercicio por la Generalidad de sus competencias sobre protección civil, prevención y extinción de incendios, orde-

nando las acciones y los servicios al respecto, fijando la estructura y el régimen estatutario de los bomberos de la Generalidad y estableciendo sus mecanismos de financiación. Asimismo, regula el Instituto Valenciano de Seguridad Pública y la prestación de servicios por los municipios con especial referencia a aquellos que tengan más de veinte mil habitantes. El mayor énfasis de la Ley es, sobre todo, la coordinación de todas las administraciones y actuaciones y para ello se crea una Dirección General en la Consejería de Administración Pública, que coordine todo el Servicio de Emergencias. El origen de esta Ley es sobre todo, no sólo la asunción de las transferencias en materia de protección civil y en prevención y extinción de incendios sino, sobre todo, la experiencia habida en la Comunidad Valenciana, especialmente afectada en los últimos años por todo tipo de catástrofes y, de una manera concreta, por los incendios forestales que, no sólo durante los veranos sino también en los inviernos, han asolado los bosques de la Comunidad.

Finalmente, la tercera ley nueva que se aprueba es la Ley 5/1995, de 20 de marzo, de Consejos Agrarios Municipales, que establece la regulación de los mismos en todos los Ayuntamientos de la Comunidad Valenciana como órganos consultivos, de asesoramiento y de participación en materia agraria. De manera concreta se regula la composición que en todo caso la decidirá cada Ayuntamiento, y las funciones y funcionamiento de estos Consejos Agrarios Municipales.

Por lo que se refiere a las Leyes modificativas hay que destacar especialmente y en primer lugar, la Ley 3/1995, de 2 de marzo, de modificación de la Ley 11/1985, de 25 de octubre, de Cooperativas de la Comunidad Valenciana, que supone una modificación en profundidad de esa anterior Ley y que responde a la experiencia habida durante los años de aplicación de la anterior Ley y a las conversaciones mantenidas por la administración con el mundo cooperativo de especial importancia en el ámbito de la Comunidad Valenciana. Entre las modificaciones más importantes hay que destacar la limitación en ciertos casos de la responsabilidad de los socios en el uso de los servicios cooperativos, la supresión de la limitación para el ingreso de las sociedades civiles y mercantiles, el funcionamiento de los órganos sociales en materia de auditoría, el régimen económico, las clases de cooperativas, el régimen del asociacionismo cooperativo, o el fomento del cooperativismo. Como puede observarse son asuntos sustanciales que vienen a modificar la anterior Ley, hasta tal punto que la propia Ley autoriza finalmente al Consejo a dictar un texto refundido, cosa que no ha ocurrido hasta el momento.

La segunda ley que supone una modificación aunque formalmente no lo sea, es la Ley 4/1995, de 16 de marzo, del Area Metropolitana de Valencia. De alguna manera, esta Ley lo que viene, tal y como se establece en la Disposición Derogatoria, es a sustituir a la Ley 12/1986, de 31 de diciembre, de creación del Consell Metropolità de l'Horta. Vista la experiencia y los problemas de aplicación que ha tenido la aplicación de la anterior Ley, lo que se hace en ese momento es la creación del área metropolitana de Valencia como entidad local con personalidad jurídica propia y especificándose que su gobierno y administración corresponde al Consell Metropolità de l'Horta. Para ello se fijan las competencias, la organización, los medios personales y los materiales. En todo caso las novedades más importantes son actualizar y adecuar la Ley a los criterios sustentados por la nor-

mativa de Haciendas Locales, así como redefinir los principales tipos de recursos de la entidad metropolitana.

Por último, nos encontramos la Ley 6/1995, de 3 de abril, que lleva como título el de "modificación de los artículos 3, 4, 5, 6, 8, 9, 16 k, 21 e, 21 f, 22 b; 22 c, 22 d, 23 a, 24, 50, 51.2, 51.3, 53, 54, 55, 56, 57, 58 y 84, de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Gobierno Valenciano, modificada a su vez en su día por las Leyes 6/1987, de 23 de septiembre, y 8/1990, de 27 de diciembre". Tan prolija denominación responde al acuerdo político de todos los grupos parlamentarios de hacer mención a aquellos preceptos de la Ley de Gobierno que deseaban ser modificados con la pretensión en tal denominación de que no pudieran presentarse enmiendas a otros artículos que no fueran los que se había planteado su reforma. En todo caso se trata de un acuerdo político al final de la Legislatura, de mejorar la Ley de Gobierno Valenciano después de los años en que ha estado vigente. Dicha Ley se aprueba por unanimidad y modifica la anterior Ley de Gobierno para adaptarla a los cambios introducidos por la reciente reforma del Reglamento de las Cortes Valencianas, así como, a los desajustes que en la práctica se han podido ver en dicha Ley. Los aspectos más importantes que se modifican, son el procedimiento de investidura del Presidente de la Generalidad, el procedimiento de tramitación de los presupuestos, el debate de política general, la moción de censura, la cuestión de confianza, y la disolución de las Cortes para la convocatoria de elecciones. Se trata, en suma, de un acto parlamentario y políticamente encomiable en la medida en que, pese a la proximidad de las elecciones, fue posible un pacto entre todos los grupos parlamentarios para mejorar el funcionamiento de una de las Instituciones básicas de la Generalidad Valenciana.

Por lo que se refiere a las tres Leyes aprobadas con posterioridad a las elecciones, indicábamos antes, que éstas tienen su explicación, y todavía no son ninguna de las previstas en la programa del gobierno surgido del proceso electoral.

En primer lugar está la Ley 7/1995, de 29 de diciembre, de suplemento de crédito en el presupuesto vigente para paliar los daños producidos por las inclemencias meteorológicas de los meses de agosto y septiembre del año 1995 en el territorio de la Comunidad Valenciana. Dicha Ley responde a la Resolución 24/IV, de las Cortes Valencianas, del día 26 de octubre de 1995, en que las Cortes Valencianas votaron esta Resolución con el voto en contra de los diputados del Partido Popular y de Unió Valenciana, al haber ausencias de ambos grupos, por lo que el Consejo pese a no estar jurídicamente obligado por una Resolución de las Cortes Valencianas, entendió políticamente que era conveniente la presentación del Proyecto de Ley que apareció, no como crédito extraordinario, sino como de suplemento de crédito, lo cual generó en su tramitación toda una amplia polémica en el seno de las Cortes Valencianas. En todo caso se trata de conceder un suplemento de crédito para hacer frente a las adversas circunstancias de distinto orden que han venido a afectar negativamente sobre el medio ambiente de la Comunidad Valenciana: concretamente la sequía y las tormentas meteorológicas de los meses de agosto y septiembre, que además provocaron importantes consecuencias negativas sobre parte del territorio, a las personas y sus bienes.

En cuanto a la Ley 8/1995, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de organización de la Generalidad Valenciana, no es otra que la conocida

Ley de "acompañamiento" que se ha venido imponiendo no sólo en la Comunidad Valenciana, que lleva una tramitación paralela a la de presupuestos, y que en esta ocasión introduce varias medidas de diversa naturaleza y alcance que vienen a afectar a sectores tales como el régimen jurídico del personal al servicio de la Generalidad, el patrimonio de la Generalidad, la contratación administrativa, el régimen de determinadas tasas, la gestión presupuestaria y la administración institucional dependiente de la Generalidad.

Finalmente, por lo que se refiere a la última Ley aprobada ha sido como es habitual, la Ley 9/1995, de 31 de diciembre, de Presupuestos de la Generalidad para 1996. Se trata de la primera Ley que presenta el nuevo Gobierno valenciano y que tuvo una tramitación compleja en la medida en que se superaron todos los récords de presentación de enmiendas, al alcanzarse las mil seiscientas enmiendas.

Por otro lado, el Consejo ha dictado dos Decretos Legislativos, el primero de 24 de octubre de 1995, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de la Función Pública Valenciana, en cumplimiento de la Disposición Final Primera de la Ley 5/1994, de 24 de octubre, de modificación parcial y urgente del Decreto Legislativo de 20 de marzo de 1991. En este Decreto Legislativo se refunde el texto de la Ley de la Función Pública resultante. De manera concreta además, y este es un aspecto novedoso, intenta usar términos no marcados, femenino o masculino, armonizando su lenguaje a fin de evitar una posible discriminación en su utilización.

Asimismo, se aprueba también el Decreto Legislativo de 14 de noviembre de 1995, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Tasas de la Generalidad Valenciana, en cumplimiento de la Disposición Final Primera de la Ley 12/1994, de 28 de diciembre.

Actividad reglamentaria

Siguiendo el esquema de información de los años anteriores, analizamos en este apartado todas aquellas disposiciones más importantes que bajo la forma de Decretos del Consejo de la Generalidad Valenciana —y en algún caso haremos referencia a Decretos de la Presidencia de la Generalidad—, fueron aprobados durante 1995, y que venimos agrupando en cuatro apartados: normas organizativas, de desarrollo legislativo —tanto de Leyes autonómicas como estatales—, sectoriales y otras disposiciones. En todo caso haremos en esta ocasión igualmente referencia a aquellas adoptadas por el Gobierno anterior hasta las elecciones y las ya aprobadas por el nuevo Gobierno valenciano surgido de los comicios del 28 de mayo.

A) Normas organizativas.

Con relación a las normas organizativas hay que destacar especialmente la modificación de Reglamentos Orgánicos y Funcionales de las Consejerías, así como de algún organismo autónomo y especialmente aspectos relacionados con la asignación de competencias y coordinación de la actividad gubernamental. Todo

ello tiene especial incidencia sobre todo a partir de la celebración de las elecciones en que se produce una reestructuración del nuevo Gobierno. A parte de estos aspectos estrictamente organizativos hay que hacer referencia en este ámbito a algunas disposiciones relacionadas con función pública y, finalmente, todas las actuaciones relacionadas con la convocatoria y celebración de elecciones.

Comenzando por los aspectos organizativos, y por lo que se refiere a las disposiciones adoptadas anteriormente a la celebración de las elecciones, destacaremos en primer lugar el Decreto 38/1995, de 7 de marzo, por el que se constituye la unidad técnica de central de suministros de material y de prestación de servicios y consumos adscrita a la Dirección General de Régimen Económico de la Consejería de Sanidad y Consumo. Por lo demás, todavía en esta etapa de Gobierno socialista, hay que destacar dos modificaciones de Reglamentos Orgánicos y Funcionales. Por un lado, de la Consejería de Administración Pública, que es el Decreto 77/1995, de 2 de mayo, cuya finalidad es crear el Servicio de Emergencias, aprobado por la Ley 2/1995, de 6 de febrero, así como el registro de uniones de hecho y el registro y protectorado de Fundaciones de la Comunidad Valenciana, todo ello dentro de la estructura de la Consejería. Asimismo está el Decreto 78/1995, de 16 de mayo, por el que se modifica el artículo 17 del Decreto 217/1992, de 28 de diciembre, que aprobó el Reglamento Orgánico y Funcional de la Presidencia de la Generalidad Valenciana. El motivo de esta modificación responde al cumplimiento de la Directiva 89/552/CEE, sobre la coordinación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva, por lo que se modifica el Servicio de Medios de Comunicación Social de la Presidencia de la Generalidad, atribuyéndole entre sus funciones la adaptación de la legislación autonómica en materia de radio y televisión a las normas básicas del Estado y de la Comunidad Económica Europea.

El resto de las disposiciones que se aprueban con relación a los aspectos estrictamente organizativos son todas posteriores a la constitución del nuevo Gobierno, y comienzan por el Decreto 138/1995, de 6 de julio, por el que se determina el número y determinación de las Consejerías.

A éste le siguen una serie de Decretos que vienen a aprobar los nuevos Reglamentos de Consejerías. Concretamente, de la Consejería de Economía y Hacienda, Decreto 155/1995, de 11 de julio; de Administración Pública, Decreto 210/1995, de 24 de julio; de Cultura, Educación y Ciencia, que supone la fusión de dos Consejerías anteriores, Decreto 261/1995, de 29 de agosto; de Trabajo y Asuntos Sociales, Decreto 262/1995, de 29 de agosto, y Decreto 359/1995, de 29 de diciembre, que supone una modificación del anterior.

El resto de las Consejerías mantienen su estructura, si bien hay una serie de Decretos de la Presidencia de la Generalidad, que vienen a adoptar algunas decisiones importantes, como es el Decreto 15/1995, de la Presidencia de la Generalidad, de 7 de julio, por el que se delegan competencias en el Secretario General de la Presidencia; el Decreto 16/1995, de 11 de julio, por el que se asignan a la Presidencia de las Consejerías determinadas competencias; o el Decreto 27/1995, de 26 de diciembre, por el que se adscriben a diversas Consejerías las funciones relativas a fundaciones, cooperación al desarrollo y drogodependencias.

Por lo que se refiere a la estructura de las Consejerías hay que destacar igualmente que a lo largo de todo el año 1995, y a partir de la formación del Gobierno, no se aprueba el Decreto que regula la nueva Consejería de Agricultura y Medio Ambiente, dada la polémica existente en el seno del gobierno de coalición por la pretensión de Unió Valenciana de mantener de facto la estructura de las antiguas dos Consejerías. De todos modos, sí que se aprueba un Decreto 202/1995, de 11 de julio, por el que se crea la Subsecretaría de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente para especificar aspectos organizativos con carácter provisional aparte de la creación de la Subsecretaría, a la espera de la aprobación del Reglamento de Organización y Funcionamiento de toda la Consejería.

En cuanto a institutos y organismos autónomos, el único aspecto destacable es el Decreto 206/1995, de 24 de julio, por el que se modifica el Decreto 83/1994, de 26 de abril, que aprobó el Reglamento del Instituto Valenciano de Finanzas.

Aparte de estos aspectos, y dentro del capítulo organizativo que pone en marcha el nuevo Gobierno, hay que destacar por un lado el Decreto 247/1995, de 24 de julio, por el que se crean los registros de actividades y de bienes y derechos patrimoniales de altos cargos de la Generalidad Valenciana, de manera semejante a como lo hace a nivel de Estado la Ley 12/1995, de 11 de mayo, regulándose asimismo el contenido de los registros así como la posibilidad y condiciones de acceso a los mismos.

También es destacable finalmente, el Decreto 257/1995, de 3 de agosto, por el que se regulan determinadas competencias relativas a la publicidad e información institucionales, anuncios oficiales, ediciones y publicaciones, pertenecientes al ámbito de la Generalidad Valenciana. Este Decreto supone el control institucional desde la Presidencia de la Generalidad en la contratación de cualquier campaña de anuncios oficiales y publicidad institucional, así como de cualquier edición o publicación de la Generalidad.

En cuanto a función pública, son cuatro los Decretos publicados durante el año 1995, correspondiendo tres al Gobierno socialista y sólo uno al Gobierno de coalición del Partido Popular-Unió Valenciana. El primero de los Decretos es el 8/1995, de 10 de enero, por el que se regulan los méritos a aplicar en los concurso de funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, que corresponden al conocimiento de las especialidades de la organización territorial y normativa autonómica; a continuación está el Decreto 91/1995, de 16 de mayo, de integración de personal funcionario en estatutario, que posibilita y regula que determinado personal funcionario de carrera del ámbito sanitario perteneciente a los cuerpos, escalas, o clases señalados en el anexo del Decreto, se integren en el correspondiente régimen estatutario de la seguridad social; y finalmente, está el Decreto 99/1995, de 16 de mayo, por el que se reordena el sistema retributivo correspondiente al personal al servicio de la administración del Consejo de la Generalidad y de las entidades autónomas de ella dependientes y que viene a modificar el sistema retributivo de parte del personal al servicio de la administración valenciana en relación al complemento específico en función de los puestos de trabajo individualmente considerados.

Por lo que se refiere a la etapa del nuevo Gobierno, es de destacar el Decreto

349/1995, de 28 de noviembre, sobre la regulación del personal eventual al servicio de la administración del Gobierno valenciano, que viene a flexibilizar el nombramiento y cese de este personal eventual que depende básicamente, tanto de la Presidencia de la Generalidad como de los Consejeros.

Finalmente en cuanto a la convocatoria de elecciones, hay que destacar aquí el Decreto 7/1995, de 3 de abril, de la Presidencia de la Generalidad, mediante el que se disuelven las Cortes Valencianas y se convocan elecciones a las mismas, que apareció con algunos errores importantes como la distribución de los diputados a elegir por circunscripciones, o la ausencia del lugar y hora de la convocatoria de las nuevas Cortes; y los Decretos normales siempre que se convocan elecciones: el Decreto 62/1995, de 18 de abril, por el que se modifican los modelos de actas de Mesa y actas de Juntas Electorales Provinciales; y el Decreto 63/1995, también del 18 de abril, por el que se regula el régimen de dietas e indemnizaciones que han de percibir los miembros de la administración electoral, personal a su servicio y personal de las administraciones públicas que participen en el desarrollo del proceso electoral autonómico.

B) Normas de desarrollo organizativo.

En cuanto a las normas que desarrollan Leyes, en esta ocasión todas las normas desarrollan Leyes aprobadas por las Cortes Valencianas.

En primer lugar nos encontramos dos Decretos que vienen a desarrollar la Ley de Coordinación de Policías Locales. Se trata del Decreto 260/1994, de 20 de diciembre, por el que se desarrolla la Disposición Transitoria Primera de la Ley 2/1990, de 4 de abril, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad Valenciana, de dispensa de un grado del requisito de titulación de los policías locales, a efectos de promoción interna; y el Decreto 18/1995, de 24 de enero, regulador de los criterios de utilización del equipo de autodefensa y el armamento por los policías locales de la Comunidad Valenciana.

Por lo que se refiere a la Ley de Formación de Personas Adultas, son dos los Decretos que vienen a desarrollarla. Concretamente se trata del Decreto 73/1995, de 2 de mayo, por el que se crea la prevista Comisión Interdepartamental de la Formación de Personas Adultas como instrumento de coordinación de los diferentes organismos de la administración autonómica con competencias en ese sector; y por otro lado se trata del Decreto 90/1995, de 16 de mayo, por el que se regula la composición, competencias y funcionamiento del igualmente previsto en la Ley, Consejo de la Formación de Personas Adultas en la Comunidad Valenciana, como órgano de participación de las distintas instituciones que intervienen en la formación de personas adultas.

En cuanto a la Ley del Servicio de Emergencias son tres los Decretos que vienen a aprobarse para desarrollar el mismo, los dos primeros aprobados por el Gobierno anterior y uno por el nuevo.

Los aprobados por el Gobierno anterior son por un lado el Decreto 61/1995, de 18 de abril, por el que se acepta la integración provisional de los servicios de

prevención y extinción de incendios y salvamento del Consorcio Provincial de Castellón y de los Consorcios Comarcales de la Marina Alta, la Marina Baixa, la Vega Baja y el Vinalopí en la Generalidad Valenciana; y el Decreto 72/1995, de 2 de mayo, por el que igualmente se acepta la integración también con carácter provisional de los servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento del Consorcio Provincial de Valencia y de los Consorcios Comarcales del Bajo Vinalopò y de los municipios de la Montaña de Alicante en la Generalidad Valenciana. Con posterioridad a la celebración de las elecciones se aprobó el Decreto 253/1995, de 24 de julio, por el que se aprueba el protocolo de actuación frente a incendios forestales en la Comunidad Valenciana, que incluye las fases de preemergencia y emergencia, la estructura organizativa y la operatividad.

Finalmente, hay que destacar el desarrollo de la Ley de Presupuestos para 1995 en lo que se refiere a la deuda pública, en que existen dos Decretos, uno correspondiente a cada Gobierno. El primero es el Decreto 45/1995, de 22 de marzo, por el que se dispone la creación de deuda pública de la Generalidad Valenciana para el año 1995, si bien el nuevo Gobierno introduce modificaciones y aprueba un nuevo Decreto, el 350/1995, de 28 de noviembre, todo ello en desarrollo del artículo 14 de la Ley de Presupuestos de la Generalidad Valenciana para 1995.

C) Normas sectoriales.

Con relación a la normativa sectorial hay que indicar que han sido básicamente seis los sectores en que se ha incidido a lo largo de 1995. Al ya tradicional de administración local, se unen en esta ocasión al igual que el pasado año, medio ambiente y además agricultura, educación, vivienda y sanidad. Asimismo, hemos de indicar que de los cuarenta y seis Decretos que hemos seleccionado en normas sectoriales, sólo cinco han sido aprobados por el nuevo Gobierno. Ello responde lógicamente a la política del anterior Gobierno de aprobar todos aquellos aspectos que venían a desarrollar su programa y, por otro lado, a cierta paralización producida en la administración valenciana por la entrada de un nuevo gobierno como consecuencia de las elecciones.

Comenzando por la materia de agricultura, hay que destacar básicamente los siguientes Decretos: Decreto 13/1995, de 10 de enero, por el que se aprueba el plan director de modernización del riego de la Comunidad Valenciana; Decreto 14/1995, de 10 de enero por el que se regula la obtención de carnets de manipulador de plagicidas en la Comunidad Valenciana; Decreto 20/1995, de 24 de enero, por el que se modifica el Decreto 31/1994, de 8 de febrero, sobre régimen jurídico de las explotaciones agrarias preferentes; Decreto 69/1995, de 18 de abril, por el que se aprueba el plan de utilización de agua para riego de la Comunidad General de Regantes de Montesa; Decreto 76/1995, de 2 de mayo, por el que se crea la lista de explotaciones ganaderas y se dictan normas relativas a la documentación y ordenación sanitaria de las mismas en el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana; y, por último, Decreto 121/1995, de 19 de junio, sobre valorización de productos agrarios obtenidos por técnicas de agricultura integrada. Todos estos Decretos en materia de agricultura fueron dictados por el anterior Gobierno. Dentro de esta

misma materia, aunque aparecerá en el apartado de otras disposiciones, hay que recordar los Decretos aprobados también a lo largo del año 1995, referentes a ayudas por los daños ocasionados en la agricultura como consecuencia de las catástrofes padecidas por la Comunidad Valenciana.

Por lo que se refiere a la materia de medio ambiente se continúa con la intensa actividad en esta materia por parte del Gobierno anterior, que a lo largo del año 1995 llega a dictar hasta siete Decretos referentes a estas materias, que son los siguientes: Decreto 47/1995, de 22 de marzo, por el que se modifican determinados artículos del Decreto 170/1992, de 16 de octubre, por el que se aprobó el estatuto de la entidad pública de saneamiento de aguas residuales de la Comunidad Valenciana; Decreto 95/1995, de 16 de mayo, por el que se aprueba definitivamente el plan rector de uso y gestión del paraje natural de la Comunidad Valenciana del Desert de les Palmes; Decreto 96/1995, de 16 de mayo, por el que se aprueba el plan de ordenación de los recursos naturales de la cuenca hidrográfica de la Albufera; Decreto 97/1995, de 16 de mayo, por el que se crea el centro de servicios para la gestión del agua; y el Decreto 135/1995, por el que se delegan en el Ayuntamiento de San Vicent del Raspeig determinadas competencias en materia de calificación de actividades, lo mismo que se hace a través de los Decretos 136/1995, de 19 de junio, para Puáol, y el Decreto 137/1995, también de 19 de junio, en el Ayuntamiento de Quart de Poblet.

En cuanto a la materia de educación son muchas las disposiciones adoptadas y todas ellas igual que en el caso de medio ambiente con excepción de la última, aprobadas por el Gobierno anterior. Se trata por un lado de diversos Decretos que hacen referencia a aspectos universitarios, como es el 262/1994, de 20 de diciembre, por el que se aprueba la adscripción del Centro Escuela Universitaria Ford-España a la Universidad Politécnica de Valencia; el Decreto 28/1995, de 21 de febrero, por el que se aprueban las normas relativas al proceso electoral y constitución del claustro constituyente de la Universitat Jaume I de Castellón; el Decreto 36/1995, de 7 de marzo, por el que se crea el Instituto Universitario de Ciencia de los Materiales; el Decreto 37/1995, de 7 de marzo, por el que se aprueba la adscripción del Centro Privado Universitario San Pablo de Elche a la Universidad de Alicante; el Decreto 85/1995, de 16 de mayo, por el que se autorizan diversas enseñanzas en las Universidades de la Comunidad Valenciana; el Decreto 105/1995, por el que se crea el Instituto de Tráfico y Seguridad Vial de la Universidad de Valencia; y, finalmente, el único Decreto aprobado por el nuevo Gobierno en materia de educación es también del ámbito universitario y se trata del Decreto 330/1995, de 30 de octubre, por el que se aprueba la adscripción del centro privado Facultad de Estudios de la Empresa, del Instituto Social Empresarial, a la Universidad Politécnica de Valencia.

Por otro lado, por lo que se refiere a aspectos de investigación, está el Decreto 10/1995, de 10 de enero, por el que se crea la comisión gestora de plan valenciano de ciencia y tecnología.

Finalmente con relación a la política musical, es de destacar el reconocimiento oficial y creación de diversos conservatorios de música en Cullera (Decreto 86/1995), de 16 de mayo; la Vall d'Uixò (Decreto 87/1995), de 16 de mayo; Requena (Decreto 88/1995), de 16 de mayo; Torrent (Decreto 89/1995), de 16 de

mayo; Elx (Decreto 131/1995), de 19 de junio; y Dénia (Decreto 132/1995), de 19 de junio.

En cuanto a vivienda son cuatro importantes Decretos los aprobados a lo largo del año 1995, correspondiendo los dos primeros al anterior Gobierno y los dos últimos al nuevo. Se trata del Decreto 267/1994, de 30 de diciembre, por el que se regulan determinados aspectos de las ayudas económicas directas para la financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda; el Decreto 9/1995, de 10 de enero, por el que se regula el sistema específico de ayudas a la rehabilitación estructural especial; el Decreto 294/1995, de 24 de octubre, de asignación de jerarquía normativa las ordenes del Consejero de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, por las que se adoptan medidas en relación con el cierre del plan de viviendas 1992/1995; y finalmente, el Decreto 333/1995, de 3 de noviembre, por el que se regula el régimen de fianzas por arrendamiento de fincas urbanas y prestaciones y servicios por suministros complementarios en la Comunidad Valenciana.

Por lo que se refiere a Sanidad, se trata de cinco Decretos, todos ellos aprobados por el Gobierno anterior. Se trata en primer lugar del Decreto 12/1995, de 10 de enero, por el que se autoriza la instalación de tanatorios en el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana y se regulan los requisitos mínimos que deben cumplir dichos establecimientos funerarios para su funcionamiento; el Decreto 67/1995, de 18 de abril, por el que se publican las comisiones provinciales y autonómicas de visado de publicidad médico-sanitaria; Decreto 74/1995, de 2 de mayo, por el que se crea el plan integral del paciente diabético en la Comunidad Valenciana; Decreto 75/1995, de 2 de mayo, por el que se acepta la transferencia del Centro de Planificación Familiar y otros servicios de salud pública del Ayuntamiento de Alicante; y, por último, el Decreto 133/1995, de 19 de junio, por el que se regula la autorización de los servicios médicos de empresa en la Comunidad Valenciana.

Finalmente, el último aspecto sectorial importante que se regula a lo largo del año 1995, es el referente, como ya es tradicional, a la administración local, destacando en este caso por un lado, el Decreto 83/1995, de 16 de mayo, por el que se segregan y agregan recíprocamente, porciones de los términos municipales de Picanya y Paiporta; el Decreto 114/1995, de 6 de junio, por el que se segrega el Barrio de Los Pajares en el término municipal de Castielfabib para su agregación al término de Torrebaixa; ocasionados ambos Decretos por la cercanía de los núcleos urbanos. Y por otro lado están los dos Decretos aprobados ya por el nuevo Gobierno. En primer lugar el Decreto 363/1995, por el que se agregan recíprocamente porciones de los términos municipales de Rocafort y Godella, que responde a las mismas razones del caso anterior; y finalmente, está el Decreto 364/1995, de 29 de diciembre, por el que se aprueba el cambio de denominación del municipio de Montaberner por la forma en valenciano de Montaverner, siguiendo por tanto el Consejo el criterio tradicional del Gobierno anterior de valencianización del nombre de los municipios.

A parte de estos seis bloques más importantes, hay otras normas sectoriales puntuales entre las que cabe destacar, en materia de consumo, el Decreto 11/1995, de 10 de enero, por el que se regula la actividad de prestación de servicios a domicilio; en materia de Obras Públicas el Decreto 23/1995, de 6 de febrero, por el que se aprueba el segundo plan de carreteras de la Comunidad Valenciana y el catálogo

del sistema viario de la Comunidad Valenciana; en materia de juventud el Decreto 24/1995, de 6 de febrero, por el que se regula la red valenciana de información juvenil; y finalmente, en materia de cultura, el Decreto 66/1995, de 18 de abril, por el que se regula la visita pública al Museo de Bellas Artes San Pío V de Valencia y el Museo de la Valltorta.

D) Otras disposiciones.

En este último apartado recogemos básicamente tres aspectos, por un lado, todas las disposiciones dictadas con motivo de las diversas catástrofes habidas en la Comunidad Valenciana a lo largo del año 95; en segundo lugar la regulación de Fundaciones; y, por último, una especie de disposiciones como cajón de sastre, de temas puntuales, dictadas ya todas ellas por el nuevo Gobierno.

Por lo que se refiere al tema de catástrofes hay que destacar en primer lugar el Decreto 92/1995, de 16 de mayo, por el que se regulan ayudas a titulares de explotaciones agrícolas afectadas por adversidades climatológicas; y los tres Decretos dictados ya por el nuevo Gobierno, que son el Decreto 272/1995, de 8 de septiembre, por el que se regulan ayudas financieras y subvenciones directas a las explotaciones agrícolas y ganaderas afectadas por la sequía de 1995; el Decreto 273/1995, de 8 de septiembre, por el que se establecen ayudas económicas a los titulares de explotaciones agrícolas afectadas por las tormentas de agosto y septiembre de 1995; y, por último, el Decreto 317/1995, de 30 de octubre, por el que se aprueban actuaciones para la reposición de infraestructura agrícola pública dañada por las lluvias del verano de 1995 en la Comunidad Valenciana.

Con relación al tema de fundaciones hay dos Decretos aprobados por el anterior Gobierno, que son el Decreto 60/1995, de 18 de abril, sobre registro y protectorado de fundaciones; y el Decreto 116/95, de 6 de junio, de creación del registro de fundaciones benéficas asistenciales y laborales.

Finalmente nos encontramos para acabar toda esta relación de disposiciones con cuatro Decretos elaborados ya por el nuevo Consejo, sobre temas puntuales e importantes, que son los siguientes, el Decreto 205/1995, de 11 de julio, por el que se determina la participación de la Generalidad Valenciana en los órganos de gobierno y administración de las confederaciones hidrográficas del Júcar, Segura y Ebro; Decreto 259/1995, de 3 de agosto, por el que se establece un nuevo procedimiento para otorgar la gestión de los Feder; Decreto 328/1995, de 30 de octubre, por el que se crea el Consejo Valenciano de Acción Social; y finalmente, el Decreto 331/1995, de 3 de noviembre, por el que se establece la ayuda económica para el cuidado de ancianos y ancianas para el cuidado familiar.

Así pues, del total de las 86 disposiciones seleccionadas para el presente informe, corresponden 58, es decir, el 67 por cien, al Gobierno anterior; y 28, es decir, el 33 por cien, al Gobierno de coalición surgido de las elecciones.

Conflictividad jurídica

Por el Presidente del Gobierno se interpuso Recurso de Inconstitucionalidad contra la Disposición Final Primera, de la Ley 3/1995, de 2 de marzo, de modifica-

ción de la Ley 11/1985, de Cooperativas de la Comunidad Valenciana. Frente a dicho Recurso comparecieron tanto el Consejo como las propias Cortes.

Actividad institucional

Como indicábamos al inicio de nuestro informe el año 1995 viene marcado especialmente en la Comunidad Valenciana, por la convocatoria de elecciones y la celebración de éstas el día 28 de mayo. Como consecuencia de ellas y del pacto de gobierno entre el Partido Popular y Unió Valenciana, el candidato del Partido Popular obtiene la investidura de las Cortes Valencianas el día 30 de junio de 1995, Eduardo Zaplana Hernández-Soro; e inmediatamente forma su Gobierno que se caracteriza por la reducción del número de Consejerías en relación al Gobierno anterior, en la medida en que fusiona las antiguas Consejerías de Cultura y de Educación y Ciencia, tal y como había figurado en un principio. Por otro lado, las Consejerías de Agricultura y Pesca y de Medio Ambiente, se fusionan, y es precisamente la nueva Consejería resultante —Agricultura y Medio Ambiente—, la que pasa a ocupar el Partido Unió Valenciana, que como grupo minoritario forma parte de la coalición de gobierno. Finalmente, la última modificación importante se produce en la anterior Consejería de Industria, Comercio y Turismo, al perder las competencias de turismo, en beneficio de la propia Presidencia de la Generalidad, tal y como el Partido Popular había anunciado en su campaña electoral. En este sentido, el antiguo Instituto Turístico Valenciano (ITVA) pasa a transformarse como consecuencia de su tramitación en las Cortes Valencianas, en Agència Valenciana de Turisme.

El pacto con Unió Valenciana no se circunscribe exclusivamente a la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente, sino que tiene además otros aspectos tanto internos en la propia Consejería como en la estructuración del nuevo Gobierno.

En cuanto a la estructura interna de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente, se permite la creación de una Subsecretaría que, si bien, aparece en su denominación oficial como Subsecretaría de Agricultura y Medio Ambiente, pasa a ocuparse de facto exclusivamente de los temas de medio ambiente, en un intento por parte del Partido de Unió Valenciana de mantener la doble estructura a todos los niveles de las antiguas Consejerías de Agricultura y Pesca por un lado, y de Medio Ambiente por otro. Asimismo, el pacto con Unió Valenciana supone también que el Instituto Valenciano de la Juventud pase a manos de este Partido, así como la Presidencia del Consejo de Administración de la Radiotelevisión Valenciana.

Por lo que se refiere a la actividad parlamentaria hay que reseñar como valoración global que las Cortes Valencianas registran un cierto incremento en su Tercera Legislatura, al aproximarse al final de la misma, si bien algo menor que el que se produjo tanto al finalizar la Primera como la Segunda Legislatura. En todo caso, son muchas las Resoluciones que se aprueban sobre todo en torno al debate de política general que tiene lugar en los días 7, 8 y 9 de febrero de 1995.

Con el inicio de la nueva Legislatura y el cambio en el Gobierno, se produce un cierto "impasse", hasta que quienes habían estado en la oposición asumen su papel de fuerzas parlamentarias que apoyan al Gobierno y, al mismo tiempo,

mientras el Partido Socialista asume su papel de primer partido de la oposición. Por ello y al menos en un primer momento, la actividad parlamentaria la plantea básicamente el Grupo Parlamentario de Esquerra Unida-Els Verds, pero a partir de mediados del otoño el Partido Socialista comienza a presentar múltiples iniciativas parlamentarias.

Por lo que se refiere al resto de las Instituciones que integran la Generalidad Valenciana, hay que destacar en primer lugar que el bloqueo habido al final de la anterior Legislatura en torno al Consell Valencià de Cultura desaparece al producirse un pacto entre todas las fuerzas políticas y aprobarse la Resolución 4/IV, de 20 de septiembre de 1995, por la que quedan cubiertas todas las vacantes existentes en ese momento en la citada Institución.

En cuanto al Comité Económico y Social, el principal cambio que se produce es el de su nuevo Presidente, cesando el designado por el Gobierno anterior, Don Antonio Sotillo Martí, y pasando a ser nombrado Don Angel Blasco Pellicer.

Con referencia al Síndic de Greuges, hay que reseñar a lo largo del año 1995 un aumento de su actividad, lo cual se refleja bien en el Informe que presenta en el verano ante las Cortes Valencianas. En todo caso, el único problema que tiene la Institución del Síndic de Greuges, es la preeminencia de quejas provenientes de su ámbito geográfico más cercano, es decir, la provincia de Alicante, y su poca incidencia en el norte de la Comunidad Autónoma.

Por lo que se refiere a la Sindicatura de Cuentas, continúa su actividad normal a lo largo de 1995.

Finalmente, en cuanto al Consejo Jurídico Consultivo, hay que reseñar que el Gobierno socialista renuncia a su puesta en funcionamiento, quedando por tanto durante todo 1995 sin funcionar, dado que tampoco hasta al menos el 31 de diciembre de ese mismo año, el nuevo Gobierno se plantea su puesta en marcha.

Por otro lado, hay que reseñar que continúa la tramitación parlamentaria en el seno de las Cortes Generales de la iniciativa legislativa de las Cortes Valencianas para que el municipio de Gátova perteneciente a la provincia de Castellón pase a formar parte de la provincia de Valencia. Si bien esta iniciativa que cuenta con el respaldo tanto del municipio como de las dos Diputaciones, y de la propia Generalidad Valenciana, no deja de tener su importancia por ser la primera modificación de los límites provinciales que se produce en España en muchos años.

Finalmente hay que indicar que durante el año 1995 continuaron la transferencia de competencias a la Generalidad. Se trata de las materias siguientes: Cofradías de Pescadores (Real Decreto 206/1995, de 10 de febrero); defensa contra fraudes y calidad agroalimentaria (Real Decreto 207/1995, de 10 de febrero); sociedades agrarias de transformación (Real Decreto 208/1995, de 10 de febrero); reforma y desarrollo agrario (Real Decreto 209/1995, de 10 de febrero); conservación de la naturaleza (Real Decreto 210/1995, de 10 de febrero); sanidad agraria (Real Decreto 211/1995, de 10 de febrero); y previsión de medios materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia (Real Decreto 293/1995, de 24 de febrero).

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios:

Total diputados: 89

Composición a 1-I-1995:

Socialista: 45

Popular: 30

Nacionalista Unió Valenciana: 6

Esquerra Unida: 6

Grupo Mixto: 2

Composición tras las elecciones:

Popular: 42

Socialista: 32

Esquerra Unida-Els Verds: 10

Nacionalista Unió Valenciana-I. C.: 5

Estructura del Gobierno:

A 1-I-1995:

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 Sanchis

Industria, Comercio y Turismo: Martín Sevilla Jiménez

Agricultura, Pesca y Alimentación: Josep María Coll Comín

Medio Ambiente: Emèrit Bono Martínez

Desde julio de 1995:

Presidente: Eduardo Zaplana Hernández-Soro

Número de Consejerías: 8

Economía y Hacienda: José Luis Olivas Martínez

Administración Pública: José Joaquín Ripoll Serrano

Obras Públicas, Urbanismo y Transportes: Luis Fernando Cartagena Travesedo

Cultura, Educación y Ciencia: Fernando Villalonga Campos

Sanidad y Consumo: Joaquín Farnós Gauchía

Trabajo y Asuntos Sociales : José Sanmartín Esplugues

Industria y Comercio: Diego Such Pérez

Agricultura y Medio Ambiente: M^a. Angels Ramón-Llin Martínez

Tipo de Gobierno:

Hasta julio de 1995:

Por apoyo parlamentario: mayoritario.

Partidos y número de Diputados que lo apoyan: PSPV-PSOE (45).

Composición del Gobierno: homogéneo (PSPV-PSOE)

Desde julio de 1995:

Por apoyo parlamentario: mayoritario.

Partidos y número de diputados que lo apoyan: PP (42) y UV (5).

Composición del Gobierno: De coalición (PP la Presidencia y todas las Consejerías excepto la de Agricultura y Medio Ambiente que corresponde a UV).

Cambio de Gobierno:

Nuevo Gobierno (julio 1995).

Investidura, Moción de Censura y Cuestión de Confianza:

A lo largo de 1995 se produjo la investidura del nuevo Presidente de la Generalidad que se desarrolló el día 30 de junio, tomando posesión ante las Cortes Valencianas el día 4 de julio.

Mociones de Reprobación:

Ninguna.

Debates y Resoluciones aprobadas:*Datos globales (III Legislatura):*

Proyectos de Ley: 1

Proposiciones de Ley: 2

Proposiciones no de Ley: 30

Interpelaciones: 3

Mociones: 2

Preguntas: 380

Orales en el Pleno: 68

Orales en Comisión: 4

Escritas: 308

Preguntas de interés general al Presidente de la Generalidad: 11

Comparecencias en Pleno: 8

Comparecencias en Comisión: 8

Solicitudes de documentación: 28

Datos globales (IV Legislatura):

Proyectos de Ley: 4

Proposiciones de Ley: 3

Proposiciones no de Ley: 83

Interpelaciones: 45

Mociones: 15

Preguntas: 1095

Orales en el Pleno: 357

Orales en Comisión: 30

Escritas: 708

Preguntas de interés general al Presidente de la Generalidad: 15

Comparecencias en Pleno y Comisión: 108

Solicitudes de documentación: 64

Resoluciones y debates más importantes (III Legislatura):

Los días 7, 8 y 9 de febrero se celebró el debate de política general.

Las Resoluciones más importantes, incluidas aquéllas más destacables surgidas del debate de política general, fueron:

— Resolución 236/III de 9 de febrero (BOCV núm. 256), sobre presentación del plan de prevención y extinción de incendios para 1995.

— Resolución 241/III de 9 de febrero (BOCV núm. 256), sobre iniciativas necesarias para la creación y puesta en funcionamiento del Banco Público Valenciano.

— Resolución 242/III de 9 de febrero (BOCV núm. 256), sobre proposición en el Consejo de Política Fiscal y Financiera de un nuevo sistema de financiación basado en la autonomía financiera y la solidaridad interterritorial.

— Resolución 244/III de 9 de febrero (BOCV núm. 256), sobre regulación legal del Instituto de Filología Valenciana como entidad que tenga atribuidas todas las competencias para asesorar y dictaminar en materia lingüística en lo que se refiere a la lengua propia de la Comunidad Valenciana.

— Resolución 246/III de 9 de febrero (BOCV núm. 256), sobre aplicación urgente de la proposición de ley sobre ampliación de ayudas a todos los damnificados por la rotura de la presa de Tous.

— Resolución 251/III de 15 de febrero (BOCV núm. 258), sobre aprobación de agua suficiente para asegurar el riego de la Vega Baja.

— Resolución 256/III de 6 de marzo (BOCV núm. 267), de creación de una Comisión en la Consejería de Educación y Ciencia para el control del sexismo en la homologación de los libros de texto y materias curriculares.

— Resolución 267/III de 29 de marzo (BOCV núm. 268), sobre conclusión de la redacción del Plan Hidrológico Nacional y su remisión al Congreso de los Diputados para su debate.

Resoluciones y debates más importantes (IV Legislatura):

En la IV Legislatura tuvo lugar el debate de investidura y el debate del Proyecto de Ley de Presupuestos.

Las Resoluciones más importantes fueron:

— Resolución 4/IV de 20 de septiembre (BOCV núm. 7), de elección de los miembros del Consell Valencià de Cultura.

— Resolución 14/IV de 17 de octubre (BOCV núm. 14), sobre presentación del mapa escolar.

— Resolución 24/IV de 26 de octubre (BOCV núm. 14), para que el Consejo tramite con carácter de urgencia un Proyecto de Ley de Crédito Extraordinario de ayudas a los damnificados por las inclemencias meteorológicas.

— Resolución 31/IV de 23 de noviembre (BOCV núm. 22), en la que se insta al Consejo a la ejecución de los proyectos en marcha de la ciudad de Valencia de mejora del transporte público y de la Ciudad de las Ciencias.

— Resolución 32/IV de 23 de noviembre (BOCV núm. 22), para que el Consejo se dirija al Gobierno del Estado para la indemnización a los afectados por la pantanada de Tous.

Reforma del Reglamento Parlamentario:

No ha habido.

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento:

Durante la III Legislatura se aprobó la Resolución de Presidencia 4/III, de 16 de junio de 1995 (BOCV núm. 274), sobre declaración de actividades y bienes patrimoniales.

En la IV Legislatura se han aprobado la Resolución 1/IV, de 26 de junio de 1995 (BOCV núm. 1) sobre turno de intervención de los Grupos Parlamentarios en el debate de investidura; la Resolución 2/IV, de 17 de octubre (BOCV núm. 10), sobre el procedimiento de los turnos generales de intervención de los Grupos Parlamentarios en las Comparecencias; la Resolución 3/IV, de 13 de diciembre (BOCV núm. 22), sobre designación de asesores honoríficos de la Presidencia de las Cortes Valencianas.

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

Durante en año 1995 la Sindicatura de Cuentas y el Síndic de Greuges continúan con su funcionamiento normal, remitiendo el primero su Informe anual a las Cortes el día 28 de diciembre y el segundo el suyo que se publica en el BOCV núm. 3, de 8 de septiembre de 1995.

Por otra parte, no se ha puesto en funcionamiento el Consejo Jurídico Consultivo que había sido aprobado por la Ley 10/1994, de 19 de diciembre.

Rasgos generales

Frente a la línea de continuidad política de los últimos años, 1995 ha sido, sin lugar a dudas, un año de profundo cambio en la vida política e institucional de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Dicho cambio viene producido, por una parte, por los resultados habidos en las elecciones autonómicas del mes de mayo, que, aunque han mantenido al Partido Socialista Obrero Español en el poder, han supuesto la pérdida de la mayoría absoluta; con ello se ha transformado profundamente la dinámica político-institucional de la región. Por otra parte, los resultados de las elecciones locales también han generado un cambio en la relación de fuerzas dentro de la Región que se plasma, sobre todo, en la pérdida por parte del Partido Socialista de buena parte de las Alcaldías, en especial, las de las ciudades más grandes. No obstante, el Partido Socialista Obrero Español sigue controlando las dos Diputaciones Provinciales. En todo caso, buena parte de las alcaldías ocupadas por el Partido Popular se sustentan en una minoría mayoritaria; un hipotético acuerdo de la izquierda modificaría, pues, la situación.

Desde el punto de vista jurídico-institucional, el dato más destacable del año 1995 es el amplio proceso de traspasos de funciones y servicios, producto, en su mayor parte, de la reforma estatutaria del pasado año. Tres "paquetes" de Decretos han servido para la asunción efectiva de nuevas competencias en las materias que más adelante se señalan (Reales Decretos 57 a 62/1995, de 24 de enero, *Boletín Oficial del Estado* de 16 de febrero de 1995; Reales Decretos 634 a 642/1995, de 21 de abril, *Boletín Oficial del Estado* de 17 de mayo de 1995; Reales Decretos 1860 a 1866, de 17 de noviembre, *Boletín Oficial del Estado* de 20 de diciembre de 1995). Cuantitativamente, estos traspasos representan la mayor parte de los casi 14.000.000.000 pts. en que se valora el coste del total de los recibidos por Extremadura durante la Vª Legislatura estatal.

Ejercicio de las competencias

Actividad legislativa

La actividad legislativa habida durante 1995 ha sido intensa, aprobándose nueve leyes; no obstante, hay que destacar que sólo una de ellas ha salido de la nueva Asamblea elegida en el mes de mayo, procediendo, pues, la mayor parte de la anterior legislatura.

Dos de las leyes aprobadas son prácticamente leyes medida de tipo económico que tienen por objeto hacer frente a la sequía mediante la condonación de determinadas deudas (Ley 1/1995) y la ampliación coyuntural de las posibilidades de otorgar subvenciones directas (Ley 6/1995).

La Ley 3/1995, de fomento de la vivienda en Extremadura, aunque más general que las anteriores, encaja, como fácilmente se deduce de su denominación, en ese mismo tipo de actividad legislativa, que supone la adopción de una serie de medidas técnicas como instrumento de desarrollo de una determinada política. La finalidad de esta ley es reducir, en lo posible, las actividades especulativas y facilitar el acceso a la vivienda de las rentas bajas y medias.

La Ley 5/1995, de modificación parcial y urgente del texto refundido de la Ley de la Función Pública de Extremadura, tiene por objeto adecuar esta materia a las bases estatales en dos terrenos: apertura del acceso a la función pública a los ciudadanos de la Unión Europea, por un lado, y hacer más flexibles los instrumentos de planificación para la gestión de los recursos humanos. Hay que destacar, asimismo, que esta Ley crea la Escuela de Administración Pública.

También la Ley 4/1995, de Crédito Cooperativo, desarrolla bases estatales, aunque se trata de un desarrollo general de la materia y, en concreto, de la Ley del Estado 13/1989, de Cooperativas de Crédito, afectada por la STC 155/1993.

La Ley 9/1995, de modificación parcial de la Ley 1/1989, del Consejo Asesor de Radiotelevisión Española en Extremadura, es la que posee un cariz más marcadamente político. Se trata de la única Ley aprobada durante 1995 tras la constitución de la nueva Asamblea, y es producto del pacto de toda la oposición; su finalidad es modificar la composición del Consejo Asesor de Radiotelevisión Española en Extremadura, asignando un miembro a cada grupo parlamentario y el resto, hasta diez, se reparten proporcionalmente entre los distintos grupos atendiendo a su representación en la Cámara.

Son las tres leyes que resta por citar las que, posiblemente, tengan un mayor interés. Ello porque son manifestación del uso de la potestad legislativa como instrumento de regulación general de sectores de actividad. Se trata, en concreto, de la Ley 2/1995, del Deporte de Extremadura, de la Ley 7/1995, de Carreteras de Extremadura, y de la Ley 8/1995, de Pesca. Lo más destacable de estas leyes es, en efecto, su voluntad de establecer un régimen jurídico general para sectores de actividad, fijando desde los grandes principios hasta el marco institucional para su gestión, pasando por la determinación de los instrumentos de actuación de los poderes públicos, regímenes sancionadores, etc... Pero, a la vez, no debe pasar desapercibido el dato de que se trata de tres sectores de naturaleza y alcance político muy diverso; frente a lo ocurrido en otras ocasiones, no se trata de un "bloque" de leyes adoptadas desde una determinada perspectiva social, económica, o cultural. Por el contrario, sus implicaciones son muy diversas, mezclándose elementos de distinta naturaleza; ello quizá pudiera interpretarse como un dato de "normalización" en el funcionamiento de las instituciones autonómicas, que dejan de legislar para "justificarse" y usan la potestad legislativa como un instrumento de ejercicio ordinario del poder político, como manifestación, pues, de la autonomía política.

Potestad reglamentaria

Un año más hay que destacar que buena parte de los Decretos dictados por la Junta de Extremadura tiene por objeto subvencionar, mediante una fórmula u otra, actividades económicas. Y también un año más son la agricultura y la ganadería los sectores a los que mayoritariamente van dirigidas las ayudas, en buena medida por los efectos devastadores de la sequía sufrida a lo largo de los últimos años. Junto a ello, las normas conteniendo subvenciones se han ocupado, como en años anteriores, de otros sectores como el turismo, empleo en pequeñas y medianas empresas, artesanía o transportes locales.

Sigue consolidándose la tendencia al desarrollo por parte de la Comunidad Autónoma de normas estatales, generalmente de carácter básico. En este uso de la potestad reglamentaria encajan diversos Decretos sobre materias de distinta naturaleza, como, por ejemplo, el Decreto 44/1995, por el que se aprueba el Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Comunidad Autónoma de Extremadura. En algunos casos no se trata tanto de un desarrollo general de bases estatales, sino de desarrollos puntuales o, incluso, de ajustes de la normativa autonómica a la estatal; en el primer supuesto están, por ejemplo, la regulación de determinados aspectos de los concursos de funcionarios de Administración local (Decreto 6/1995); en el segundo, siguen destacando las normas que se justifican total o parcialmente en la adecuación a la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común: Decreto 128/1995, sobre adjudicación de viviendas, Decreto 178/1995, de la Comisión de Actividades Clasificadas de Extremadura, o Decreto 187/1995, referente a atribuciones de órganos urbanísticos. En esta misma línea, aunque referido a la Ley 13/1995, de Contratos de las Administraciones Públicas, hay que citar el Decreto 186/1995, que deroga el Convenio de gestión de obras y servicios, entre otros motivos, por oponerse a la nueva ley de contratos.

Por lo que respecta al ejercicio de la potestad reglamentaria de desarrollo de leyes propias, hay que destacar el "paquete" de Decretos dictados en desarrollo de la Ley 2/1995, del Deporte: Decretos 169 a 172/1995. Asimismo, el Decreto 201/1995 aprueba el nuevo Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura en desarrollo de la Ley de la Función Pública de Extremadura, que, como se ha visto, ha sido modificada por la Ley 5/1995.

La asunción de nuevas competencias ha comenzado a tener reflejo en la actividad normativa del Ejecutivo, que ha regulado algunas cuestiones vinculadas a dichas competencias; es el caso, por ejemplo, del Decreto 58/1995, por el que se establece el procedimiento para la tramitación de expedientes de autorización de titulaciones universitarias, modificación de planes de estudio y creación y supresión de centros, o el del Decreto 160/1995, relativo a registro de Cooperativas y Sociedades Anónimas Laborales.

Un año más, el medio ambiente, entendido en un sentido amplio, y la ordenación del territorio, en general, han sido objeto de atención por distintas normas reglamentarias: Decreto 46/1995, que introduce nuevas modificaciones en el Plan de Lucha contra Incendios Forestales (INFOEX); Decreto 178/1995, de la Comi-

sión de Actividades Clasificadas de Extremadura; Decreto 187/1995, sobre órganos urbanísticos y de ordenación del territorio.

Otro de los sectores en los que se observa una creciente actividad normativa es el de consumo, pudiéndose citar el Decreto 32/1995, por el que se regula el modelo de hojas de reclamaciones de los consumidores y usuarios y su utilización, el Decreto 188/1995, de horarios comerciales para 1996, y, sobre todo, el Decreto 44/1995, por el que se aprueba el Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Para concluir este apartado, conviene destacar la aprobación de distintos Decretos que afectan a materias conectadas, de una u otra manera, a sectores de actividad encuadrables en las políticas sociales; es el caso del Decreto 10/1995, de regulación de los Expertos Voluntarios Extremeños, o del Decreto 148/1995, por el que se regula el crédito coyuntural denominado "Ayudas al Tercer Mundo", y se crea el Consejo Asesor de Cooperación al Desarrollo.

Competencias ejecutivas

Dos son los datos más relevantes que hay que destacar en relación con la Junta de Extremadura durante 1995. Por una parte, si la remodelación de la estructura del ejecutivo llevada a cabo en 1993 tuvo como una de sus razones prepararse para la asunción de nuevas competencias (ver *Informe 1993*), este año se ha tenido que hacer frente a la asunción efectiva de esas competencias; ello ha obligado a que numerosos Decretos del Presidente hayan ido atribuyendo las nuevas materias a las distintas Consejerías y a que, a su vez, algunas de ellas hayan tenido que adaptarse a sus nuevas competencias. Por otra parte, la celebración de las elecciones obligaba a la formación de un nuevo Consejo de Gobierno, lo que fue aprovechado no sólo para cambiar, en parte, su composición, sino, también, para modificar parcialmente su estructura, como más adelante se verá.

Entrando en lo que es la actividad propiamente dicha del ejecutivo, como es lógico, en un año de elecciones autonómicas toda la acción está fuertemente marcada por las mismas. No obstante, existen unos claros elementos de continuidad en dicha acción. Por una parte, como ya se ha señalado al hablar de la potestad reglamentaria, buena parte de la actividad de la Junta se ha centrado en el apoyo a determinados sectores de la actividad económica y, en especial, el sector agrícola y ganadero fuertemente castigado por la sequía. Se han mantenido las líneas de actuación abiertas en años anteriores en apoyo de otros sectores económicos como el turismo o la artesanía, y en apoyo al empleo, especialmente, a través de las pequeñas y medianas empresas.

También parece confirmarse la idea apuntada en el Informe anterior de considerar cerrada la fase de la realización de grandes obras de infraestructura, para centrarse en las políticas de desarrollo de sectores productivos, sin que ello suponga, como es obvio, un abandono total de las infraestructuras.

Resulta claro el interés del ejecutivo por centrar buena parte de su actividad en las "políticas sociales", entendida la expresión en sentido amplio. Ahora bien, si

hasta el presente esa actividad se ha centrado en acciones proyectadas sobre sectores tradicionales (grupos desfavorecidos, asistencia social, etc...), comienza a verse un interés por llevar las políticas sociales a nuevos terrenos, especialmente de naturaleza cultural; así, hay que destacar la creación del Centro Extremeño de la Imagen (Decreto 180/1995). Asimismo, puede destacarse la creación de la FUN-DESYT, instrumento de canalización de los esfuerzos en materia de investigación del poder público, de la Universidad y de las empresas.

Sigue siendo intensa la actividad de la Junta de Extremadura, y especialmente de la Presidencia, en los foros comunitarios. A este respecto, puede citarse la plasmación del debate sobre la sequía en el seno del Comité de las Regiones, el dato simbólico de que la primera reunión de una Comisión, la de Agricultura, del propio Comité celebrada fuera de Bruselas tuviera lugar en Extremadura, o la institucionalización del Premio Carlos V, otorgado por la Academia Europea de Yuste, y que ha recaído en su primera edición en el ex-presidente de la Comisión Europea Jacques Delors.

Convenios de colaboración

La actividad convencional de la Junta de Extremadura sigue siendo muy intensa, habiéndose inscrito en el Registro General de Convenios casi setecientos acuerdos suscritos con entidades públicas. Cuantitativamente, la mayor parte de dichos Convenios están concluidos con Ayuntamientos de la Región; si a estos Convenios se unen los celebrados con las Diputaciones Provinciales y con otros entes públicos de ámbito regional (Universidad, Colegios Profesionales, etc...) puede deducirse que la cooperación interadministrativa es un principio de amplia implantación en el seno de la Comunidad Autónoma.

Conviene señalar en este apartado que el Decreto 21/1995 ha modificado parcialmente el sistema de registro de convenios.

Conflictividad

Uno de los cambios habidos durante el año 1995 respecto de las líneas generales de los años anteriores en las relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma procede en la impugnación por el Estado de diversos preceptos de tres leyes autonómicas; se trata de la Ley 4/1995, de Crédito Cooperativo (RI 2986/1995); Ley 5/1995, de modificación parcial y urgente del texto refundido de la Ley de la Función Pública de Extremadura (RI 2987/95); y de la Ley 8/1995, de Pesca (RI 2988/95). Todos los recursos han ido acompañados, como es habitual, de la invocación del art. 161.2 de la Constitución y, por tanto, de la suspensión automática de los preceptos impugnados. Se trata, en todo caso, de recursos que no cuestionan globalmente la competencia de la Comunidad Autónoma, aunque, en especial alguno de ellos, la impugnación se extienda a amplios sectores de la norma.

Actividad institucional

La celebración de las elecciones autonómicas y, sobre todo, los resultados habidos en esas elecciones han hecho que la actividad político-institucional en la Comunidad Autónoma haya sido muy distinta de la que se ha desarrollado en años anteriores. Hasta la celebración de dichas elecciones, el funcionamiento institucional vino marcado por la mayoría absoluta con que contaba el PSOE en la Asamblea, lo que permitió, por ejemplo, la aprobación sin dificultades de ocho leyes. Políticamente, la preparación de las elecciones hizo que fueran meses de continua "precampaña" en la que existía la conciencia generalizada de que lo que estaba en juego no era tanto la victoria, que se pronosticaba en favor del PSOE, sino si ésta se iba a obtener por mayoría absoluta. Los resultados electorales arrojaron sólo una mayoría relativa, lo que modificó radicalmente el panorama político.

El "síndrome Andalucía" o técnica de "la pinza" hizo pronto su aparición. El 9 de junio el Partido Popular, la coalición Izquierda-Unida-Los Verdes, y la Coalición Extremeña, o lo que es lo mismo, todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria con excepción del PSOE, firman un *Acuerdo institucional por la revitalización de la Asamblea y otras instituciones de la Comunidad Autónoma*. Tres son las materias sobre las que versa el pacto. En primer lugar se prevé una serie de medidas legislativas consistentes en reformas de normas ya existentes (Reglamento de la Asamblea, Ley de la Hacienda Pública, Ley del Gobierno y Administración, y Ley del Consejo Asesor de Radiotelevisión) o en aprobación de nuevas leyes (Tribunal de Cuentas, Defensor del Pueblo y Subvenciones Públicas); el hilo conductor de todas estas medidas es intensificar los controles de todo tipo sobre el ejecutivo y posibilitar una mayor participación de la oposición en dicho control. El segundo bloque de medidas se refieren al control de la acción de gobierno, propugnando la participación de todos los grupos parlamentarios en las Comisiones Mixtas de Transferencias así como "en otras Comisiones u órganos Consultivos ya creados o que puedan crearse en un futuro". El tercer bloque de medidas pactadas se refiere al funcionamiento de la Asamblea de Extremadura. Por una parte se acuerda apoyar para la Presidencia de la Cámara a quien designe Izquierda Unida-Los Verdes y para una de las Secretarías a quien designe el Partido Popular. Se pacta, asimismo, una reforma del Reglamento de la Asamblea que haga posible la presencia de todos los grupos en la Mesa, incluyendo, pues, al Grupo Mixto; se manifiesta, también, la voluntad de que todos los grupos puedan participar en todos los órganos de la Asamblea respetando el principio de proporcionalidad. Se acuerda, por último, el reparto de las presidencias de comisión según la importancia numérica de cada grupo.

La constitución de la Asamblea vino, pues, a estar presidida por este Pacto; la Presidencia la obtuvo una Diputada de Izquierda Unida, mientras que Vicepresidencias y Secretarías se repartieron entre Partido Socialista Obrero Español y Partido Popular. Buena parte de las iniciativas de la oposición habidas desde entonces derivan del Acuerdo; de ellas el pacto sobre la presencia en el Consejo Asesor de Radiotelevisión se ha concretado en la aprobación de la Ley 9/1995. Fracasó, en cambio, la Proposición de reforma del Reglamento de la Asamblea tendente a

posibilitar la presencia en la Mesa del Grupo Mixto; las ausencias en las filas de la oposición impidieron que prosperara.

Los primeros momentos de funcionamiento de la Asamblea se vieron rodeados de una cierta confusión institucional producto de la dificultad de todos los grupos políticos de asumir la nueva relación de fuerzas, confusión que la Presidencia de la Cámara no contribuyó a despejar. Bajo ese clima de confusión relativa se llevó a cabo el debate de investidura en el que, como era de esperar, ninguna fuerza, con excepción del PSOE, apoyó al Sr. Rodríguez Ibarra, que, en consecuencia, hubo de esperar a la segunda votación para obtener la confianza de la Asamblea, gracias a los votos del PSOE y con la abstención de IU-Los Verdes y del CREX.

A partir de ese momento, la vida política extremeña adquiere una viveza que contrasta con las anteriores legislaturas; ello se debe, sin duda, a la nueva composición de la Asamblea, pero se ha visto favorecida, también, por la renovación operada en la cúpula de las filas regionales del PP.

Institucionalmente, la política regional puede definirse por el empeño de la oposición por incidir lo más posible en la toma de decisiones y en el control del ejecutivo, y en la firme voluntad de éste de caracterizar como función propia el gobierno de la Comunidad Autónoma, tratando de evitar las injerencias de la Asamblea. Son múltiples los ejemplos de iniciativas de todo tipo aprobadas con los votos de la oposición. Un dato significativo, casi inédito en la historia parlamentaria extremeña, es la constitución de dos comisiones de investigación, aunque se trata de estudiar cuestiones sólo de relativo calado político.

El episodio más relevante de la nueva legislatura desde la investidura ha sido, sin lugar a dudas, la negociación del Presupuesto para 1996. El ejecutivo regional presentó en su día un proyecto que la oposición no quiso rechazar globalmente; no obstante, ésta, actuando en bloque, iba a desvirtuar a través de enmiendas el proyecto de la Junta. Ante tal situación, se entró en una negociación entre ejecutivo y oposición, que ha concluido con un *Acuerdo Presupuestario para 1996 entre la Junta de Extremadura y el Partido Popular de Extremadura*, firmado el 26 de diciembre. Al margen de la "originalidad" que supone la conclusión de un acuerdo formal entre el ejecutivo y un partido, políticamente posee una gran trascendencia. Por un lado, relativiza, en parte, la idea de la "pinza" sobre el gobierno regional; a ello seguramente no es ajeno el que los Presupuestos para 1996 son muy importantes para la acción municipal de muchos ayuntamientos gobernados por el Partido Popular. En todo caso, el Acuerdo deja claro que quedan "subsistentes los (pactos) que cualquiera de las partes tenga concertados con otras fuerzas políticas o sociales". Ello, sin embargo, no ha bastado para que reciba duras críticas de Izquierda Unida, que, en todo caso, mantiene su pacto institucional con el Partido Popular y CREX.

Técnicamente el Acuerdo se concreta en la retirada del proyecto de la Junta y en la presentación de un nuevo proyecto pactado, entre cuyas características pueden destacarse, por lo que ahora importa, las siguientes: a) aumento de los instrumentos de seguimiento parlamentario, que lleva, entre otras cosas, a que cualquier acuerdo de baja o minoración de créditos para transferencias de los capítulos IV, V y VII que quiera realizarse una vez que las bajas o minoraciones lleguen a 6.000

millones debe autorizarse por la Asamblea; b) incremento del Fondo Especial de Desarrollo Local; y c) asunción de solicitudes concretas del Partido Popular. Todo ello hace que el nuevo proyecto sea sensiblemente superior al primero presentado por la Junta. El Presupuesto para 1996 ha sido finalmente aprobado ya entrado 1996.

Parece claro que PSOE y PP han rechazado la idea de una legislatura con presupuestos bloqueados, de costes políticos imprevisibles para todas las fuerzas, en una Comunidad en la que hay que recordar que no existe posibilidad de disolución anticipada de la Cámara.

Por lo que respecta a las fuerzas políticas regionales, frente a la estabilidad de los dos partidos mayoritarios, hay que dejar constancia de una cierta crisis interna en el seno de IU, reflejo en buena medida de la crisis general de la coalición, y que en Extremadura ha tenido como manifestación más clara el que el cabeza de lista de la coalición fuera desplazado del liderazgo, como demuestra el que no fuera propuesto para la Presidencia de la Asamblea.

Modificaciones administrativas importantes

Como ya se ha indicado, las modificaciones administrativas más importantes habidas en Extremadura en 1995 son las que afectan al ejecutivo. Por una parte, los traspasos realizados a lo largo del año han tenido como una de sus consecuencias el que se atribuyeran las nuevas competencias a las correspondientes Consejerías mediante Decretos del Presidente de la Junta, atribución que queda resumida en el cuadro adjunto.

<i>Consejería*</i>	<i>Nuevas competencias</i>
Presidencia y Trabajo	Cooperativas, sociedades anónimas laborales y programas de apoyo al empleo. Colegios Oficiales o Profesionales. Espectáculos. Asociaciones. Fundaciones. Trabajo. Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.
Agricultura y Comercio	Ferias internacionales. Desarrollo rural. Sociedades agrarias. Cámaras agrarias. SENPA. Defensa contra fraudes y calidad agroalimentarios.
Bienestar Social	Mutualidades de previsión social. INAS. INSERSO.
Economía, Industria y Hacienda	Casinos juegos y apuestas. Industria. Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación. Instalaciones radioactivas.
Obras Públicas y Transportes	Transportes terrestres.
Educación y Juventud	Universidades.
* En el cuadro se recogen las modificaciones derivadas de la reestructuración de Consejerías llevada a cabo en el mes de julio y, por tanto, posterior a algunos de los traspasos.	

Por otra parte, tras las elecciones del mes de mayo, se procedió a una remodelación de la estructura del Consejo de Gobierno (Decreto del Presidente 20/1995). Un primer dato a destacar de esta remodelación es que la Vicepresidencia de la Junta, aunque permanece, queda sin competencia sectorial alguna. La Consejería de Presidencia y Trabajo asume, además de las competencias que ya tenía, las que ostentaba la Vicepresidencia. La Consejería de Economía, Industria y Hacienda asume las competencias que en materia de industria, energía y minas previamente tenía la Consejería de Industria y Turismo, que desaparece. La nueva Consejería de Obras Públicas y Transportes asume las competencias que en materia de infraestructuras, arquitectura y vivienda ostentaba la antigua Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Medio Ambiente, y las de transportes y comunicaciones, previamente en manos de la Consejería de Industria y Turismo. Por último, la nueva Consejería de Medio Ambiente, Urbanismo y Turismo asume las competencias que en esas materias tenían con anterioridad la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Medio Ambiente, y la de Industria y Turismo.

Descendiendo a otros niveles administrativos, hay que destacar las modificaciones competenciales introducidas en materia de urbanismo, medio ambiente y ordenación del territorio. Por un lado, el Decreto 178/1995 ha sustituido la Comisión Regional de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas por la Comisión de Actividades Clasificadas; por otra, el Decreto 187/199 realiza una redistribución de las competencias en materia de urbanismo entre el Consejo de Gobierno, la Consejería de Medio Ambiente, Urbanismo y Turismo, la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio, y la Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio; la Comisión de Urbanismo reduce sus competencias ejecutivas, potenciando, en cambio, a la Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio como órgano de gestión.

Siguiendo en el terreno de las modificaciones, se ha indicado previamente que la Ley 9/1995 ha modificado la composición del Consejo Asesor de Radiotelevisión Española, permitiendo que todos los grupos parlamentarios estén representados en dicho organismo. Como ya se ha señalado, se trata de una medida adoptada como consecuencia del acuerdo institucional concluido entre todas las fuerzas de la oposición.

Por lo que respecta a nuevos entes administrativos, cabe destacar la creación del ya citado Centro Extremeño de la Imagen (Decreto 180/1995), del Consejo Asesor de Cooperación al Desarrollo (Decreto 148/1995) y toda la estructura institucional derivada de la Ley 2/1995, del Deporte de Extremadura y normas de desarrollo: Consejo Regional de Deportes, Comité Extremeño de Disciplina Deportiva, Junta Arbitral del Deporte Extremeño, Comité de Garantías Electorales de las Federaciones Deportivas de Extremadura. Especial mención debe hacerse a la ya señalada creación de la Escuela de Administración Pública mediante la Ley 5/1995, desarrollada en este punto por el Decreto 201/1995, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios:

Total Diputados: 65

Composición a 1-I-1995

Socialista: 39

Popular: 19

Grupo Mixto: 7 (4 de Izquierda Unida y 3 del CREX-CDS).

Composición tras las elecciones:

Socialista: 31 Diputados

Popular: 27 Diputados

IU-Los Verdes: 6 Diputados

Grupo Mixto: 1 Diputado (CREX-Convergencia Regional de Extremadura)

Estructura del Gobierno:

A 1-I-1995:

Presidente: Juan Carlos Rodríguez Ibarra.

Vicepresidente: Ramón Roperó Mancero.

Número de Consejerías: 8.

Presidencia y Trabajo: Joaquín Cuello Contreras.

Economía y Hacienda: Manuel Amigo Mateos.

Agricultura y Comercio: Francisco Amarillo Doblado.

Industria y Turismo: Javier Corominas Rivera.

Obras Públicas, Urbanismo y Medio Ambiente: Eugenio Álvarez Gómez.

Bienestar Social: María Emilia Manzano Pereira.

Educación y Juventud: Victorino Mayoral Cortés.

Cultura y Patrimonio: Antonio Ventura Díaz.

Desde julio de 1995:

Presidente: Juan Carlos Rodríguez Ibarra.

Vicepresidente: Carlos Sánchez Polo.

Número de Consejerías: 8.

Presidencia y Trabajo: Victorino Mayoral Cortés.

Agricultura y Comercio: Eugenio Álvarez Gómez.

Bienestar Social: María Emilia Manzano Pereira.

Economía, Industria y Hacienda: Manuel Amigo Mateos.

Obras Públicas y Transportes: Javier Corominas Rivera.

Educación y Juventud: Luis Millán Vázquez de Miguel.

Cultura y Patrimonio: Francisco Muñoz Ramírez.

Medio Ambiente, Urbanismo y Turismo: Eduardo Alvarado Corrales.

Tipo de Gobierno:

Hasta julio de 1995:

Por apoyo parlamentario: mayoritario.

Partidos y número de Diputados que lo apoyan: PSOE (39).

Composición de Gobierno: Homogéneo (PSOE).

Desde julio de 1995:

Por apoyo parlamentario: minoritario.

Partidos y número de Diputados que lo apoyan: PSOE (31).

Composición de Gobierno: Homogéneo (PSOE).

Cambios en el Gobierno:

Se produce un amplio cambio tras las elecciones autonómicas. Desde el punto de vista de la estructura, aunque el número de Consejerías se mantiene, se modifican las competencias de algunas de ellas. La Vicepresidencia queda sin competencias sectoriales propias.

Desde el punto de vista de los integrantes del Ejecutivo, el Presidente y tres Consejeros permanecen en sus puestos; tres Consejeros cambian de cartera, y se incorporan cuatro nuevas personas, tres a Consejerías y una a la Vicepresidencia.

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza:

La investidura del Presidente de la Junta, tras las elecciones autonómicas, fue apoyada exclusivamente por los diputados socialistas (31), por lo que fue necesaria

la segunda votación. En la primera se opusieron 33 diputados (PP e IU), con 1 abstención (CREX); en la segunda, el PP votó en contra, mientras que IU y CREX se abstuvieron; el resultado, pues, fue de 31 votos a favor, 27 en contra y 6 abstenciones.

Mociones de reprobación:

No ha habido.

Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas:

Datos globales (III Legislatura).

Interpelaciones tramitadas: 19

Preguntas:

Orales: 56

En Pleno: 16

Al Presidente: 7

En Comisión: 33

Escritas: 82

Mociones aprobadas: 2

Proposiciones no de ley aprobadas: 4

En Pleno: 3

En Comisión: 1

Resoluciones sobre debates generales aprobadas: 6

Datos globales (IV Legislatura).

Interpelaciones tramitadas: 10

Preguntas:

Orales: 42

En Pleno: 5

En Comisión: 37

Escritas: 55

Mociones aprobadas: 3

Proposiciones no de ley aprobadas: 26

En Pleno: 21

En Comisión: 5

Resoluciones sobre debates generales aprobadas: 28

Comisiones de investigación constituidas: 2

Debates y resoluciones más importantes:

El debate más relevante ha sido, sin duda, el correspondiente a la investidura del Presidente de la Junta (*Diario de Sesiones de la Asamblea de Extremadura* 3P, 4P y 5P, de 11, 12 y 14 de julio de 1995).

Cabe destacar, asimismo, el debate desarrollado sobre la sequía (*Diario de Sesiones de la Asamblea* 6P, de 28 de julio de 1995), que dio lugar a la discusión y aprobación de varias resoluciones (*Diario de Sesiones de la Asamblea* 7P, de 31 de julio de 1995).

El 29 de septiembre, se llevó a cabo un amplio debate parlamentario sobre la situación del paro en la Comunidad Autónoma (*Diario de Sesiones de la Asamblea* 9P, de 29 de septiembre de 1995).

Por lo que respecta a los Presupuestos para 1996, aunque no pudieron ser aprobados durante el año 1995, sí dieron lugar a debate parlamentario. Ya el 21 de septiembre, compareció la Junta para informar sobre las previsiones (*Diario de Sesiones de la Asamblea* 8P, de 21 de septiembre). Posteriormente, el primer Proyecto de Ley de Presupuestos fue objeto de debate de totalidad; no obstante, aunque superó este trámite, el Proyecto fue retirado por el Ejecutivo para proceder a la presentación de un nuevo Proyecto cuya discusión y aprobación han tenido lugar ya en 1996.

La Resolución 42/III instó al Gobierno de la Nación a que presentara ante el Congreso de los Diputados un Proyecto de Reforma del Código Penal Militar para la abolición de la pena de muerte del ordenamiento jurídico español (*Boletín Oficial de la Asamblea de Extremadura* n° 162, de 19 de enero de 1995).

La Resolución 8/IV insta a la Junta de Extremadura a integrar dentro de la representación extremeña en la Comisión Mixta de Transferencias y en las Comisiones Técnicas correspondientes a miembros de cada una de las fuerzas políticas parlamentarias que éstas designen (*Boletín Oficial de la Asamblea de Extremadura* n° 16, de 18 de octubre de 1995).

La resolución 23/IV insta a la Junta a presentar un Proyecto de Ley de creación y regulación de un Consejo Consultivo (*Boletín Oficial de la Asamblea de Extremadura* n° 29, de 12 de diciembre de 1995).

Reformas del reglamento parlamentario:

Se han planteado dos reformas; la primera tenía por objeto posibilitar que los grupos parlamentarios que no tuvieran miembros en la Mesa estuvieran representados en ella mediante un vocal (Proposición de Ley 1/IV, *Boletín Oficial de la Asamblea de Extremadura* n° 6, de 26 de julio de 1995); no obstante, la Proposi-

ción fue rechazada. La otra Proposición afectaba al procedimiento de discusión y aprobación de los Presupuestos (Proposición de Ley 3/IV, *Boletín Oficial de la Asamblea de Extremadura* nº 19, de 30 de octubre de 1995); esta Proposición se encuentra en tramitación al concluir el año.

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento:

La Mesa ha aprobado *Normas Complementarias de Ejecución y Control del Presupuesto de la Asamblea de Extremadura* (*Boletín Oficial de la Asamblea de Extremadura* nº 166, de 16 de febrero de 1995).

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, aunque, como se ha señalado, la Resolución 23/IV, aprobada con los votos de la oposición, insta a la Junta a presentar un Proyecto de Ley de creación y regulación de la institución; no obstante, el PSOE excluyó de su programa electoral la posibilidad de creación de la institución, por lo que no parece que, al menos a corto plazo, vaya a presentarse ningún proyecto de ley en la materia.

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 1995, y al igual que años anteriores, no ha registrado actividad; no obstante, para iniciar su actividad se encuentra pendiente de un informe de los servicios técnicos de la Cámara sobre sus competencias.

Otros

El Consejo Económico y Social de Extremadura ha elaborado cinco Dictámenes sobre otros tantos anteproyectos de ley, el habitual Informe sobre la situación socioeconómica de Extremadura, que constituye la Memoria anual del Consejo, y una Memoria de sus actividades desde su constitución.

Introducción: líneas generales

La vida política e institucional gallega a lo largo de 1995 se ha caracterizado por una marcada estabilidad de fondo —continuación de la que ya presidiera el primer año de la legislatura—, estabilidad sólo alterada, de forma ocasional, por “escaramuzas” políticas condicionadas sobre todo por el clima de conflicto y enfrentamiento que ha definido el desarrollo de la política nacional durante el mismo período de tiempo.

La estabilidad, fruto en gran medida de la absoluta hegemonía parlamentaria del Partido Popular en la Cámara gallega, tuvo, incluso, un amago de refrendo formal con la celebración de los que periodísticamente se denominaron «Pactos del Araguaney», que los portavoces parlamentarios del PP y del PS de G-PSOE cerraron en Santiago de Compostela a comienzos de febrero de 1995, con la intención de consensuar las grandes líneas de la política legislativa y, de forma muy especial, las relativas a la legislación de naturaleza territorial que habría de plasmarse en las leyes de ordenación del territorio y de delegación y distribución de competencias en materia de urbanismo. Las cosas irían finalmente, sin embargo, y como en su momento hemos de ver, por otro lado, pues la referida voluntad de consenso acabaría quebrando como consecuencia fundamentalmente del durísimo enfrentamiento que populares y socialistas mantuvieron a nivel nacional desde las elecciones generales de junio de 1993, enfrentamiento que, como probablemente resultaba inevitable, acabó por tener un claro reflejo en la vida política e institucional de la Comunidad Autónoma de Galicia. La presión socialista en relación con el esclarecimiento de presuntos escándalos en los que supuestamente aparecerían implicados dirigentes populares —puesta de relieve en la petición de creación de varias Comisiones de investigación en el Parlamento de Galicia—, unida a otras causas de profundo desacuerdo —como la relativa a la planificación temporal de la realización de las autovías de comunicación de Galicia con la meseta— y a la competencia derivada de las elecciones municipales de 28 de mayo, dieron lugar a un progresivo distanciamiento, perfectamente perceptible en los momentos finales del año, entre el partido que sustenta la mayoría parlamentaria gubernamental en Galicia, el Popular, y la primera fuerza de la oposición, el Partido de los Socialistas de Galicia.

Algunas de las incidencias que analizaremos más adelante estarán relacionadas, justamente, con la propia vida interna de estos dos partidos y del Bloque Nacionalista Gallego que, junto con ellos, se reparten la totalidad de los 75 diputados que componen la Cámara gallega. Y ello porque como ya ocurriera a lo largo de 1994,

la indiscutible hegemonía popular en Galicia, que ha dificultado extraordinariamente el ejercicio de la labor de oposición, ha estado en el origen de un fenómeno ya perceptible el pasado año: el del traslado del conflicto interpartidista al conflicto intrapartidista, fenómeno éste que ha sido especialmente acusado en el caso del Partido de los Socialistas de Galicia, inmerso en una crisis que su aislamiento parlamentario y sus malos resultados municipales no han hecho más que amplificar.

En todo caso, y como ya viene siendo norma en este *Informe*, el conjunto de los aspectos referidos serán abordados tras el tratamiento detallado de los distintos elementos que han configurado el ejercicio de las competencias autonómicas a lo largo de 1995: nos referiremos, así, al análisis de la producción legislativa del Parlamento de Galicia, al de la producción reglamentaria por parte de la Junta, al proceso de transferencia de competencias del Estado a la Comunidad Autónoma gallega y, finalmente, a sus relaciones de conflicto con otras instancias.

El ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia

La producción legislativa

1995 ha sido, sin ningún género de dudas, el año más trascendental de la actual legislatura del Parlamento de Galicia en lo relativo a su actividad legislativa. Durante ese período de tiempo, no sólo se ha aprobado un número de leyes muy significativo —un total de 12 que, en realidad, han sido 11, toda vez que la Ley 1/1995, aunque publicada a comienzos de año, había sido ya aprobada en 1994—, sino que, sobre todo, se ha procedido a regular materias de una extraordinaria importancia material, tal como veremos de inmediato. En todo caso debemos aclarar, antes de comenzar, que incluiremos a continuación, en el tratamiento de la producción legislativa del Parlamento de Galicia, al igual que se hará más adelante, en el apartado relativo a «La actividad de las Comunidades Autónomas», las leyes 7 y 8 de 1994, publicadas en 1995, leyes que, según la sistemática de este *Informe*, deben ser objeto de tratamiento el año de su publicación y no el de su aprobación parlamentaria.

Todas las leyes salvo una —la 4/1995, de Derecho Civil de Galicia— han tenido su origen en proyectos del Gobierno, que ha conseguido su aprobación, en general, con los votos del grupo parlamentario que lo apoya y sin contar, por tanto, con el concurso de los grupos parlamentarios de la oposición. Aunque realizaremos a continuación un tratamiento individualizado de una buena parte de estas leyes, en un bloque inicial incluiremos aquellas que, por su menor importancia, no serán ahora objeto de análisis particular:

a) Forman este primer grupo las siguientes leyes: 7/1994, de 29 de diciembre, por la que se crea el Instituto Lácteo y Ganadero de Galicia, como organismo autónomo de carácter comercial y financiero, con personalidad jurídica y patrimonio propio, adscrito a la Consejería de Agricultura, Ganadería y Montes de la Junta de Galicia; 8/1994, de 30 de diciembre, de creación del Instituto Gallego de Consumo, como organismo autónomo adscrito orgánicamente a la Consejería competente en materia de consumo, con personalidad jurídica y patrimonio pro-

pio y plenamente autónomo, desde el punto de vista funcional, para el cumplimiento de sus fines; 3/1995, de 10 de abril, de modificación de la Ley 4/1988, de 26 de mayo, de la función pública de Galicia, aprobada con la finalidad de adaptar la legislación gallega de la función pública a las modificaciones introducidas en la legislación básica estatal por la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo, norma que modificó parcialmente la Ley 30/1994, de 2 de agosto; 5/1995, de 7 de junio, de regulación de las aguas minerales, termales, de manantial y de los establecimientos balnearios en la Comunidad Autónoma de Galicia, que tiene por objeto regular las aguas mencionadas cuyo lugar de nacimiento o alumbramiento esté situado dentro del territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia y, dentro del mismo ámbito territorial, los establecimientos balnearios; y, por último, 11/1995, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para 1996,

b) Las Leyes 1/1995, de 2 de enero, de protección ambiental de Galicia, y 12/1995, de 29 de diciembre, del impuesto sobre la contaminación, normas que abren y cierran, respectivamente, el año 1995, desde la perspectiva de la acción legislativa de la Comunidad Autónoma, forman un bloque coherente, desde el punto de vista material, pues ambas se dirigen a la defensa y conservación del medio ambiente. El objeto de la Ley de protección ambiental es el de establecer una normativa configuradora del sistema de defensa, protección, conservación y, en su caso, restauración, del medio ambiente y, al mismo tiempo, asegurar una utilización racional de los recursos naturales. La ley —que obligará, en el ámbito territorial de Galicia, a toda persona natural o jurídica, pública o privada, que realice cualquier actividad que pueda dar lugar a un deterioro del medio ambiente— tiene la finalidad de proteger el medio natural constituido por la población, la fauna, la flora, la diversidad genética, el suelo, el subsuelo, el agua, el aire, el clima, el paisaje, así como la interrelación entre todos ellos, los recursos naturales y culturales, incluido el patrimonio arquitectónico y arqueológico. Además de regular las técnicas y medidas de defensa del medio ambiente, la Ley procede a la creación del denominado Consejo Gallego del Medio Ambiente, como órgano destinado a dar cumplimiento efectivo a la exigencia de participación pública y a establecer un instrumento para la colaboración de los estamentos interesados en materia ambiental. Pocas semanas después de la aprobación de la Ley de Protección Ambiental, el Parlamento procedió a aprobar una norma de modificación de la misma, la Ley 2/1995, de 31 de marzo, por la que se da una nueva redacción a la disposición derogatoria única, norma ésta destinada a corregir un error deslizado en el texto primitivo que no pudo ser solventado por la vía de corrección de errores, al haberse producido el agotamiento del oportuno procedimiento legislativo.

Mientras que esta Ley de Protección Ambiental fue aprobada sin que ello suscitase mayor debate social, no ocurrió lo mismo con la Ley del Impuesto sobre la Contaminación —periodísticamente concida como la ley de la ecotasa—, norma contra la que, según denuncias de la oposición en el Parlamento Gallego, se habrían producido presiones provenientes tanto de determinados sectores empresariales, como de algunos otros del Partido Popular estatal. Frente a estas supuestas presiones la ley contó, sin embargo, con un amplio apoyo popular, según pusieron de

manifiesto sondeos realizados a la sazón por diversos medios de comunicación gallegos. El diario *La Voz de Galicia*, el de mayor tirada en la Comunidad Autónoma, se hacía eco de una encuesta, en su edición de 21 de noviembre de 1995, según la cual el 80% de la población estaría a favor del establecimiento de un impuesto ecológico. En tal sentido, la Ley, cuyo objeto es el de contribuir a regular la utilización de los recursos naturales de Galicia y, sobre todo, la emisión de sustancias contaminantes, crea un impuesto sobre la contaminación atmosférica y regula de forma detallada tanto los elementos definidores del tributo, como el régimen aplicable a su gestión, inspección y recaudación.

c) Un texto de extraordinaria importancia material es la Ley 4/1995, de 24 de mayo, de Derecho Civil de Galicia, norma expresiva de un profundo consenso parlamentario, pues no sólo fue aprobada por unanimidad en la Cámara gallega en su sesión plenaria de 20 de abril de 1995, sino que había sido ya objeto de una iniciativa legislativa conjunta, al decidir la Mesa del Parlamento, oída la Junta de Portavoces, la designación de una Ponencia constituida por diputados de todos los grupos parlamentarios de la Cámara (G.P. del PP, del PS de G-PSOE y del BNG) a la que se le encomendó la redacción de una proposición de ley reguladora del derecho civil de Galicia. Esta norma, que deroga la Ley 7/1987, de 10 de noviembre, sobre la compilación del Derecho Civil en Galicia, norma de ámbito material coincidente, aunque mucho menos exhaustiva en su contenido, ha venido a dar cumplimiento a las previsiones del artículo 27.4 del Estatuto de Autonomía y desarrolla, para ello, en todos sus diversos aspectos, las instituciones jurídico-privadas vivas en el derecho propio de Galicia, como corpus jurídico integrado por los usos y costumbres propios y por las normas contenidas en la propia Ley, y por las demás leyes que lo conservan, desarrollan o modifican. A tal efecto, el Título I regula la situación de ausencia no declarada, el II la institución de la casa y la «veciña», el III los derechos reales, el IV el retracto de graciosa, el V el derecho de contratos, el VI la institución de la compañía familiar gallega, el VII el régimen económico-familiar y el VIII, y último, las sucesiones.

d) Un bloque material homogéneo lo forman, también, dos leyes que han procedido a la creación de órganos comunitarios de gran trascendencia funcional y de vocación similar, pues uno y otro pretenden, aunque en distintos ámbitos, dar cumplimiento al ejercicio de funciones de naturaleza consultiva: el Consejo Económico y Social y el Consejo Consultivo de Galicia. La Ley 6/1995, de 28 de junio, por la que se crea el Consejo Económico y Social de Galicia —que tiene sus antecedentes en un anteproyecto pactado entre la Junta de Galicia y los sindicatos en los acuerdos suscritos por ambas partes el 23 de octubre de 1992—, pretende dar cumplimiento a las previsiones contenidas en el artículo 9.2 de la Constitución y 4.2 y 55.4 del Estatuto de Autonomía para Galicia con la creación de un órgano que tiene por finalidad hacer efectiva la participación de los agentes económicos y sociales en la política socioeconómica de Galicia. El Consejo se concibe como un ente institucional de derecho público, de carácter consultivo, con personalidad jurídica propia y plena autonomía, orgánica y funcional, para el cumplimiento de sus fines, que, adscrito a la Consejería de Economía y Hacienda, tiene la función de emitir dictámenes de carácter preceptivo o facultativo, elaborar estudios o informes sobre las reformas que se estimen necesarias para favorecer el desarrollo económico y

social de Galicia y elaborar anualmente, con destino al Consejo de la Junta, una memoria sobre la situación económica y social de Galicia. La Ley regula con detalle la forma de composición del Consejo y el modo de designación de los Consejeros, su funcionamiento interno, su estructura orgánica y funcional, y el régimen económico y administrativo del personal a su servicio.

El Consejo Consultivo de Galicia, creado por la Ley 9/1995, de 10 de noviembre, es el órgano consultivo superior de la Junta de Galicia. Su creación —como la de otros órganos de naturaleza similar en diferentes territorios autónomos— se inscribe dentro de la estela dejada por la importantísima sentencia 204/1992, de 26 de noviembre, del Tribunal Constitucional, en la que el supremo intérprete de la Constitución procedió a sentar una jurisprudencia que ha permitido a las Comunidades Autónomas asumir, sin ningún tipo de reticencia en el terreno de la constitucionalidad, el compromiso de llevar a cabo la creación de sus Consejos Consultivos, aunque la posibilidad de esa creación, como es el caso de Galicia, no estuviera prevista en sus respectivos Estatutos de Autonomía.

Frente a la naturaleza de órganos de control de la estatutariedad de la actividad legislativa de la Comunidad Autónoma que da sentido y finalidad a los Consejos Consultivos de Cataluña y Canarias —los dos primeros en crearse en el ámbito autonómico— el Consejo gallego —a imitación de los creados con posterioridad a la STC 204/1992: los de Baleares, Andalucía y Valencia—, se concibe estrictamente como un órgano consultivo del Gobierno, de lo que queda clara constancia en la exposición de motivos de la Ley, según la cual el Consejo tiene por objeto “constituirse como órgano superior consultivo del Gobierno de Galicia de carácter técnico-jurídico, con ánimo de mejorar la actuación administrativa, en cuanto que aumentará la garantía de legalidad de las decisiones que puedan adoptarse en el marco del Estado social y democrático de derecho que proclama la Constitución”. El artículo 1.1 de la Ley recoge a la perfección esta declaración, al disponer la creación del Consejo como “órgano superior consultivo de la Junta de Galicia”.

En coherencia con todo lo apuntado, la regulación de su marco competencial se separa netamente de los precedentes de las Comunidades Autónomas de Cataluña y Canarias, donde los Consejos se conciben, según se ha subrayado más arriba, como instituciones encargadas de velar por la estatutariedad de la acción legislativa de sus Parlamentos respectivos. En el caso de Galicia, la Ley dispone que el Consejo Consultivo será consultado preceptivamente en toda una serie de supuestos, de los cuales solamente tres afectan a la producción normativa: en dos casos a la producción normativa del Gobierno —proyectos de legislación delegada a los que se refiere el artículo 10.1.a) del Estatuto de Autonomía y reglamentos que se dicten en ejecución de las leyes y sus modificaciones— y, en un tercero, de la que podría emanar del Parlamento (proyectos de reforma del Estatuto de Autonomía para Galicia). Además de éstas —y aparte de alguna competencia de orden interno como la relativa al cese de sus miembros—, las restantes competencias del Consejo se refieren al examen previo de la legalidad de determinadas actuaciones de la administración autonómica o de las administraciones locales. La norma prevé, también, junto a todos estos casos en que la solicitud de informe es preceptiva, la posibilidad de solicitar dictámenes al Consejo, con carácter facultativo, sobre los asuntos no incluidos en su articulado de forma expresa, cuando su especial trascen-

dencia lo requiera, y atribuye esta facultad al Presidente de la Junta, al Consejo de la misma, a los Consejeros y a los presidentes de los organismos y entes públicos.

La Ley gallega se diferencia también de las reguladoras de los Consejos Catalán y Canario en la forma de nombramiento de sus miembros, que en el caso de Galicia tiene una marcada impronta gubernamental: frente al procedimiento de designación mixto de aquellas —según el cual, una parte de los Consejeros es designada por la Cámara autonómica a propuesta de una mayoría parlamentaria cualificada y otra, menor en número, es designada libremente por el Gobierno—, la ley gallega —la igual que las normas Balear y Valenciana— determina que la totalidad del Consejo —compuesto por 5 consejeros—, serán designados libremente por Decreto del Presidente de la Junta, entre toda una serie de personalidades con probada capacidad profesional con más de diez años de ejercicio profesional. Estos Consejeros serán elegidos por un período de seis años y serán reelegibles por una sola vez. La Ley regula también, como suele ser habitual en este tipo de normas, la forma de ejercicio de sus competencias por parte del Consejo (tit. III), su funcionamiento interno (tit. IV), el régimen jurídico de la función dictaminadora (tit. V) y el régimen del personal al servicio del Consejo (tit. VI).

e) El urbanismo y la ordenación del territorio suministran otro bloque material, internamente coherente, en el que se ha centrado a lo largo de 1995 la acción legislativa del Parlamento gallego: las Leyes 7/1995, de 29 de junio, de delegación y distribución de competencias en materia de urbanismo y la 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio, tienen, cada una en su ámbito, una notable importancia, a la vista de la dispersión del hábitat gallego y del alto número de municipios que conforman territorialmente la Comunidad Autónoma. Este «paquete» legislativo se ha completado con la presentación por parte de la Junta del proyecto de ley de desarrollo comarcal de Galicia, tomado en consideración en la sesión de la Cámara de 25 de octubre de 1995 y en fase de tramitación parlamentaria en el momento de redacción de este *Informe*.

La Ley de delegación y distribución de competencias en materia urbanística se dirige a regular el régimen de delegación de competencias urbanísticas en los municipios, a determinar los órganos urbanísticos de la Junta de Galicia y sus competencias y a establecer las normas y procedimientos necesarios para adecuar los existentes a esta nueva distribución competencial. El objetivo político que el gobierno gallego pretende conseguir con esta Ley queda bien patente en la exposición de motivos de la misma: “El urbanismo no puede dejarse al margen de todos los principios institucionales que cada vez lo sitúan con más fuerza en el seno de los municipios, porque social e institucionalmente el urbanismo aparece claramente arraigado en las entrañas municipales; es un hecho tan natural como inaplazable que los municipios asuman el protagonismo que les corresponde en este proceso y que se acuda a técnicas que reafirmen sus competencias naturales en el orden urbanístico, las consoliden y las doten de la necesaria operatividad”.

La Ley de Ordenación del Territorio pretende, por su parte, dar cumplimiento a una doble finalidad básica: de un lado, establecer los objetivos fundamentales y, de otro, crear los instrumentos necesarios para la coordinación de la política territorial y la ordenación del espacio de la Comunidad Autónoma, al objeto de favorecer la utilización racional del territorio gallego y proteger el medio natural,

mejorar la calidad de vida y contribuir al equilibrio territorial. A partir de esta declaración de intenciones, la Ley procede a definir la ordenación del territorio como el conjunto de criterios expresamente formulados, que regulan las actuaciones y los asentamientos sobre el territorio, con la finalidad de conseguir una adecuada interrelación entre la población, actividades, servicios e infraestructuras con el territorio gallego en que se implantan, coordinando las actuaciones sobre el territorio de los distintos órganos y diferentes administraciones públicas.

En definitiva, y tal como se expresa en su exposición de motivos, la Ley de Ordenación del Territorio, pretende colmar las insuficiencias que ofrecía el sistema de planificación urbanística, creando otro sistema, el de ordenación territorial y estableciendo, para ello, los diferentes instrumentos de ordenación del territorio, su contenido y relación de interdependencia, así como los cauces procedimentales para su elaboración y el régimen de su vigencia, modificación y revisión. A tal efecto, la norma crea y regula hasta cinco instrumentos de ordenación territorial: las directrices de ordenación del territorio, los planes territoriales integrados, los programas coordinados de actuación, los planes y proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal y los planes de ordenación del medio físico. La Ley crea, además, un denominado Instituto de Estudios del Territorio, con la naturaleza, fines y medios que se establezcan en su ley reguladora.

f) La Ley 8/1995, de 30 de octubre, del patrimonio cultural, es otra de las normas de importancia sobresaliente —la última que analizaremos— aprobadas por el Parlamento de Galicia a lo largo de 1995. Su objeto es el de asegurar la protección, conservación, acrecentamiento, difusión y fomento del patrimonio cultural de Galicia, así como su investigación y transmisión a generaciones futuras, entendiendo por patrimonio cultural, como lo hace la Ley, el conjunto de bienes materiales e inmateriales que, por su reconocido valor propio, hayan de ser considerados como de interés relevante para la permanencia e identidad cultural gallega a través del tiempo.

La Ley considera integrados dentro del patrimonio cultural de Galicia los bienes muebles, inmuebles e inmateriales de interés artístico, histórico, arquitectónico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico y técnico, y también el patrimonio documental y bibliográfico, los conjuntos urbanos, los lugares etnográficos, los yacimientos y zonas arqueológicas, así como los sitios naturales, jardines y parques que tengan valor artístico, histórico o antropológico.

La actividad reglamentaria

La Administración autonómica de Galicia ha realizado su actividad de carácter reglamentario con un ritmo normal, no urgido por convocatorias electorales y favorecido por la falta de conflictos internos de importancia en el seno del propio ejecutivo autonómico, dirigido por el liderazgo sin fisuras del Presidente de la Junta. Tres han sido, en tal sentido, los sectores de actividad en los que se ha destacado la acción de carácter normativo del ejecutivo: en primer lugar el de la creación de organismos de apoyo a la acción del gobierno y la administración, en segundo lugar el sector educativo —siempre muy importante dentro de la actividad regla-

mentaria de la Junta— y, en tercer lugar, el relativo a la asistencia social. Además, veremos también, a continuación, algunos otros sectores en donde pese a ser cuantitativamente menor, se ha desarrollado también una actividad reglamentaria destacable.

a) Muchos han sido los organismos de diferente naturaleza y finalidad creados a lo largo del año: además del Instituto Lácteo y Ganadero de Galicia y del Instituto Gallego de Consumo, creados, respectivamente por la leyes 7 y 8 de 1994, del Consejo Gallego del Medio Ambiente —creado por la Ley de Protección ambiental— y del Instituto de Estudios del Territorio —creado por la Ley de Ordenación del Territorio—, se han aprobado toda una serie de Decretos que o bien han procedido a crear órganos *ex novo* o, bien, a regular órganos creados con anterioridad, pero carentes hasta la fecha de normativa reguladora específica. Merecen ser destacados de entre ellos los siguientes Decretos: 391/1994, por el que se regula la estructura orgánico-funcional del Instituto Gallego de Estadística; 41/1995, de creación de la Comisión gallega de objeción de conciencia para la prestación social sustitutoria del servicio militar; 155/1995, por el que se regula el Consejo Gallego de Medio Ambiente; 307/1995, por el que se crea el Consejo Asesor de Telecomunicaciones y Audiovisual de Galicia y se establece su composición y su régimen de funcionamiento; y, finalmente, 329/1995, que desarrolla la Ley 7/1994, de creación del Instituto Gallego de Consumo.

b) Como antes apuntamos, un segundo sector de actividad de notable importancia ha sido el educativo, dentro del cual deben incluirse cuando menos los siguientes Decretos: 87/1995, por el que se regula la admisión de alumnos en los centros sostenidos con fondos públicos de educación infantil, de educación primaria y de educación secundaria; 133/1995, sobre autorización de centros docentes privados para impartir enseñanzas de régimen general no universitarias; 208/1995, por el que se regula el procedimiento para la homologación de actividades formativas y para la inscripción en el Censo de Centros Colaboradores de Formación Ocupacional de la Consejería de Familia, Mujer y Juventud; 235/1995, por el que se regula la enseñanza de la religión en las enseñanzas de régimen general en la Comunidad Autónoma de Galicia; 239/1995, por el que se establece la ordenación general de las enseñanzas de formación profesional y las directrices sobre sus títulos; 247/1995, por el que se desarrolla la ley de normalización lingüística, para su aplicación a la docencia en lengua gallega en las enseñanzas de régimen general impartidas en los diferentes niveles no universitarios; y, finalmente, 253/1995, sobre autorización a centro docentes privados para impartir enseñanzas artísticas.

Debe destacarse que dos de estas normas reglamentarias fueron el origen de sendos conflictos sociales y/o institucionales para la Junta de Galicia: el relativo a la enseñanza de la religión generó un enfrentamiento entre el Gobierno autónomo y algunos sectores de la jerarquía eclesiástica gallega, que entendieron que aquella normativa era restrictiva y lesiva de los derechos de los padres católicos a que sus hijos obtuviesen enseñanza religiosa; algo similar sucedió, en segundo lugar, con el Decreto el regulador de la enseñanza en lengua gallega, norma que el Consejo de la Cultura Gallega entendió «insuficiente», pues a su juicio no garantizaba la recuperación del gallego, y que una asociación privada de defensa de los intereses de los castellanohablantes —la denominada Asociación Gallega para la Libertad del Idio-

ma— entendió «excesivo», hasta el punto de presentar contra él una petición de suspensión cautelar del Decreto, petición que la mencionada asociación solicitó del Tribunal Superior de Justicia de Galicia. El Tribunal resolvería, sin embargo, que el Decreto era presuntamente válido y de inmediata eficacia, negándose, por tanto, a aceptar la suspensión cautelar solicitada, en tanto no se pronunciase sobre el mismo la sala de lo contencioso del propio Tribunal.

c) También el sector de la asistencia social ha sido objeto de una especial atención por parte de la Junta de Galicia. Así lo demuestra la aprobación de los Decretos 112/1995, sobre medidas de protección de menores y la adopción; 175/1995, por el que se desarrolla la Ley de servicios sociales en lo relativo a la inspección y régimen sancionador; 240/1995, por el que se regulan los servicios sociales de atención primaria; 243/1995, por el que se regula el régimen de autorización y acreditación de centros de servicios sociales; y, por último, 291/1995, por el que se desarrolla la Ley de servicios sociales en lo relativo al registro de entidades prestadoras de servicios sociales.

d) Tras estos tres sectores de actividad, que por la importancia cuantitativa y cualitativa de sus normas constituyen un primer grupo, uno segundo podría formarse con los sectores sanitario, cultural, industrial y de la vivienda, sectores donde se han aprobado toda una serie de Decretos significativos: sanitario (339/1994, por el que se regula la salud mental de Galicia, 172/1995, por el que se aprueba el plan de urgencias extrahospitalarias de la Comunidad Autónoma de Galicia y 177/1995, por el que se regula la tarjeta sanitaria de la Comunidad Autónoma); cultural (24/1995, por el que se regulan los centros bibliotecarios fijos y 40/1995, por el que se regulan las ferias culturales de Galicia); industrial (125/1995, por el que se regula la elaboración de productos lácteos a base de leche cruda de vaca y se crea un Registro de Explotaciones Agrarias elaboradoras de productos lácteos tradicionales y 309/1995, sobre incentivos para el desarrollo económico y fomento de la actividad empresarial en la Comunidad Autónoma) y de la vivienda (170/1995, de ayudas a familias numerosas para la adquisición de vivienda familiar y 320/1995, de regularización de las situaciones de los ocupantes y cambio de régimen en las viviendas de promoción pública)

e) El Gobierno gallego ha aprobado también normas reglamentarias en otros ámbitos, debiendo destacarse, en todo caso, las siguientes disposiciones: presupuestos (Decretos 35/1995, por el que se regula la deuda de tesorería y 48/1995, por el que se dispone el endeudamiento de la Comunidad Autónoma para 1995); medio ambiente (Decreto 156/1995, de inspección ambiental); Turismo (Orden de 2 de enero de 1995 por la que se establece la ordenación de los establecimientos de turismo rural); pesca (Decreto 116/1995, por el que se regula el control de las biotoxinas en moluscos bivalvos y otros organismos procedentes de la pesca, el marisqueo y la acuicultura); política territorial (Decreto 151/1995, sobre el ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de costas y su atribución a la Consejería de Política Territorial, Obras Públicas y Vivienda); energía (Decreto 205/1995, por el que se regula el aprovechamiento de la energía eólica); puertos (Decreto 227/1995, por el que se aprueba el reglamento del ente público Puertos de Galicia); y legislación civil (Decreto 252/1995, sobre medidas para instrumentar la compensación económica de la Comunidad Autónoma a la asistencia jurídica gratuita).

f) Por último, y para terminar este recorrido por la actividad reglamentaria del gobierno gallego, merecen destacarse en un apartado especial tres normas con las que la Junta de Galicia ha pretendido hacer frente a la necesidad de dotar de medios eficaces el proceso de transparencia de funcionamiento del gobierno y la administración de Galicia. Se trata de los Decretos 169/1995, por el que se regulan los Registros de Altos Cargos de la Junta de Galicia; 198/1995, por el que se crea el Registro de Contratos de la Comunidad Autónoma y, finalmente, 199/1995, por el que se crea el Registro General de Contratistas de la Comunidad Autónoma.

Las propuestas de reforma del Reglamento del Parlamento de Galicia

El Parlamento de Galicia había aprobado durante 1994, según ya apuntábamos en el *Informe Comunidades Autónomas 1994* (Vol. I, pp. 311-312), una proposición de ley del Grupo Parlamentario Socialista (DOG nº 3, de 4 de enero de 1995) por la que se procedió a modificar los artículos 52.2, 69.2ª y 70 del Reglamento, todos ellos centrados en el régimen jurídico regulador de las comisiones de investigación: se acordaba, así, no sólo especificar que las personas requeridas como informadores en las comisiones de investigación deberían ser advertidos de sus derechos y de la posibilidad de comparecer ante las mismas asistidos de letrado (art. 52.2), sino también modificar el régimen de las comisiones en lo relativo a su publicidad (arts. 69. 2ª y 70).

A lo largo de 1995 han sido tramitadas hasta un total de cuatro iniciativas más de reforma reglamentaria que, pese a haber sido rechazadas en su totalidad, merecen ser destacadas, cuando menos en sus líneas generales:

La primera de ellas ha sido una proposición de ley del GP Socialista, ya presentada el pasado año (BOPG nº 174, de 10 de diciembre de 1994), que solicitaba la modificación del artículo 9º del Reglamento en un doble sentido: en el de suprimir la autorización que los diputados deben obtener de sus grupos parlamentarios para recabar de las administraciones públicas los datos, informes y documentos que obren en su poder y en el de convertir esa «facultad de recabar» en un «derecho de solicitar y obtener»; y en el de disponer, sin que hasta la fecha tal posibilidad estuviera contemplada, que los diputados podrían consultar personalmente y, eventualmente, acompañados de asesores, en las dependencias de la Administración pública de Galicia todos los documentos que estimasen convenientes, y obtener copias compulsadas de los mismos, con las limitaciones establecidas en la Constitución o en las leyes. La proposición fue rechazada (BOPG nº 217, de 2 de marzo de 1995).

Como lo fue también (BOPG nº 266, de 19 de mayo de 1995) la formulada por el GP del BNG (BOPG nº 209, de 18 de febrero de 1995) por la que se proponía la modificación de los artículos 52.1, 79.2, 120.1, 144.1, 149.2 y 162.1 del Reglamento, referidos a la posibilidad de creación de comisiones de investigación, a la forma de organización y desarrollo de los debates de totalidad, al debate de los proyectos de ley en Pleno y al régimen jurídico regulador de las informaciones de la Junta, de las interpelaciones y de las proposiciones no de ley.

La tercera de las proposiciones no de ley de reforma del Reglamento del Parla-

mento fue presentada por el GP socialista (BOPG nº 233, de 24 de marzo de 1995) y con ella se pretendía exclusivamente la modificación de su artículo 155, precepto al que se proponía añadir un nuevo párrafo en el sentido de obligar al Presidente de la Junta a contestar personalmente ante el Pleno de la Cámara las preguntas que le formularsen los diputados, lo que supondría el establecimiento en Galicia de un sistema similar al adoptado en el Congreso de los Diputados. La proposición de ley fue rechazada (BOPG nº 251, de 25 de abril de 1995).

La cuarta y última de las proposiciones de ley referidas, también de la autoría del GP socialista (BOPG nº 244, de 7 de abril de 1995) tenía por finalidad la modificación sustancial del artículo 52, regulador del régimen jurídico de las comisiones de investigación, al pasar a disponer tal precepto en la propuesta socialista rechazada (BOPG nº 263, de 11 de mayo de 1995) que la constitución de comisiones de investigación, realizada a propuesta de la Junta, de la Mesa de la Cámara, de dos grupos parlamentarios o de la quinta parte de los diputados, sólo podría ser rechazada por mayoría de 2/3 de la Cámara.

El proceso de transferencias y las relaciones de conflicto con otras instancias

A) Si en el *Informe Comunidades Autónomas 1994* (Vol I, pp. 316-317) dábamos cuenta de los Reales Decretos 2164 a 2170, todos de 4 de noviembre de 1994 (DOG de 23 de diciembre), por los que el Estado había procedido a transferir toda una serie de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma gallega, la propia Comunidad ha procedido, a lo largo de 1995, a asumir tales funciones y servicios, a través de los siguientes Decretos:

— Decreto 393/1994, sobre asunción de servicios transferidos a la Comunidad Autónoma mediante Reales Decretos 2.164 y 2.165, en materia de Cámaras Agrarias y defensa contra fraudes y calidad agroalimentaria, y sobre asignación de los medios asumidos a la Consejería de Agricultura, Ganadería y Montes.

— Decreto 394/1995, sobre asunción de funciones transferidas a la Comunidad Autónoma mediante Real Decreto 2.166, sobre traspaso de funciones en materia de provisión de medios materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia y su asignación a la Consejería de Justicia, Interior y Relaciones Laborales.

— Decreto 395/1995, sobre asunción de funciones transferidas a la Comunidad Autónoma mediante Reales Decretos 2.167, 2.168 y 2.169, sobre ampliación de las funciones y los medios adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma en materia de cultura y su asignación a la Consejería de Cultura.

— Decreto 396/1995, sobre asunción de funciones transferidas a la Comunidad Autónoma mediante Real Decreto 2170, sobre ampliación de traspaso a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de servicios y asistencia sociales y su asignación a la Consejería de Presidencia y Administración Pública.

Pero, en todo caso, el proceso de transferencias no se ha detenido en los Decretos de asunción de competencias mencionados, sino que ha experimentado algunas otras incidencias que pasamos a detallar. A principios de julio de 1995 el Consejero

de Justicia, Interior y Relaciones Laborales y la Secretaría de Estado de Justicia cerraban un acuerdo en virtud del cual se procedería al traspaso de competencias en materia de administración de justicia, proceso de traspaso que debería hacerse efectivo, una vez dictado el oportuno Real Decreto de transferencias, a principios de 1996. En el mismo mes de julio, el ejecutivo gallego procedía al estudio de las transferencias pendientes, entre las que el propio gobierno destacaba funciones y servicios relacionados con toda una serie de organismos —el Instituto Social de la Marina, el Servicio Nacional de Producción Agraria, el Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario y el Instituto de Conservación de la Naturaleza— y la expedición de títulos académicos. En tal sentido, y aunque a lo largo de las últimas semanas de 1995 no se habían publicado todavía los oportunos Reales Decretos de transferencias, los medios de comunicación informaban, a finales del mes de diciembre, que la Junta de Galicia procedería a asumir las competencias pendientes de agricultura y en algunos otros ámbitos —expedición de títulos o bienes patrimoniales de las estaciones de autobuses—, y que, sin embargo, seguía presentando inconvenientes en la negociación la transferencia del Instituto Social de la Marina y del Inerserso.

Además de esta negociación, dirigida desde la Consejería de la Presidencia de la Junta de Galicia, el proceso de traspasos competenciales ha experimentado, en todo caso, un salto neto al haberse aprobado la Ley Orgánica 16/1995, de 27 de diciembre, de Transferencia de Competencias a la Comunidad Autónoma Gallega (B.O.E. nº 310, de 28 de diciembre) que incluye materias no previstas en el Estatuto de Autonomía y que tiene por finalidad, según aclara la exposición de motivos de la propia Ley Orgánica, dotar a la Comunidad Autónoma de un ámbito competencial del que ya gozan otras Comunidades como consecuencia de la ampliación de las competencias estatutarias subsiguiente a los acuerdos autonómicos de 28 de febrero de 1992, acuerdos que se concretaron en la aprobación de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución. “Dentro de esa necesidad de consenso —afirma la referida exposición— y aplicando los mismos principios, criterios y objetivos contenidos en los acuerdos autonómicos de 1992, procede completar, equiparándola así a las restantes Comunidades Autónomas, las competencias que la Comunidad Autónoma Gallega puede ejercer”.

A tal efecto, la Ley Orgánica, tras determinar en su artículo 1º que su objeto es el de transferir, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 150.2 de la Constitución, competencias de titularidad estatal a la Comunidad Autónoma de Galicia, ordena las competencias que se transfieren en tres grupos:

1) Competencias *exclusivas*: se transfiere competencia exclusiva en las siguientes materias: a) cooperativas y mutuas no integradas en el sistema de seguridad social, respetando la legislación mercantil; b) espectáculos públicos; c) transporte marítimo, que se lleve a cabo exclusivamente entre puertos o puntos de la Comunidad Autónoma, sin conexión con otros puertos o puntos de otros ámbitos territoriales.

2) Competencias de *desarrollo legislativo y ejecución*: en el marco de la legislación básica del Estado, se transfiere a la Comunidad Autónoma el desarrollo legis-

lativo y la ejecución en materia de corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos y profesionales.

3) Competencias de *ejecución*: se transfiere competencia de ejecución de la legislación del Estado en materia de asociaciones.

La Ley Orgánica procede, además, a delimitar el contenido y las condiciones de ejercicio de las competencias transferidas, y así, en materia de espectáculos públicos determina que, de acuerdo con el artículo 149.1.29 de la Constitución, el contenido de la competencia se entenderá sin perjuicio de la competencia estatal sobre seguridad pública, quedando además reservada al Estado la facultad de dictar normas que regulen los espectáculos taurinos. Dentro de este mismo ámbito, y en materia de transporte marítimo, se determina que la competencia transferida se ajustará, en todo caso, a lo dispuesto por el Estado en el ejercicio de sus competencias, de acuerdo con lo determinado en el artículo 149.1.20 de la Constitución.

La Ley Orgánica establece, en relación con las modalidades de control, que la Comunidad Autónoma de Galicia adaptará el ejercicio de las competencias transferidas a los siguientes controles y principios: a) la Comunidad Autónoma facilitará a la Administración del Estado la información que ésta solicite sobre las materias correspondientes; b) las facultades y servicios transferidos mantendrán, como mínimo, el nivel de eficacia que tengan en el momento de la transferencia; y c) en caso de incumplimiento de los precitados requisitos, el Gobierno procederá a requerir formalmente a la Comunidad Autónoma y, en caso de persistencia del incumplimiento, podrá suspender a partir de los tres meses las facultades y servicios, dando cuenta de ello a las Cortes Generales, órgano que tomará la oportuna decisión sobre la procedencia de la decisión del Gobierno, levantando la suspensión o acordando, por el contrario, la revocación del ejercicio de la facultad transferida.

Por último, la norma de transferencias que venimos analizando determina, en materia de traspaso de servicios, que cuando para el ejercicio de las competencias transferidas sea necesario efectuar traspaso de servicios, las Comisiones Mixtas precisarán los medios materiales y financieros, las funciones comprendidas en los ámbitos de la respectiva competencia y, en su caso, concretarán cuáles de estas funciones se llevarán a cabo a través de los órganos de cooperación, o se ajustarán en su ejercicio a planes o programas de carácter general.

B) En lo que se refiere a los conflictos con otras instancias, a lo largo del año 1995 han continuado pendientes de la correspondiente resolución del Tribunal Constitucional los más importantes contenciosos existentes entre el Estado central y la Comunidad Autónoma gallega. Tan sólo se ha emitido una resolución por parte del Tribunal: el auto de 20 de junio de 1995 por el que se acordó declarar concluido el conflicto positivo de competencia número 450/1987, promovido por la Junta de Galicia frente al Real Decreto 2466/1986, de 28 de noviembre, del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, sobre procedimiento para determinar las cantidades de referencia previstos en el Reglamento CEE 804/1968, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la leche y productos lácteos.

En lo que se refiere, por último, al surgimiento de nuevos conflictos, destacar

la interposición, por parte de la Junta de Galicia, de un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1995 —al considerar la Junta que con ella se perjudican las competencias de Galicia en materia de formación profesional continua—, recurso admitido a trámite por el Tribunal Constitucional.

Rasgos fundamentales de la vida política e institucional gallega

Dinámica interpartidista y conflicto intrapartidista

A) Como señalábamos al inicio de estas páginas, el año 1995 comenzó en Galicia, desde el punto de vista de la actividad político-institucional, con un amago de gran acuerdo entre las dos principales fuerzas conformadoras del sistema gallego de partidos —el Partido Popular y el Partido de los Socialistas de Galicia-PSOE—, fuerzas que, representadas por sus respectivos portavoces parlamentarios, manifestaban, a comienzos de febrero, su voluntad de buscar un gran acuerdo en materia de política legislativa y, esencialmente, en la relativa a las normas reguladoras de la ordenación del territorio que, como también ha quedado dicho ya, presentan en el caso de Galicia —por su estructura territorial fuertemente municipalizada y por la extremada dispersión de su población— una sobresaliente importancia.

Esa voluntad, así manifestada, se desvanecería muy pronto, sin embargo, y ya a mediados del mes de junio, el mismo portavoz socialista declaraba a los medios de comunicación, después de un plante parlamentario del Grupo socialista en la Cámara gallega, que de no normalizarse la vida parlamentaria aquella pasaría a ser “dolorosamente conflictiva”. Aunque este contraste de posiciones en tan corto período de tiempo pudiera resultar difícil de explicar, lo cierto es que entre comienzos de febrero, en que se cierran en Santiago los llamados «Pactos del Arguaney», y principios de junio, en que los parlamentarios socialistas deciden abandonar la Cámara en señal de protesta por la acción política y parlamentaria de la mayoría parlamentaria-gubernamental del Partido Popular, se van a producir tres tipos de acontecimientos que puedan dar cuenta del contraste referido: el primero, que obviamente no analizaremos aquí, hace referencia al continuo deterioro de las relaciones entre los Partidos Socialista y Popular a nivel nacional, deterioro que acabará teniendo su reflejo en la vida política gallega; el segundo, que trataremos más abajo, se refiere al enfrentamiento derivado de la competencia electoral municipal de mayo y de los propios resultados electorales, que determinan una convergencia entre el Partido Socialista y el Bloque Nacionalista Gallego para arrebatarse al Partido Popular las alcaldías de los municipios donde los populares no hubieran obtenido mayoría absoluta; la tercera y última de las circunstancias que darán lugar al cambio en las relaciones entre el PP y el PS de G-PSOE, de una públicamente expresada voluntad de consenso parlamentario a una situación de conflicto creciente, tuvo que ver, según analizaremos de inmediato, con la continuada presión política y parlamentaria del Partido Socialista sobre el gobierno de la Junta y el partido que lo apoya.

El pistoletazo de salida en ese cambio de estrategia socialista vendría dado por

el que podría llamarse «caso Barata». Las denuncias, a finales del mes de febrero de 1995, del Partido Socialista contra Daniel Barata, exconsejero de Cultura de la Junta de Galicia y, a la sazón, asesor personal del Presidente de la Junta, por su supuesta implicación en un escándalo sobre irregularidades en la adjudicación de obras cuando desempeñaba la Consejería de Cultura, abrieron una brecha entre socialistas y populares que se amplió cuando los últimos decidieron proceder a la petición de constitución de una Comisión de Investigación (BOPG nº 238, de 31 de marzo de 1995). Aunque tal petición fue rechazada por la Cámara gallega (BOPG nº 251, de 25 de abril de 1995), para entonces el exconsejero había presentado ya su dimisión como asesor presidencial.

Dos contenciosos del máximo interés para Galicia abrirían, sin embargo, una breve tregua en la dinámica de enfrentamientos entre las tres principales fuerzas políticas gallegas a comienzos de la primavera, e inmediatamente antes, por lo tanto, de que la celebración de las elecciones municipales generara nuevas causas de confrontación y competencia interpartidista: de un lado, la denominada «guerra del fletán» y, de otro, el conflicto de las autovías. En cuanto a lo primero, todas las fuerzas políticas presentes en el Parlamento de Galicia iban a acordar, a comienzos de abril, la aprobación de una declaración institucional relativa a la pesquería del Fletan en aguas NAFO (BOPG nº 245, de 8 de abril de 1995), con la que se pretendía poner de relieve la preocupación existente en Galicia en relación con el acuerdo sobre las cuotas de captura de fletán negro celebrado entre la Unión Europea y Canadá. El conflicto sobre los plazos de terminación de las obras para la realización de las autovías de comunicación de Galicia con la meseta daría lugar, también, a un acuerdo entre todas las fuerzas de Galicia en contra de una eventual restricción de gastos en los presupuestos generales del Estado que pudiera generar un retraso en las fechas de terminación inicialmente previstas. A comienzo de marzo todas las fuerzas de la Cámara gallega acuerdan una declaración institucional relativa a las autovías de enlace de Galicia con la restante red española y europea a través de la Meseta (BOPG nº 217, de 8 de abril de 1995). Pero este clima de acuerdos institucionales saltaría obviamente por los aires poco antes de las municipales, cuyos resultados, según veremos más abajo, condicionaron un giro en las relaciones de colaboración y/o confrontación que habían mantenido hasta la fecha las tres fuerzas básicas del sistema gallego de partidos.

A comienzos de junio saltará a los medios de comunicación el denominado «caso Copasa» en el que supuestamente estarían implicados dos diputados autonómicos del Partido Popular. Como veremos de inmediato, la evolución de los acontecimientos iba a ser similar, aunque no su desenlace, a la del «caso Barata» antes mencionado: el Grupo Parlamentario socialista solicita la creación de una Comisión de Investigación sobre el asunto (BOPG nº 282), propuesta que será rechazada por la Cámara (BOPG nº 228, de 28 de junio de 1995). Pocos días después de este rechazo, la Comisión del Estatuto de los Diputados emitiría, por unanimidad, un dictamen según el cual con la información obrante en su poder y los documentos personales acreditados no se podría deducir ninguna vinculación de los diputados presuntamente implicados con la empresa Copasa.

Aunque el desenlace del «caso Copasa» supone un fuerte varapalo para el Partido Socialista —cuyo grupo parlamentario decide, según vimos más arriba, aban-

donar el hemiciclo de la Cámara gallega en señal de protesta por la negativa popular a aceptar la constitución de la comisión de investigación solicitada—, partido que parece haber decidido trasladar a Galicia la estrategia de oposición del Partido Popular a nivel nacional, lo cierto es que, tras el verano, los socialistas insistirán en su estrategia de presión sobre la Junta. Tras la declaración de su portavoz de que se abría una etapa «dolorosamente conflictiva», a mediados de septiembre el propio portavoz parlamentario socialista presenta un querrela criminal contra el Presidente de la Junta, por presunta irregularidad en la concesión de una subvención. La querrela, en la que se acusa al Presidente de los delitos de prevaricación y malversación de caudales públicas es archivada. Apenas transcurrido un mes más, el Consejero de Política Territorial, José Cuiña, uno de los hombres «fuertes» para la posible «sucesión» del Presidente de la Junta, pasará a ser el centro de un presunto nuevo escándalo, al relacionarse a empresas familiares del líder popular con la realización de obras públicas en el territorio de la Comunidad Autónoma. En este caso, sin embargo, y en contraste con lo sucedido en casos anteriores, el Grupo Parlamentario del Partido Socialista —el único de los dos grupos de la oposición que reglamentariamente puede hacerlo, al exigirse que la petición sea realizada por una quinta parte de los diputados o por dos grupos parlamentarios— no solicitará la creación de una comisión de investigación. El presunto escándalo, que el Consejero de la Junta denuncia desde el principio como una trama para destruirlo políticamente, se desvanecerá tras la intervención parlamentaria, a petición propia, de Cuiña dando cuenta del asunto (Debate en Pleno de 24 de octubre de 1995, DSPG nº 74).

El año 1995, período en el que se ha producido, según hemos descrito, un creciente deterioro de las relaciones entre el Partido Socialista y el Partido Popular, va a cerrarse, desde la perspectiva de la dinámica interpartidista, con una agria y durísima confrontación entre el propio Partido Popular y el Bloque Nacionalista Gallego, la otra fuerza de la oposición con presencia parlamentaria en la Cámara gallega. El Presidente de la Junta realiza, en la última semana del 95 —y tras la negativa del grupo de concejales del BNG en el Ayuntamiento de La Coruña a suscribir un comunicado institucional de condena contra uno de los atentados de ETA— unas durísimas declaraciones contra el BNG y su central sindical afín, la Confederación Intersindical Gallega (CIG), en las que acusa a ambas organizaciones de estar relacionadas con la realización de movilizaciones y actos violentos y en las que tacha el discurso del líder parlamentario del BNG de “terrorismo dialéctico”. Las declaraciones del Presidente, apoyadas de inmediato por la dirección del Partido Popular y, también, aunque con matices, por el Secretario General de los Socialistas gallegos, serán contestadas por la dirección nacionalista, que decide emprender acciones judiciales. Con ello, y al igual que viene siendo ya habitual en la vida política gallega y española, otra confrontación política acabará en los tribunales al querrellarse los dirigentes nacionalistas contra el Presidente de la Xunta.

B) Analizada ya la dinámica de competencia interpartidista, realizaremos, para terminar este repaso de la vida política e institucional gallega a lo largo de 1995, una breve referencia a los principales acontecimientos relacionados con la vida interna de los partidos en Galicia:

Por lo que se refiere al Partido Popular, su indiscutida hegemonía en el ámbito

gallego, combinada con sus buenas perspectivas estatales, han determinando la ausencia de cualquier tipo de conflicto relevante, con la única excepción del que mantuvieron Juan Fernández, exconsejero de Industria de la Junta de Galicia, y el Partido Popular de Ferrol: tras un tira y afloja que se desarrolla en las primeras semanas de 1995 y que enfrenta al exconsejero y sus partidarios con otros sectores del Partido Popular en la zona de Ferrol, Juan Fernández decide abandonar su escaño en el Parlamento —renuncia que formaliza a comienzos de febrero— y opta, finalmente, por presentar una lista propia, distinta a la de su antiguo Partido, en las elecciones municipales, en las que obtendrá 5 de los 25 puestos en liza, frente a los 8 del PP. Pero al margen de este conflicto, territorialmente muy localizado, el Partido Popular de Galicia ha seguido, dentro de un tono de marcada estabilidad interna y fuerte liderazgo, pendiente de la cuestión de la eventual sustitución del Presidente de la Junta, en caso que Manuel Fraga sostuviera su intención de no presentarse a la reelección, aspecto éste sobre el que han sido muchos los rumores, pero muy pocos o ninguno los nuevos datos relevantes, tras las declaraciones de Manuel Fraga en el sentido de que no se abriría el tema de su sustitución mientras no se acabase su mandato en el año 1997.

El mismo tema ha estado también presente en la vida interna del Partido de los Socialistas de Galicia, vida que, en contraste con lo sucedido con la de su competidor, ha seguido marcada por el enfrentamiento, la continua puesta en discusión del liderazgo de Francisco Vazquez, el Secretario General, y el conflicto casi permanente: entre renovadores y guerristas, entre la dirección del Partido y la del Grupo Parlamentario en la Cámara gallega, entre alcaldes socialistas de distintas capitales de Galicia, etc. La gravedad de la situación ha llegado a ser de tal magnitud que en el mes de junio el expresidente de la Diputación de La Coruña y secretario de organización de la ejecutiva socialista gallega, Salvador Fernández Moreda, va a hacer un llamamiento público a la «reconstrucción» del partido. Pese a ello, el enfrentamiento se incrementará después de unas declaraciones de Francisco Vazquez, Secretario General y alcalde de La Coruña, proponiendo a Fernando González Laxe, expresidente de la Junta, como candidato del partido. El punto de llegada de esta gravísima situación y a la vez la mejor expresión de las dificultades que atraviesa el Partido Socialista se pondrá de relieve a la hora de elaborar las candidaturas para las elecciones generales del 3 de marzo del 96, proceso en el que los enfrentamientos entre renovadores y guerristas llegarían a un punto desconocido en Galicia hasta la fecha. La exclusión del exalcalde de Vigo —la primera ciudad de Galicia— y cabeza de los renovadores, Carlos Príncipe de las listas al Congreso de los Diputados va a ser a la postre la mejor prueba de la intensidad de un enfrentamiento que a lo largo del año no ha hecho más que incrementarse.

Para terminar este recorrido apuntaremos, en relación con la vida interna del Bloque Nacionalista Gallego, la tercera fuerza autonómica con representación parlamentaria, sólo un par de datos, uno y otro expresivos, sin embargo, de pautas muy profundas caracterizadoras de la evolución del nacionalismo en Galicia. En primer lugar, el hecho, altamente significativo, de la incorporación al BNG, producida a finales de año, de Camilo Nogueira, líder hasta su desaparición como partido independiente de la principal fuerza competidora con el BNG —Esquerda Galega—, y representante más caracterizado de un intento de construcción de un

proyecto nacionalista de centro-izquierda progresista, intento fracasado tras la debacle electoral del partido de Nogueira en los últimos comicios autonómicos. En segundo lugar, la configuración, dentro del Bloque —que se presenta como un movimiento que agrupa a distintos colectivos— del partido Esquerda Nacionalista, como fuerza con vocación de agrupar a los sectores progresistas del Bloque que lidera el diputado autonómico José Manuel Beiras. Uno y otro hechos vendrían a confirmar la persistencia de las tendencias centrífugas y centrípetas que han caracterizado, de forma conjunta y continuada, al nacionalismo gallego desde su nacimiento a mediados de los años 50.

Las elecciones municipales de 28 de mayo de 1995

Las elecciones municipales de 28 de mayo tuvieron en Galicia un triple significado fundamental:

a) En primer lugar confirmaron el claro dominio electoral del Partido Popular, incluso en un tipo de comicios que se habían venido mostrando muy propicios para las fuerzas del centro-izquierda y los nacionalistas. El Partido Popular obtiene 757.025 sufragios —el 46,84% de los votos válidos expresados— que le otorgan 2.229 concejales, mientras que el Partido de los Socialistas de Galicia, pese a mejorar sustancialmente sus resultados previos (en autonómicas y europeas, por ejemplo), se queda en 421.771 votos —el 26,66%— y 951 concejales. El BNG, por su parte, obtendrá 208.152 votos —el 13,15%— y 426 concejales. A partir de estas tres fuerzas el salto es ya impresionante, pues el cuarto partido en número de votos, Esquerda Unida-Esquerda Galega, no es capaz de obtener más que 44.753 —el 2,83%— y 30 concejales. Estas cifras traducen una hegemonía electoral de la que es muestra inmejorable el dato de que el Partido Popular logró obtener la mayoría absoluta en 212 municipios —el 68% de los 314 de Galicia— y el no menos significativo del reparto de las alcaldías tras la constitución de las corporaciones locales: el PP obtiene 230, el PS de G-PSOE 54, el BNG 13, quedando las 17 restantes que completan el total en manos de otras candidaturas.

b) Estos datos cuantitativos no dan idea, sin embargo, del tamaño de la victoria popular y de la correlativa derrota socialista. Tan expresivos como ellos es el relativo al nuevo reparto de alcaldías entre las siete grandes ciudades de Galicia (Vigo, La Coruña, Orense, Santiago, Ferrol, Lugo y Pontevedra) que se invierte tras el 28 de mayo. Mientras que hasta las municipales los socialistas gobernaban en cinco de las siete —todas, salvo Lugo y Pontevedra, que tenían alcalde popular— y en dos ellas —Santiago y La Coruña— por mayoría absoluta, tras los comicios, el PSdeG-PSOE pierde Vigo y Orense —que pasan al PP por mayoría absoluta—, Ferrol —que pasa al PP por mayoría relativa— y la mayoría absoluta en Santiago, que continua, con el apoyo del BNG, en manos socialistas.

c) El reequilibrio podría haber sido, en todo caso, más intenso, de no haber mediado un pacto —que adquirió carácter global— entre el PSdeG-PSOE y el BNG, en virtud del cual ambos partidos decidieron arrebatar la alcaldía a la lista más votada allí donde la suma de sus concejales significase la mayoría absoluta, pacto este que le supuso al Partido Popular perder casi medio centenar de alcaldías en el conjunto de Galicia.

El debate sobre el estado de la Autonomía

Al igual que en años precedentes, y como viene siendo norma desde 1989, el Parlamento de Galicia celebró, poco después del inicio de su segundo periodo de sesiones correspondiente a 1995, el denominado debate sobre el estado de la autonomía. Tras la comunicación del Presidente de la Junta a la Cámara gallega para exponer la situación política de la Comunidad Autónoma (BOPG nº 328, de 6 de octubre de 1995), el debate tuvo lugar en las sesiones plenarias de 10 y 11 de octubre (DSPG nº 72 y 73) y las resoluciones acordadas tras el mismo fueron publicadas en el Boletín Oficial del Parlamento de Galicia de 24 de octubre de 1995 (nº 341).

El Presidente de la Junta, que anunció en el curso de su intervención su voluntad de concluir la legislatura en la fecha prevista de 1997 y que reiteró el listado de demandas que se plantearían a la administración central tras la celebración de las nuevas elecciones generales, centró su discurso de apertura del debate en la necesidad de afrontar un cambio sociológico en Galicia, en la necesidad de profundizar en su lengua, cultura y tradiciones, en la urgencia del proceso de vertebración y articulación de las infraestructuras de Galicia que le permitan superar su secular retraso histórico, en la necesidad de preparar a Galicia frente al reto europeo, en la voluntad de ser gallegos manteniendo al tiempo la lealtad al proyecto español, en la preparación de la sociedad gallega mediante un profundo esfuerzo en su formación educativa y, finalmente, en una apuesta clara por el futuro, abriendo la sociedad gallega a las nuevas tecnologías.

En sus turnos de réplica, socialistas y nacionalistas sometieron a crítica tanto el relatorio de realizaciones expuesto por el Presidente de la Junta, como el orden de prioridades de futuro que había expresado en su discurso. Los socialistas acusaron al Presidente de tener prisa por marcharse de Galicia y los nacionalistas, por su parte, impugnaron tanto la trayectoria política de Manuel Fraga antes de acceder a la presidencia de la Junta como sus realizaciones, desde que se había producido su elección.

Esta total falta de acuerdos se pondría de relieve en el turno de votación de las propuestas de resolución fruto del debate: la Cámara rechazó la totalidad de las 25 propuestas admitidas a trámite al GP Socialista, aceptó tan sólo 2 de las 98 admitidas al GP del BNG (referidas al plan MEGA y al fortalecimiento de los centros de investigación dependientes de la Consejería de Agricultura) y aprobó, con los únicos votos de los diputados populares, las 24 defendidas por el GP del PP. La circunstancia de que los diputados socialistas y nacionalistas se negaran a participar en la votación —pulsando únicamente el botón de presente— como signo de rechazo a la, según ellos, falta de voluntad del grupo mayoritario por consensuar propuestas de resolución y de denuncia del hecho de que la práctica totalidad de las planteadas por el grupo popular fueran dirigidas al gobierno central, es la mejor muestra de esa confrontación casi permanente entre las fuerzas políticas que, según apuntábamos al comienzo de estas páginas, ha caracterizado la vida política e institucional gallega a lo largo de 1995.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos parlamentarios:

Total Diputados: 75

Composición a 1-I-1995

Popular: 43

Socialista: 19

Bloque Nacionalista Gallego: 13

Composición a 31-XII-1995:

Sin cambios.

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: Víctor 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:

Por apoyo parlamentario: Mayoritario.

Partidos y número de Diputados que lo apoyan: PP (43).

Composición del Gobierno: Homogéneo (PP).

Cambios en el Gobierno:

Ninguno.

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza:

No ha habido.

Mociones de reprobación:

Ninguna.

Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas:*Datos globales:**Interpelaciones:*

Presentadas: 60

Tramitadas: 38

Retiradas: 2

Preguntas:

Orales en Pleno:

Presentadas: 113

Tramitadas: 96

Retiradas: 8

Orales en Comisión:

Presentadas: 708

Tramitadas: 432

Retiradas: 9

Orales con respuesta escrita:

Presentadas: 685

Tramitadas: 306

Retiradas: 3

Mociones:

Presentadas: 37

Tramitadas: 36

Aprobadas: 3

Rechazadas: 33

Proposiciones no de ley:

Pleno:

Presentadas: 41

Aprobadas: 10

Rechazadas: 23

Retiradas: 3

Comisión:

Presentadas: 165

Aprobadas: 31

Rechazadas: 102

Retiradas: 7

Sesiones informativas: 26

Pleno: 8

Comisión: 18

*Procedimientos electivos: 7**Debates generales: 1**Solicitud de creación de Comisiones de Investigación: 5 (rechazadas).**Debates y resoluciones más importantes:*

a) El debate más importante del año ha sido el que se conoce ya con la denominación de «Debate sobre el Estado de la Autonomía». El debate se celebró en las sesiones plenarias del Parlamento de Galicia de 10 y 11 de octubre de 1995 (DSPG números 72 y 73).

b) Entre las proposiciones de ley presentadas a la Cámara podrían destacarse las siguientes:

— Proposición de ley, formulada por el Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia, de transparencia y control de los intereses privados de los gestores y representantes públicos (BOPG nº 249, de 22-4-1995. Rechazada: BOPG nº 288, de 28-6-95).

— Proposición de ley, formulada por el Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia, de creación de los consorcios interlocales de transporte público regular de viajeros de Galicia (BOPG nº 330, de 9-10-1995. Rechazada: BOPG nº 379, de 20-12— 1995).

— Proposición de ley, formulada por el Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Gallego, relativa al cine y al audiovisual en Galicia (BOPN nº 199, de 7-2-1995. En trámite).

— Proposición de ley, formulada por el Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia, de gestión de los residuos sólidos urbanos (BOPG nº 323, de 30-9-1995. En trámite).

c) Se presentaron también dos proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular:

— Proposición de ley de iniciativa legislativa popular para la configuración del mapa de titulaciones del Campus Universitario de Ourense. Tras admitirse a trámite la constitución de la Comisión Promotora (BOPG nº 30, de 21-2-1994), la proposición fue rechazada (BOPG nº 229, de 20-3-1995).

— Proposición del ley de iniciativa legislativa popular de tratamiento adecuado de los residuos y prohibición de la incineración de los residuos sólidos urbanos y tóxicos y peligrosos (BOPG nº 288, de 28-6-1995. En trámite).

d) Finalmente, en el ámbito de las iniciativas legislativas se presentó una Proposición de ley ante el Congreso de los Diputados sobre cambio de denominación de las provincias de «La Coruña» y «Orense».

e) En el ámbito de los procedimientos de control e impulso político, podrían destacarse las siguientes mociones, todas ellas rechazadas:

Sobre las responsabilidades políticas que se deriven de la resolución judicial respecto de las presuntas irregularidades en la realización de unas obras por la Consejería de Política Territorial, Obras Públicas y Vivienda en los municipios de Verín y Castrelo do Val; sobre la presentación en el Parlamento de un nuevo Plan de Vivienda y Suelo para los próximos cuatro años; sobre adopción de medidas preventivas contra los incendios forestales; sobre la elaboración por el Gobierno Gallego de un Plan Integral de prevención de incendios forestales; y sobre la demanda de la Administración Central del compromiso presupuestario para la finalización de las autovías gallegas en 1988.

f) Dentro también del apartado de control e impulso político, pueden incluirse las siguientes proposiciones no de ley:

— Sobre la realización de gestiones ante el Gobierno Central para la adopción de medidas de lucha contra el narcotráfico.

— Sobre la realización de gestiones para que la Comisión de la Unión Europea no ratifique el acuerdo de la NAFO relativo al reparto de los TAC de fletán negro.

— Sobre la posible repercusión de los reajustes presupuestarios del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente en la ejecución de las autovías de comunicación de Galicia con el resto de España.

— Sobre la realización de gestiones para que la Unión Europea logre un tratado de pesca en el que se garantice la actividad de la flota pesquera que faena en los caladeros marroquíes y el abono de indemnizaciones en el caso de que se produzca su amarre temporal. Aprobada.

g) En el terreno de los procedimientos de información, deben destacarse, entre otras, las siguientes comparecencias:

— Solicitud de comparecencia del Sr. Presidente de la Junta de Galicia, para que explique la actual situación de la economía y, en especial, de las inversiones extranjeras en nuestra Comunidad.

— Solicitud de comparecencia, a iniciativa del G.P. de los Socialistas de Galicia, del Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Montes, para dar cuenta de la situación actual en relación con los incendios forestales, balance de la misma y medidas tomadas hace cuatro meses con motivo de la primera ola de incendios forestales.

h) Debe destacarse, así mismo, el Dictamen de la Comisión especial permanente para la elaboración de un plan ferroviario para Galicia sobre la propuesta alternativa de un plan director de infraestructuras ferroviarias para Galicia.

i) En el ámbito de los procedimientos electivos, se procedió a la designación de los vocales del Consejo de Bibliotecas, de los vocales del Consejo Rector del Instituto Gallego de Artes Escénicas y Musicales, de un miembro del Consejo de Administración de la Compañía de Radio-Televisión de Galicia, de un miembro del Consejo Asesor de RTVE en Galicia y de un miembro del Consejo Social de la Universidad de La Coruña.

j) Durante los dos períodos de sesiones correspondientes a 1995 se propuso la creación de cinco Comisiones de Investigación, siendo rechazadas.

k) Por último, deben destacarse, entre las siguientes declaraciones institucionales aprobadas por el Parlamento de Galicia:

— Declaración institucional relativa a las autovías de enlace de Galicia con la restante red española y europea a través de la Meseta (BOPG nº 217, de 8-3-1995).

— Declaración institucional relativa a la pesquería de fletán negro en aguas NAFO (BOPG nº 245, de 8-4-1995).

— Declaración institucional con ocasión del Día mundial de lucha contra la droga (BOPG nº 289, de 30-6-1995).

— Declaración institucional sobre las pruebas nucleares francesas en el atolón de Mururoa (BOPG nº 353, de 9-11-1995).

— Declaración institucional con motivo del décimo quinto aniversario del referendo del Estatuto de Autonomía de Galicia (BOPG nº 387, de 30-12-1995).

Reformas del Reglamento Parlamentario:

Aunque fueron varias las proposiciones de ley de reforma del Reglamento del Parlamento de Galicia, todas ellas fueron rechazadas.

El Pleno de la Cámara aprobó la modificación de los artículos 52.2, 69.2ª y 70 del Reglamento del Parlamento, todos ellos relativos a la regulación de las Comisiones de Investigación.

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento:
Ninguna.

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

Valedor do Pobo

Una vez expirado el mandato del Valedor del Pueblo, por transcurso del plazo de cinco años fijado legalmente, se procedió a la designación de nuevo Valedor, cargo que volvió a recaer en la persona de José Cora Rodríguez. La propuesta fue aprobada por unanimidad en el Pleno del Parlamento de Galicia de 24 de octubre de 1995. En cumplimiento de las previsiones contenidas en su Ley reguladora, el Valedor procedió a la designación de Vicevaledores en las personas de José Carlos Rodríguez González y José Manuel López Casanova.

Por otro lado, en la sesión parlamentaria de 6 de junio de 1995 el Valedor del Pueblo procedió a la presentación ante la Cámara gallega del Informe del Valedor del Pueblo correspondiente al año 1994, dando así cumplimiento a una de las previsiones de su Ley reguladora.

Consello de Contas

Tras el fallecimiento de uno de los Consejeros, Manuel González Vidal, el Pleno del Parlamento procedió a la designación de un nuevo Consejero, cargo que recayó en Ana María Luisa Bravo Doviso.

Informe de fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Galicia correspondiente al ejercicio económico de 1991, aprobado por el Pleno del Consejo de Cuentas. Debate y aprobación en sesión Plenaria del Parlamento de 20 de junio de 1995.

Consello Consultivo

El Parlamento de Galicia aprobó la Ley 9/1995, de 10 de noviembre, del Consejo Consultivo de Galicia (DOC nº 229, de 29-11-1995), sin que a lo largo del mes de diciembre se procediese a la designación de Consejeros por parte del Presidente de la Junta.

ISLAS BALEARES

Avelino Blasco

Actividad institucional y política

El año 1995 ha sido un año especialmente agitado en el panorama político balear —como es notorio por las noticias aparecidas en la prensa nacional—, debido a la dimisión forzada del Presidente del Gobierno autonómico surgido de las elecciones de mayo (Gabriel Cañellas) y a su sustitución por otro miembro de su grupo político, hasta entonces Presidente del Parlamento (Cristòfol Soler). Enseguida nos referiremos a este hecho crucial en la vida política balear, pero antes tenemos que hacer alguna alusión al resultado de las elecciones autonómicas de mayo de 1995.

A) Las *elecciones autonómicas* dieron como resultado la mayoría absoluta del Partido Popular en el Parlamento balear (30 diputados), mayoría conseguida presentándose en solitario y no en coalición con otros partidos, como en convocatorias anteriores. Además de la mayoría de escaños, el grupo conservador obtuvo un notable incremento de votos sobre la cifra lograda en pasadas elecciones (167.000 votos en 1995 frente a 160.000 votos en 1991, en que se presentó en coalición con Unión Mallorquina).

Ahora bien, este incremento de escaños y de votos no ha sido homogéneo en el ámbito de los cuatro distritos electorales, ya que el mayor incremento se ha dado en las islas menores, mientras que paradójicamente en la isla de Mallorca no se ha obtenido la mayoría de los escaños. En concreto, en Ibiza y Formentera los conservadores lograban un resultado histórico (el 50,62 por 100 de los votos en Ibiza, con 7 escaños, y, por primera vez, el escaño de Formentera para un independiente afín al partido). En Menorca también consiguieron la mayoría de escaños (7 sobre 13), aunque manteniendo similar porcentaje de voto que en las elecciones de 1991. Por el contrario, en la isla de Mallorca, el PP sólo ha obtenido 16 diputados, quedándose a un solo escaño de la mayoría. Esto ha permitido, como luego veremos, que todos los demás partidos presentes en el Consejo Insular hayan alcanzado un pacto de gobierno y que el PP esté en la oposición actualmente (recordemos que los integrantes de cada Consejo son los diputados elegidos en cada isla para el Parlamento balear). En resumen, incremento de votos y de escaños para el Partido Popular, que ha alcanzado seguramente un auténtico “techo histórico” en cuanto a resultados electorales, difícil de revalidar en el futuro, pero que tiene una espina de importancia en la pérdida de la mayoría del Consejo Insular de Mallorca.

Frente al éxito del grupo conservador, el descenso mayor lo ha tenido el PSOE, fruto previsiblemente de los escándalos ocurridos a nivel nacional. Este partido ha pasado de tener 102.000 votos y 21 escaños en 1991 a tener 89.000 votos

y 16 escaños en 1995. Por el contrario, los demás grupos de izquierda suben en votos y en escaños. El PSM ha pasado de 5 a 6 diputados, con un notable crecimiento electoral en Mallorca (del 8,22 al 13,46 por 100 de los votos), consolidando con ello su papel como segunda fuerza de la oposición. Izquierda Unida consiguió entrar por fin en el Parlamento por sí sola (en 1991 había pactado con el PSM en Menorca), obteniendo un 6,61 por 100 de los votos y 3 escaños en total. El otro partido nacionalista (Unión Mallorquina) también ha logrado representación parlamentaria, aunque de manera muy ajustada (el 5,32 por 100 de votos en total, con 2 escaños), dado el aumento de porcentaje de voto mínimo requerido tras la modificación de la ley electoral (el 5 por 100 en la actualidad en cada isla). Por último, Los Verdes entran igualmente en el Parlamento, al conseguir un histórico escaño en Ibiza, con el 6,91 por 100 de los votos en dicha isla.

En conclusión: triunfo del Partido Popular —aunque empañado por la pérdida de la mayoría en Mallorca—; descenso brusco del PSOE; aumento notable de PSM y de IU; apuros de Unión Mallorquina para entrar en el Parlamento; e irrupción histórica de un grupo ecologista en una Cámara autonómica. Este es el balance telegráfico de las elecciones autonómicas de 1995 en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

B) Como decíamos al principio, 1995 será recordado en la política balear no tanto por los resultados de las elecciones autonómicas como por la *dimisión forzada del Presidente Cañellas* un mes después de su investidura y su sustitución por un nuevo Presidente del Gobierno balear.

Los hechos son conocidos por su difusión en los medios de comunicación nacional y no es necesario describirlos con detalle. El escándalo del caso del túnel de Sóller, va poniendo en una situación cada vez más incómoda a Gabriel Cañellas, ya incluso en el acto de investidura como Presidente del Gobierno balear en el mes de junio. En ese acto, el discurso del candidato a la Presidencia hace reiteradas apelaciones a la mayoría absoluta obtenida en las elecciones pasadas para fundamentar la legitimidad de su candidatura, silenciando por completo el tema del túnel de Sóller, que la oposición se encarga de recordarle. Finalmente, un mes más tarde, la cúpula estatal del partido le obliga a dimitir en un rápida sucesión de acontecimientos, a pesar de los reiterados actos y muestras de adhesión que le prodigan las bases regionales. El argumento para exigir la dimisión es el de ser coherentes con la demanda que el PP hacía a nivel estatal frente al Gobierno socialista en el sentido de asumir responsabilidades políticas frente a los casos de corrupción. En su discurso de despedida, Cañellas califica de injusta la decisión, aunque dice aceptarla “porque no queda más remedio”, al ser el responsable político máximo del partido en Baleares. De todos modos, deja una puerta abierta a su posible retorno en el futuro, señalando que “es momento de esperar” y que “nadie sabe lo que el tiempo nos puede traer”. Mientras tanto, las diligencias judiciales continúan, ahora ya en el Tribunal Superior de Justicia, al existir personas aforadas en el sumario.

Cañellas es sustituido en la Presidencia del Gobierno por un notable del partido (Cristòfol Soler), por entonces Presidente del Parlamento balear. El proceso de designación del sucesor está también lleno de dificultades y pone de manifiesto las luchas internas del partido, al postular su candidatura el anterior Presidente del Consejo Insular de Mallorca (J. Verger), al margen de los designios del Presidente

dimitido. Finalmente, la elección del sustituto es tutelada por el propio Cañellas y recae sobre uno de sus hombres de confianza, Cristòfol Soler, que fue fundador del Partido Demócrata Popular en Baleares, Consejero de Economía y Hacienda de 1983 a 1987 y Presidente del Parlamento autonómico desde 1991 hasta ese momento. La elección de Soler, efectuada formalmente por los miembros del grupo parlamentario del PP y no por la junta regional del partido, es interpretada por la prensa como una solución de continuidad frente a la candidatura rupturista de J. Verger.

La dimisión del Presidente Cañellas pone fin a una dilatada etapa de gobierno (de 1983 a 1995), caracterizada por un control absoluto sobre el Gobierno y sobre el partido y por unos modos autoritarios y poco dialogantes de hacer política. El nuevo Presidente, aunque por ahora mantiene íntegramente el Gobierno heredado de su predecesor, ha mostrado un talante mucho más dialogante y conciliador con la oposición, ya desde el mismo discurso de investidura. En el breve periodo de tiempo que lleva en la Presidencia, Cristòfol Soler ha propiciado en concreto un decidido impulso al proceso de normalización lingüística (que ha generado fuertes tensiones en su propio partido); ha demostrado una sensibilidad mucho mayor para los problemas medioambientales y ha procedido a una renovación del segundo nivel de altos cargos (secretarios generales técnicos, directores generales), en lo que parece una toma de posiciones frente a cambios futuros en el propio Gobierno balear.

C) Como hemos dicho al principio, las elecciones de mayo de 1995 han depurado una sorpresa en cuanto al resultado en la isla principal (Mallorca), ya que el PP se quedó a un escaño de la mayoría absoluta, lo que implicaba que todos los demás partidos reunidos (PSOE, PSM, IU, UM) gozaban de esa mayoría. Ello ha permitido que se haya alcanzado un "pacto de progreso" entre estos grupos para gobernar el Consejo Insular de Mallorca, pacto por el que se le confiere la presidencia del mismo a Unión Mallorquina —con sólo dos representantes en el Consejo— y que implica un gobierno tripartito en el que sólo Izquierda Unida queda voluntariamente fuera del equipo de gobierno, apoyándolo externamente.

Este hecho reviste un singular relieve en la política de Baleares. Primero, porque ha tenido lugar en la isla mayor y más emblemática de la Comunidad. Segundo, por la dificultad de lograr el propio pacto (a cuatro bandas) y por las transacciones efectuadas, ya que los partidos con más representación (PSOE, PSM) han cedido la presidencia de la entidad al partido con menos escaños, y todos ellos han renunciado a propuestas importantes de sus respectivos programas en aras del entendimiento. Tercero, por la significación que puede tener el pacto de cara a futuros pactos a nivel de Comunidad Autónoma, si en las próximas elecciones ningún partido obtiene la mayoría absoluta.

En la práctica, el pacto funciona aceptablemente, aunque con algunas dificultades no resueltas, como es el tema de la planta incineradora de residuos sólidos urbanos de Mallorca, que el Consejo se ha encontrado ya prácticamente acabada de construir y a punto de entrar en funcionamiento.

D) Para acabar con estas referencias de tipo institucional, hay que hacer mención a las *relaciones de la CAIB con el Estado*. En el plano jurídico, se han inter-

puesto diversos recursos y conflictos por ambas partes. El Estado ha recurrido la Ley balear sobre aplicación de medidas judiciales a menores infractores, como luego veremos. Por su parte, la Comunidad Autónoma (el Parlamento balear, en concreto) ha recurrido la Ley estatal de creación de la Reserva Natural de Ses Salines (Ley 26/1995), por considerar que la declaración de esta Reserva corresponde a la CA y no al Estado, que es quien la había efectuado al amparo del art. 21.3 de la Ley de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestre de 1989. Este precepto atribuye al Estado la declaración de los espacios naturales protegidos cuando se encuentren en el dominio público marítimo-terrestre. En este tema se ha producido una curiosa paradoja en la Sentencia constitucional 102/1995, sobre la Ley estatal citada, ya que, por una parte, declara contrario a la Constitución el art. 21.3 de aquélla en el correspondiente fundamento jurídico, pero por otra no lleva esa declaración al fallo de la sentencia. Ante esa situación, el Parlamento balear ha entendido que el precepto está afectado de inconstitucionalidad y que el Estado no podía efectuar la declaración de la Reserva Natural. No obstante, la interposición del recurso de inconstitucionalidad del que hablamos suscitó un fuerte enfrentamiento en el Parlamento balear, ya que los grupos de la oposición acusaron al grupo mayoritario de pretender en el fondo la desprotección de la zona de Ses Salines.

Además, el Gobierno de las Islas Baleares ha presentado conflicto de competencias contra el Decreto estatal 2308/1994, sobre régimen y destino del patrimonio y personal de las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana. De nuevo se ha producido aquí una situación curiosa. La Ley Orgánica 9/1992 transfirió esta competencia a la Comunidad Autónoma como competencia de desarrollo legislativo y ejecución, competencia que fue asumida posteriormente en la reforma del Estatuto de Autonomía de 1994, aunque posteriormente no se ha dictado ningún Decreto de traspasos para su efectividad. El Decreto-Ley 8/1994, de 5 de agosto, estableció la supresión de aquellas Cámaras como corporaciones de derecho público, autocalificándose como normativa de carácter básico. Así las cosas, el Decreto del Gobierno balear 117/1994, de 22 de noviembre, declaró la dependencia de la Comunidad Autónoma de las Cámaras con sede en Baleares, designando dos representantes-delegados en las mismas. Por último, el Decreto estatal 2308/94, de 2 de diciembre, estableció el régimen y destino del patrimonio y personal de las Cámaras. Pues bien, contra este Decreto se ha interpuesto el conflicto de competencias, porque el Gobierno balear entiende que el desarrollo del Decreto-Ley 8/1994 le corresponde a la Administración autonómica.

Desde otra perspectiva, durante 1995 ha proseguido el proceso de traspasos de las competencias asumidas en la reforma del Estatuto de Autonomía de 1994, habiendo dictado el Estado todo un bloque de Decretos de traspasos a primeros de año (Decretos 111/1995 a 124/1995). El único escollo aún no resuelto es la transferencia de las competencias sobre universidades, en que la falta de acuerdo sobre la financiación de la competencia ha bloqueado por el momento la efectividad de la misma, abocando a la paradójica situación de que la Universidad balear es una de las pocas que todavía sigue dependiendo del Estado. En las últimas negociaciones celebradas, las posturas se han acercado, pero sin llegar a un acuerdo: la Administración autonómica solicita una cantidad de 4.500 millones de pesetas anuales para el futuro, preveyendo un crecimiento de alumnos de los 14.000 actuales a unos

24.000 en los próximos años; por su parte, el Ministerio de Educación y Ciencia está dispuesto a ceder esta cantidad para el cuatrienio 1996-1999, pero a partir de esa fecha ofrece la cifra de 3.600 millones anuales únicamente, para hacer frente al gasto corriente. Sobre este tema, hay que decir que sólo la suma que necesita ya en la actualidad la Universidad balear para pagar a su profesorado es de 3.467 millones (presupuesto de 1996), por lo que la cantidad ofrecida por el Gobierno, para más allá del año 2.000 es, a todas luces, insuficiente. Como ha declarado el Consejero de Educación balear, la postura del Ministerio es ilógica, por cuanto está dispuesto a admitir y financiar el crecimiento de la Universidad balear con inversión nueva durante varios años, pero no se da cuenta de que para mantener los nuevos estudios y el incremento de profesores y alumnos se precisará más gasto corriente que los 3.600 millones ofrecidos.

E) Por último, debemos citar en este apartado la Sentencia del Tribunal Constitucional 49/1995, de 16 de febrero, que declara inconstitucional y anula la Ley balear 12/1990, de Impuesto sobre las Loterías. Esta norma establecía un impuesto que gravaba la participación en las loterías del Estado. El TC considera que la lotería nacional es competencia del Estado, en cuanto comprendida en el título competencial "Hacienda general" del art. 149.3 CE, que no puede entenderse circunscrito a los ingresos tributarios, sino que incluye a los demás ingresos que organiza y gestiona el Estado mediante un monopolio fiscal. Por ello, el objeto impositivo de la ley impugnada resulta ser el mismo objeto económico del monopolio, constituido por la participación de los individuos en aquellos sorteos, produciéndose así la invasión de la competencia estatal.

Políticas sectoriales

No podemos hacer aquí un resumen de las distintas políticas sectoriales que ha llevado a cabo el Gobierno y la Administración autonómicas, pero sí que conviene destacar alguna de ellas, destacando las más novedosas en relación con las demás Comunidades.

A) Entre las políticas sectoriales destaca la *política de innovación tecnológica*, que desde hace varios años es uno de los ejes de la actuación del Gobierno balear. Esta política aparece ya en el Plan Estratégico de Competitividad presentado por el Gobierno en 1992, que diseña una estrategia completa que apunta a la telemática como un factor clave para el desarrollo futuro de las Islas Baleares. El punto de partida de esta línea política es doble: en primer lugar, que las islas necesitan lazos de unión con el continente para que la actividad económica llegue a las mismas a pesar de la insularidad, problema que se resuelve con la telemática; en segundo lugar, que las Baleares son unas islas en las que predomina totalmente el sector terciario, por lo que se pretende el desarrollo en el mundo del trabajo a distancia, de la investigación y del ocio.

Las actuaciones realizadas en esta materia hasta la fecha son ya bastantes y las podemos dividir en acciones de infraestructura y acciones tecnológicas. Entre las primeras cabe citar las siguientes:

— el proyecto del Parque Balear de Investigación Tecnológica (PBIT), que no

es sino un parque tecnológico que el Gobierno impulsa decididamente. Hasta el momento se han adquirido los terrenos del mismo, contiguos a la Universidad balear; se ha realizado un concurso de ideas para la adjudicación del proyecto urbanístico, en el que han participado arquitectos de todo el mundo; y, por último, se ha adjudicado dicho proyecto a un prestigioso arquitecto inglés.

— se ha proyectado también un centro tecnológico en una comarca del Objetivo comunitario 2 (Es Raiguer), que se pondrá en marcha con recursos europeos;

— se ha creado una empresa mixta (BITEL) entre el Gobierno balear y Telefónica, que está comercializando tecnología punta del tipo de “correo electrónico”, acceso a Internet, servicio de emergencias para el control de acotamientos imprevistos, intercambio electrónico de documentos (EDI);

— existe también un acuerdo del Gobierno con Telefónica para la creación de redes de comunicaciones (telefonía básica, RDSI, redes digitales, GSM —que es la telefonía móvil europea—, etc.), comprometiéndose la Administración a fomentar la demanda en estos temas.

En cuanto a las actuaciones tecnológicas, tenemos que citar las siguientes:

— acciones de modernización de la Administración autonómica, que ha sido la primera entidad pública europea que acepta facturas mediante el sistema EDI (intercambio electrónico de documentos); en la actualidad se está introduciendo el sistema de correo electrónico en el funcionamiento de dicha Administración;

— creación de un “awareness center” entre el Gobierno balear y la Unión Europea. Se trata de un centro de información y difusión de las nuevas tecnologías, que ha realizado numerosos cursos y seminarios de divulgación en las tres islas;

— creación de un Centro de Derecho e Informática de Baleares en colaboración con la Universidad balear, centro que desarrolla labores de investigación y difusión sobre los aspectos jurídicos que presentan las nuevas tecnologías;

— creación del Instituto Balear de Innovación Telemática (IBIT), que es un foro de debate y de encuentro en la materia, que desarrolla actuaciones de coordinación y difusión. Por ejemplo, de las líneas europeas de ayuda para la innovación (IV Programa Marco);

— por último, se está diseñando un Plan de Ayudas a particulares y empresarios a efectos de facilitarles tanto el acceso a las nuevas tecnologías como la formación y los costes de funcionamiento de las mismas durante un periodo inicial a determinar. Estas actuaciones empezarán a llevarse a cabo durante 1996.

B) En este apartado debe destacarse también un dato histórico en materia de *financiación autonómica*: por primera vez en los últimos años de la etapa autonómica, el Gobierno balear no pide autorización al Parlamento para endeudarse durante 1996 en la Ley de Presupuestos para este año; únicamente se mantiene la previsión de emitir deuda por los impagos del impuesto sobre actividades que inciden en el medio ambiente. Eso significa que el presupuesto de la CAIB se autofinancia y que la deuda “viva” de la Comunidad se reducirá en el ejercicio a que nos referimos. Conviene destacar este dato porque la deuda presupuestada en esta Comunidad en los últimos años fue del orden de 4.405 millones de pesetas (en

1991) a 5.359 millones (en 1993). En 1995 fue en concreto de 4.394 millones. De esta manera, la falta de previsión de endeudamiento para 1996 supone un giro radical en la política de financiación seguida hasta ahora por la CAIB y por las demás Comunidades Autónomas.

Actividad normativa

La actuación normativa de la Comunidad balear durante 1995 ha sido más bien escasa y de menor importancia que en años anteriores. Ello se debe sin duda a dos factores que ya hemos explicado en el apartado anterior: las elecciones autonómicas de mayo, con la consiguiente paralización de la Cámara legislativa durante varios meses, y la sucesión en la Presidencia del Gobierno, un mes después de la primera investidura, lo que ha ralentizado también la producción normativa de la Administración autonómica.

La normativa dictada destaca en materias o bloques materiales que ya nos son conocidos por los Informes de años anteriores: aspectos institucionales y organizativos, transferencias a los Consejos Insulares, ordenación del territorio. A ellos hay que añadir una materia atribuida a la Comunidad en la Ley 9/1992 y asumida posteriormente en el Estatuto, que es la protección de menores a través de instituciones públicas. Examinemos cada una de ellas.

Aspectos institucionales

Diferentes normas han incidido en la regulación de aspectos institucionales de la Comunidad, aunque con una intensidad menor que en otros años. Ello se debe no sólo a los factores ya expuestos sino también al hecho de que la Comunidad va alcanzando paulatinamente un grado de institucionalización más elevado, lo que ralentiza el ritmo de las innovaciones legislativas.

Los temas que conviene destacar en este ámbito son la reforma de la Ley electoral y la reforma de la Ley del Consejo Consultivo.

A) La *reforma de la Ley electoral* de Baleares se ha efectuado mediante dos leyes correlativas (Ley 4/1995, de 21 de marzo, y Ley 5/1995, de 22 de marzo). La primera de ellas es la que modifica el porcentaje mínimo de votos necesarios para obtener representación parlamentaria, elevándolo del 3 al 5 por ciento de los votos válidos emitidos en la circunscripción (que es cada una de las cuatro islas habitadas). La Exposición de Motivos justifica la reforma en "una lógica adaptación de la ley electoral al nivel de implantación social de las fuerzas políticas y la búsqueda de la máxima eficacia en la actuación del Parlamento fundamentan la modificación del límite mínimo para la atribución de escaños, tal como han realizado las Comunidades de Valencia, País Vasco, Extremadura, La Rioja, Murcia, Cantabria y Galicia".

Como era de esperar, la reforma fue duramente criticada por los partidos de la oposición. Primero, por la oportunidad de la misma, dado el momento temporal en que se hacía, al tratarse de una reforma hecha sólo dos meses antes de las elecciones. Segundo, por el carácter mismo de la reforma: como ha dicho Sartori, en

democracia no hay un derecho absoluto de la mayoría de imponer su voluntad sobre la minoría, sino que el futuro de aquélla depende de la convertibilidad de mayorías en minorías y a la inversa, de manera que “el principio de la mayoría relativa resulta ser el principio de la democracia que funciona democráticamente”; es decir, que el respeto de las minorías es así consustancial a la propia idea democrática. Pues bien, la reforma que comentamos ha tenido como resultado dejar fuera del Parlamento balear a grupos políticos de notable implantación en el tejido social, que con el porcentaje antiguo hubieran alcanzado representación parlamentaria, como es el caso de Los Verdes en la isla de Mallorca, que alcanzaron un 3,2 por 100 de los votos, con lo que hubieran conseguido representación con el sistema anterior.

La segunda modificación de la Ley electoral autonómica es la efectuada por la Ley 5/1995 citada. Mediante la misma se adecúa la ley balear a las últimas modificaciones de la Ley orgánica de régimen electoral general y se introducen diversas reglas sobre la financiación de las campañas electorales. Así, se incrementan las cantidades a percibir por los escaños y votos obtenidos, que ahora se fijan en 1.500.000 pesetas por escaño y 50 pesetas por cada voto conseguido (en candidaturas que hayan obtenido representación parlamentaria). Se aumentan también los límites de los gastos electorales que pueden realizar los diferentes grupos políticos (número de habitantes de la circunscripción electoral multiplicado por 80 pesetas —antes eran 46—). Se subvencionan los gastos de propaganda electoral por correo (20 pesetas por elector, siempre que se haya obtenido un escaño), sin que estas ayudas se computen en la limitación general de gastos antes citada. Por último, se incrementa también el porcentaje de anticipos electorales sobre las cantidades que les correspondan a los distintos grupos políticos en concepto de subvenciones.

B) La otra reforma institucional de interés es la de la *Ley del Consejo Consultivo* (Ley 5/1993), realizada por la Ley 2/1995, de 22 de febrero. En esta reforma se modifican tres aspectos de aquella primera norma: las retribuciones de los miembros del Consejo, las Administraciones que pueden efectuar consultas preceptivas y las Administraciones que pueden efectuar consultas facultativas.

a) El primer aspecto modificado ha sido el de las retribuciones de los miembros del Consejo. Inicialmente, la Ley 5/1993 determinaba que el cargo de consejero era honorífico y que los miembros del Consejo sólo tenían derecho a la percepción de los gastos de desplazamiento y estancia, en su caso (hay algunos consejeros que no residen en la isla de Mallorca, en la que está la sede del *Consell*, y que por tanto deben desplazarse para cada sesión). Es decir, que los miembros del órgano consultivo no recibían propiamente retribución alguna por su trabajo de estudio, elaboración y discusión de los dictámenes. Como es lógico, esta falta de retribución no tenía ninguna justificación objetiva y pronto fue sentida como un hándicap para el normal funcionamiento del Consejo. Esa ha sido una de las causas (a mi juicio, la principal) de la modificación de la Ley 5/1993 por la Ley 2/1995, que ha dado una nueva redacción al artículo 9.1.

En efecto, la Exposición de Motivos de esta Ley, de modo un tanto críptico, señala al respecto que “el artículo 9, que se refiere a los gastos que se originen por el funcionamiento del Consejo..., ofrece una versión literal insuficiente de los conceptos dignos de considerar porque, sin menoscabo de la calidad honorífica que

enaltece sus componentes, éstos sean indemnizados prudentemente por su esfuerzo y dedicación, de manera que el ejercicio del cargo no se convierta en causa de perjuicio sin reparación. Las actuaciones desplegadas por el Consejo ..., considerando las sesiones, los dictámenes emitidos, la celeridad en el despacho de expedientes y el nivel de las intervenciones, son factores que justifican la necesidad de una reforma". Y, en base a ello, la nueva redacción del artículo 9.1 incluye como concepto indemnizable las asistencias a las sesiones, junto a los gastos de desplazamiento y estancia, ya reconocidos anteriormente. Paradójicamente, no se ha variado la redacción del artículo 4.1 de la Ley, que sigue hablando de que los miembros del Consejo son designados "con carácter honorífico". A mi juicio, esta expresión está ahora fuera de lugar.

En resumen, los miembros del Consejo balear están retribuidos por su trabajo en la actualidad a través de las partidas que presupuestariamente se asignen a las "asistencias", entendidas éstas en sentido amplio (es decir, retributivas de la tarea de estudio, elaboración, discusión y aprobación de los dictámenes, dado el importe de las cantidades previstas para ello). Con ello, el Consejo balear sigue el modelo retributivo de la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña, que parece ser el de menor coste económico de entre los sistemas existentes.

b) En cuanto a las Administraciones que deben efectuar consultas preceptivas, la versión inicial de la ley sólo hacía referencia expresa a la Administración autonómica (lo cual excluía a otras Administraciones que también precisan dictamen en estas materias, como pueden ser los entes locales). Para subsanar esta imprecisión, la nueva versión del art. 10.6 se refiere a "expedientes tramitados por las Administraciones públicas, corporaciones e instituciones públicas del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en los cuales la ley exija preceptivamente el dictamen del Consejo de Estado o del Consejo Consultivo...". De este modo, la reforma extiende el ámbito de aplicación del precepto a las demás Administraciones Públicas de Baleares.

Por otra parte, debe repararse en que en que el precepto constituye técnicamente una mera norma de remisión, ya que no impone por sí misma el dictamen del Consejo Consultivo, sino que se remite a los supuestos en que otra norma lo establezca (concretamente, en los casos "en los cuales la ley exija previamente el dictamen del Consejo de Estado o del Consejo Consultivo de las Islas Baleares"; en términos similares se manifiestan la ley de la Comisión Jurídica Asesora catalana o la ley del Consejo andaluz). Es decir, estamos ante remisiones a la legislación sustantiva correspondiente, que será entonces la que establezca la obligatoriedad del dictamen. Este enunciado contrasta con la sistemática seguida en este punto por la Ley Orgánica del Consejo de Estado o la ley del Consejo valenciano, que no son normas de remisión, como las citadas, sino normas que establecen por sí mismas la obligatoriedad del dictamen para los supuestos que comentamos. En mi opinión, es preferible esta segunda fórmula, por varias razones: primero, porque proporciona una mayor seguridad jurídica al intérprete de la norma, que sabrá ya de manera cierta si la intervención del órgano consultivo es exigible o no; y segundo, porque la fórmula seguida es redundante con el artículo 10.7 de la Ley ("Aquellos otros en que, por precepto legal, deba consultarse al Consejo Consultivo o al Consejo de Estado, en su caso").

c) Por último, la nueva Ley ha precisado también cuales son las Administraciones que pueden efectuar consultas facultativas. La redacción primitiva de la Ley no señalaba quién estaba legitimado para formular este tipo de consultas, por lo que podía entenderse como tal a cualquier Administración Pública del ámbito balear. El art. 11.2 de la Ley (introducido por la Ley 2/1995) ha venido a resolver esta cuestión en sentido restrictivo, precisando que esta posibilidad no está abierta a todas las Administraciones ubicadas en las islas, sino que está reservada sólo a la Administración autonómica y también a los Consejos Insulares en materias que les hayan sido transferidas por la Comunidad. En los demás casos, los Consejos Insulares no pueden hacer uso de esta facultad, así como tampoco los municipios y demás entes locales. La reforma de 1995 ha querido expresamente restringir la posibilidad de que cualquier Administración del ámbito balear pudiera solicitar dictámenes al Consejo Consultivo con carácter facultativo y la limita a la Administración de la propia Comunidad, así como a los Consejos Insulares cuando ejerciten competencias transferidas y actúen por lo tanto como instituciones autonómicas (art. 18.2 del Estatuto de Autonomía).

Aspectos organizativos

Durante 1995 se ha producido una importante reforma de la normativa de función pública, reforma efectuada por la Ley 1/1995, de 28 de febrero, que modifica varios artículos de la Ley de Función Pública de 1989, y por la publicación de varios reglamentos en la materia (de régimen disciplinario, de registro de personal y de permisos y licencias). También se ha efectuado una reestructuración de la Presidencia del Gobierno.

A) La *reforma de la Ley de Función Pública* afecta a temas diversos tales como los requisitos para ser funcionario autonómico, las situaciones administrativas de los funcionarios, la reasignación de efectivos y los Planes de Empleo. Estos dos últimos aspectos son sin duda los más importantes. En la reforma introducida, la ley balear simplifica el procedimiento de reasignación previsto en la legislación estatal (art. 20.1.g de la LMRFP): lo que en esta norma se plantea en tres fases sucesivas, ejecutables por distintos Ministerios, en la ley balear se unifica en una sola fase más sencilla, a ejecutar por la Consejería de la Función Pública. Por otra parte, la aprobación de los Planes de Empleo se encomienda al Gobierno autonómico, a diferencia de lo previsto en el caso estatal, en que dicha aprobación corresponde al Ministerio para las Administraciones Públicas (art. 18.6 de la LMRFP): con ello se resuelven algunos de los problemas de incardinación de los Planes que comentamos en el conjunto de la normativa funcional, al hacerlos prevalecer sobre las relaciones de puestos de trabajo de cada Consejería, ya que mientras aquellos son aprobados por el Gobierno, éstas son aprobadas por el Consejero correspondiente.

La reforma de la normativa funcional se ha manifestado también con la aprobación de tres reglamentos de desarrollo de la Ley de Función Pública balear de 1989. Si en 1994 se habían dictado los reglamentos de ingreso y de provisión de puestos de trabajo, en 1995 se ha publicado los reglamentos de régimen disciplinario, de registro general y de permisos y licencias de aquella Ley. Con ello se ha

completado prácticamente la labor de desarrollo de la ley, en una meritoria labor normativa.

B) La reorganización de la Presidencia del Gobierno se ha hecho por Orden del Presidente de 21 de septiembre de 1995 (recordemos que en esta Comunidad el Presidente no dicta Decretos como en las demás Comunidades sino "Ordenes de la Presidencia"), intentado refundir en una única unidad administrativa la Presidencia y la Vicepresidencia del Gobierno. La nueva estructura de la Presidencia se divide en dos grandes áreas: los Servicios Generales de la misma y la Vicepresidencia. Los primeros están integrados a su vez por el Gabinete de la Presidencia, el Departamento de Servicios Generales y el Departamento Jurídico. La Vicepresidencia, por su parte, está compuesta por la Secretaría General Técnica de Presidencia y la Dirección General de Presidencia.

Transferencias a los Consejos Insulares

El proceso de transferencias de la CAIB a los Consejos ha continuado en 1995 con la atribución a éstos de la materia de actividades clasificadas (Ley 8/1995, de 30 de marzo). Como es sabido, se trata de una competencia fundamentalmente de intervención sobre actividades privadas, intervención que se concreta a través del otorgamiento de la licencia de actividades clasificadas y que estaba regulada en el viejo Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas de 1961.

A diferencia de otras leyes de transferencias, la ley que comentamos no sólo efectúa la atribución competencial correspondiente a los Consejos, sino que contiene una extensa regulación (más de 40 artículos) sobre el fondo de la materia, es decir, sobre el procedimiento para la tramitación de los expedientes de actividades clasificadas, así como de las infracciones y sanciones. Esta regulación material o de fondo plantea de entrada problemas de habilitación competencial de la Comunidad Autónoma para dictar la ley que comentamos, ya que el Estatuto de Autonomía sólo le atribuye la función ejecutiva en esta materia (art. 12.3 EAIB), por lo que la CAIB no ostenta potestad legislativa sobre la misma. La Exposición de Motivos de la Ley intenta salvar este problema alegando las competencias de la Comunidad en materias conexas, tales como sanidad e higiene, espectáculos públicos, procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia, defensa del consumidor y usuario y, por último, normas adicionales de protección del medio ambiente. Es cierto que estos títulos competenciales inciden en la materia de actividades clasificadas —al menos, sobre las concretas actividades clasificadas que tengan relación con cada una de ellos (sanidad, espectáculos, etc.)—, pero el problema no acaba de estar resuelto. Primero, porque existen muchas actividades clasificadas que no guardan relación con ninguno de los títulos competenciales citados en el Preámbulo de la Ley. Y, segundo, porque a pesar de la existencia de dichos títulos, no es menos cierto que existe un título más específico en el propio texto estatutario ("actividades molestas, nocivas, insalubres y peligrosas": art. 12.3), que puede aplicarse con carácter preferente a los títulos más genéricos. En conclusión, hay que poner al menos un interrogante sobre la cobertura estatutaria de la ley que comentamos.

En cuanto a la transferencia en sí, la ley presenta parecidos problemas a los de otras leyes anteriores. Por lo que respecta al ejercicio de la competencia transferida, la ley prevé únicamente la posibilidad de creación de comisiones insulares de actividades clasificadas, pero sin obligar a ello, tal como hacían otras leyes similares (urbanismo, patrimonio histórico), sino remitiendo al respecto a la potestad autoorganizativa de cada Consejo. Haciendo uso de esa habilitación, el Consejo de Mallorca ha distribuido las competencias transferidas entre el Pleno, el Presidente y un Consejero-Delegado (el Presidente de la Comisión informativa de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente), que es el que ejercerá las atribuciones principales en la materia, asistido por una Comisión Insular de Actividades Clasificadas, compuesta por políticos y por técnicos. Por su parte, el Consejo de Ibiza-Formentera ha atribuido todas las competencias transferidas a la respectiva Comisión Insular de Actividades Clasificadas, compuesta sobre todo por personal técnico. Con ello se pone nuevamente de relieve la gran heterogeneidad que existe en los Consejos Insulares en cuanto al modo de ejercicio de las competencias transferidas desde la Comunidad Autónoma. Por lo demás, la Ley reserva mayores competencias que leyes anteriores al Gobierno de la Comunidad, y prevé expresamente la posibilidad de establecer mecanismos de coordinación por acuerdo del Gobierno autonómico y de los Consejos.

Por lo que respecta a la regulación de fondo que hace la Ley citada, debemos destacar brevemente un par de aspectos. Primero, la nítida diferenciación que hace la Ley entre licencia de instalación y licencia de apertura y funcionamiento: esta distinción no aparecía con claridad en el Reglamento de 1961 y la ley balear supone una clara mejora al respecto. Segundo, la posibilidad de que los Consejos Insulares deleguen en ciertos ayuntamientos la facultad de emisión de informes y calificaciones previas que les corresponde, lo que permitirá la delegación de esta importante competencia supramunicipal en aquellos municipios que tengan capacidad de gestión.

Ordenación del territorio

La norma más sobresaliente en este tema es sin duda el Plan Sectorial de Ordenación de la Oferta Turística de la isla de Mallorca (POOT, en adelante), aprobado por Decreto 54/1995, de 6 de abril. Se trata de una norma que se venía tramitando desde hace años y que tiene una enorme importancia, al consistir en el primer intento de ordenación supramunicipal del territorio, que aspira a ser una regulación global (y no sólo sectorial, como su nombre indica). Por otra parte, la norma es de gran singularidad en el panorama del Derecho autonómico comparado, ya que la única norma que se aproxima es el Plan Insular de Ordenación de la isla de Gran Canaria. Ello nos obliga a examinar el POOT con algún detalle.

A) Características generales del POOT

El Plan constituye un Plan Director Sectorial de los previstos en la Ley de Ordenación Territorial de 1987. La *finalidad* esencial del mismo es la ordenación

de las actividades que tengan incidencia en la oferta turística, es decir, la de alojamiento, así como la regulación de la infraestructura, servicios y equipamientos necesarios para la consecución de una oferta turística cualificada y diversificada. Para ello el POOT establece unos *objetivos* primordiales que podemos resumir de la siguiente manera: a) fijación de criterios cuantitativos que determinen la capacidad de acogida de las Zonas Turísticas (densidad); b) establecimiento de criterios cualitativos propios de una oferta turística actualizada ("ratio turística", superficie de parcela mínima, altura máxima); c) impedir una excesiva urbanización de la costa, limitando el crecimiento de superficie urbanizada; d) pronóstico de los criterios de saturación que deban ser considerados como limitativos para el crecimiento de la oferta turística, tomando como base la situación real de infraestructuras, equipamientos y servicios de cada zona; e) fomento de la renovación de las plazas de alojamientos turísticos obsoletos; y f) evitar la urbanización continua del litoral, mediante la reserva de franjas de suelo no urbanizable, que segmente y alterne las actuaciones sobre la costa.

El POOT sólo es de *aplicación* a la isla de Mallorca, ámbito territorial en el que establece dos regímenes normativos distintos: uno para las Zonas Turísticas que él delimita (en total 37, situadas en el litoral mallorquín) y otro para el resto del territorio insular. En las Zonas Turísticas, el POOT establece tres regulaciones: criterios de ordenación urbanística, condiciones de oferta de alojamiento y características básicas de las futuras edificaciones destinadas a uso turístico o residencial. El *contenido* normativo del POOT queda determinado de la siguiente manera: unas Normas Generales, que definen el marco básico para la regulación de las Zonas Turísticas y unas Determinaciones Particulares, que contienen la regulación específica para cada una de las Zonas. Y, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Ordenación Territorial, las determinaciones del POOT (tanto las Normas Generales como las Determinaciones Particulares) son *vinculantes* para los instrumentos municipales de planeamiento general, por ser un plan de ordenación de carácter supramunicipal. Por tanto, los municipios en los que están situadas las Zonas Turísticas deberán proceder a adaptar su planeamiento urbanístico a las prescripciones del POOT. No obstante, cabe resaltar que dicha vinculación está condicionada según cuál sea el grado de derechos urbanísticos adquiridos, de tal manera que la mayoría de las características de las edificaciones de uso turístico y residencial que fija el POOT (superficie de parcela mínima, índice de intensidad de uso, altura máxima, coeficiente de edificabilidad...) sólo son vinculantes para el planeamiento municipal en los casos en los que no se haya adquirido el derecho a urbanizar, para evitar así posibles indemnizaciones.

B) Ordenación de las zonas turísticas

En cuanto a los parámetros urbanísticos que regula el POOT, el Plan distingue en primer lugar los *usos* turísticos de los residenciales, y para ello, no sólo obliga al planeamiento municipal a que delimite las zonas aptas para unos y otros usos, sino que además le impone la obligación de aclarar taxativamente si en una parcela es posible la implantación de un uso turístico o residencial, no admitiendo la posibilidad de que se pueda implantar uno u otro indistintamente en la misma parcela. En

segundo lugar, en cumplimiento de la necesidad de determinar la capacidad de acogida de las Zonas Turísticas, el Plan establece que las adaptaciones del planeamiento municipal a las determinaciones del POOT deberán fijar las *densidades* máximas de población. En caso de que se haya adquirido el derecho a urbanizar, las adaptaciones mantendrán como máximo la densidad de población prevista en el planeamiento general vigente a la aprobación del POOT. Por el contrario, en caso de que no se haya adquirido el derecho a urbanizar, las adaptaciones fijarán como densidad máxima la cifra menor entre 60 habitantes por hectárea y la densidad del planeamiento general vigente a la aprobación del POOT.

En relación con el *tamaño y características de las Zonas Turísticas*, las Determinaciones Particulares limitan el crecimiento de la superficie urbanizada de cada Zona con la finalidad de corregir las divergencias entre las densidades previstas inicialmente en los instrumentos de planeamiento y las alcanzadas de hecho como consecuencia del proceso de urbanización.

El *entorno inmediato de cada una de las Zonas Turísticas* está constituido por dos tipos especiales de suelo no urbanizable: las Zonas Limítrofes de Protección Costera y las Areas de Protección Posterior. Las *Zonas Limítrofes de Protección Costera* constituyen unos espacios de separación entre Zonas Turísticas y están formadas por terrenos no susceptibles de ser urbanizados, de modo que impedirán la formación de una línea de edificación continua en el litoral. Los terrenos así calificados coinciden en su gran mayoría con zonas ya protegidas por la Ley 1/1991, de Espacios Naturales. Las *Areas de Protección Posterior* también consisten en una superficie de suelo no urbanizable en la que no podrán autorizarse usos que puedan resultar perjudiciales para la actividad turística de la Zona. Cada Area está formada por una franja cuya anchura mínima será de 500 metros a partir del suelo urbano o urbanizable.

Otra de las innovaciones del POOT es llevar a cabo actuaciones de esponjamiento de las Zonas Turísticas y actualización de la oferta mediante la regulación de las *operaciones de intercambio de aprovechamiento y reconversión*. Estas operaciones están dirigidas a la obtención de terrenos dotacionales, prioritariamente espacios libres públicos, en las áreas congestionadas de las Zonas Turísticas, y se basan en el intercambio de plazas turísticas entre las parcelas de primera línea de mar en las que se ubiquen hoteles y bloques de apartamentos que hayan quedado obsoletos y las parcelas aptas para uso de alojamiento turístico calificadas como *Zonas de Reserva Dotacional*. Por su parte, las operaciones de reconversión están dirigidas a conseguir la puesta al día de plazas de alojamiento turístico mediante una serie de medidas: demolición del inmueble y reconversión en espacio público; demolición y posterior reconstrucción y, excepcionalmente, cambio de uso. Además, el Plan define las *Areas de Reconversión Preferente*, las cuales serán ordenadas mediante Planes Especiales de Reforma Interior que específicamente contemplan las operaciones antes mencionadas.

Por último, el POOT determina para cada Zona una serie de estándares de *equipamiento* que habrán de ser respetados por el planeamiento urbanístico y define las características mínimas de las redes de *infraestructura* a implantar en los nuevos desarrollos urbanísticos de la Zona.

C) Ordenación de las edificaciones de las zonas turísticas

En primer lugar, nos referiremos a los *establecimientos de alojamiento turístico* que se pretendan instalar en suelo urbano o urbanizable con carácter general, es decir, referido a toda la isla de Mallorca. El POOT determina la necesidad de obtención de autorización previa de la Consejería de Turismo y establece ciertas características tipológicas de los edificios: "ratio turística", es decir, superficie mínima de solar por plaza (mínimo: 60 m²/plaza); altura máxima (en total: planta baja + 3 plantas); longitud máxima de fachada (60 m. lineales); y, por último, determinaciones de ordenación de la parcela (aparcamientos, piscina, espacios deportivos y zonas ajardinadas).

En segundo lugar, en cuanto a la regulación del *alojamiento turístico* que se pretenda instalar en alguna de las *Zonas Turísticas*, el Plan establece, además de las anteriormente citadas, una serie de medidas adicionales sobre tipología edificatoria, que están fijadas por las Determinaciones Particulares de cada Zona: superficie de parcela mínima para uso turístico, categoría mínima del establecimiento, coeficiente de edificabilidad neta y volumen máximo edificable (máx. 30.000 m³).

En tercer lugar, el POOT regula las características básicas de las *edificaciones residenciales*, que generalmente constituirán el entorno urbano de los edificios de alojamiento turístico. Por ello, el Plan define un criterio general de asimilación entre ambos tipos de alojamiento y establece unos parámetros mínimos edificatorios que están concretados por cada una de las Determinaciones Particulares de las Zonas Turísticas en función de sus características: parcela mínima (vivienda unifamiliar: 800 m²; plurifamiliar: 1000 m²); índice de intensidad de uso en vivienda plurifamiliar (1 vivienda por cada 125 m² de solar); coeficiente máximo de edificabilidad neta (unifamiliar: 0,60 m²/m²; plurifamiliar: 1,0 m²/m²); volumen máximo edificable (unifamiliar: 2.100 m³; plurifamiliar: 8.000 m³); altura máxima (unifamiliar: planta baja + 2 plantas; plurifamiliar: planta baja + 3 plantas) y reserva de aparcamiento.

Medidas de tipo social

En el año que analizamos se han dictado en la Comunidad balear diferentes medidas de tipo social, de notable importancia. Así, se han dictado dos leyes de protección de menores y un Decreto que crea el llamado "salario social".

A) La primera ley sobre menores es la Ley 6/1995, de 21 de marzo, sobre aplicación de medidas judiciales a menores infractores. La Ley regula los distintos tipos de medidas utilizables, clasificándolas en tres categorías: medidas tendentes a evitar el proceso penal (la reparación extrajudicial del daño o la conciliación); medidas judiciales "en medio abierto" (amonestación, libertad vigilada, prestación de servicios en beneficio de la comunidad, tratamiento ambulatorio, acogida familiar); y, por último, medidas judiciales en un "medio institucional" (internamiento de fines de semana, internamiento en régimen abierto o semiabierto, internamiento de carácter terapéutico e internamiento de carácter cerrado). Respecto de esta Ley, hay que decir que el Estado ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra

varios de sus artículos (precisamente los que contienen las medidas citadas), así como contra el artículo 4, en cuanto prevé que las medidas de corrección a aplicar al menor pueden ser no sólo las previstas en la Ley Orgánica reguladora de la competencia y el procedimiento de los juzgados de menores, sino también “otras medidas enumeradas en el artículo siguiente y tendentes a evitar el proceso”.

B) La segunda ley es la de protección de menores (Ley 7/1995, de 8 de abril). Esta ley toma como punto de partida las escasas previsiones de la legislación estatal sobre protección pública de menores y desarrolla los supuestos en que son procedentes las medidas de protección. Como innovaciones de mayor interés hay que destacar que la ley define con precisión las distintas hipótesis que configuran la situación legal de “desamparo”, prevista sólo genéricamente en el art. 172 del Código Civil. Por otra parte, la ley establece el deber de comunicación a las autoridades, que pesa sobre los ciudadanos que tengan conocimiento de cualquier situación real de desamparo. Las medidas de protección son también destacables: a) el mantenimiento del menor en su propio núcleo familiar, asistido por ayudas de todo tipo por parte de los servicios sociales; b) la acogida familiar; c) la acogida institucional. La Ley regula en especial el doble sistema de “acogidas”, en cuanto medida protectora específica de gran importancia —aunque subsidiaria de la medida de mantener al menor en su propio núcleo familiar—, dado que se trata de una medida poco regulada hasta ahora pero que ha ido adquiriendo progresivamente un papel central en el sistema legal de protección de menores.

C) Por último, la CAIB ha creado el salario social (aunque ha sido una de las últimas Comunidades en hacerlo), mediante el Decreto 36/1995, de 6 de abril, con la denominación eufemística de “soporte transitorio comunitario”. Se trata de una ayuda económica para subvenir a las necesidades mínimas vitales de personas o familias sin recursos económicos. El importe de la ayuda es del 75 por 100 del salario mínimo interprofesional, incrementable con cantidades alzadas por cada hijo menor y la ayuda es concedida en cada caso por los Consejos Insulares, al tratarse de una competencia transferida a éstos desde 1994. Para tener derecho a la ayuda es preciso residir en Baleares dos años antes como mínimo de la correspondiente solicitud.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios:

Total diputados: 59

Popular-Unió Mallorquina: 29

Socialista: 20

“Partit Socialista de Mallorca-Entesa Esquerra de Menorca”: 5

Grupo Mixto: 5

Composición tras las elecciones:

Partido Popular: 31

Socialista: 16

Esquerra Nacionalista-PSM: 6

Esquerra Unida de les Illes Balears: 3

Grupo Mixto: 3

Estructura de Gobierno:

A 1-I-1995:

Presidente: Gabriel Cañellas Fons.

Vice-presidenta: Rosa Estarás Ferragut.

Número de Consejerías: 10

Gobernación: Catalina Cirer Adrover

Economía y Hacienda: Jaime Matas Palou

Función Pública: José Antonio Berastain Díez

Cultura, Educación y Deportes: Bartolomé Rotger Amengual

Agricultura y Pesca: Pedro J. Morey Ballester

Sanidad y Seguridad Social: Bartolomé Cabrer Barbosa

Obras Públicas y Ordenación del Territorio: Bartolomé Reus Beltrán

Turismo: Juan Flaquer Riutort

Comercio e Industria: Cristobal Triay Humbert

Consejería sin Cartera: Mariano Matutes Riera

Desde julio de 1995:

Presidente: Gabriel Cañellas Fons, sustituido por Cristòfol Soler i Cladera, desde el 28 de julio.

Vice-presidencia: Rosa Estarás Ferragut

Número de Consejerías: 10

Gobernación: Catalina Cirer Adrover

Economía y Hacienda: Jaime Matas Palou

Función Pública: José Antonio Berastain Díez

Cultura, Educación y Deportes: Bartolomé Rotger Amengual

Agricultura y Pesca: Mariano Socías Morell

Sanidad y Seguridad Social: Bartolomé Cabrer Barbosa

Obras Públicas y Ordenación del Territorio: Bartolomé Reus Beltrán

Turismo: Juan Flaquer Riutort

Comercio e Industria: Cristóbal Triay Humbert, sustituido por Guillermo Camps Coll.

Consejería Sin Cartera: Lucas Prats Ribas

Tipo de Gobierno:

Hasta el 28 de mayo de 1995:

Por apoyo parlamentario: Minoritario. Como consecuencia de la ruptura producida entre el Partido Popular y Unió Mallorquina durante el año anterior, el apoyo parlamentario permanente se ha reducido a los integrantes del Partido Popular. No obstante, el nombre del grupo parlamentario no fue modificado.

Desde el 28 de mayo de 1995:

Por apoyo parlamentario: Mayoritario, apoyado por el Grupo Parlamentario del Partido Popular, que cuenta con mayoría absoluta.

Partidos y número de diputados que le apoyan: PP (31).

Composición del Gobierno: Homogéneo (PP).

Cambios en el Gobierno:

En la IV Legislatura tuvo lugar el cambio de Presidente del Gobierno Balear.

La sustitución del titular de Comercio tuvo lugar por designación del anterior como Presidente del Consejo Insular de Menorca.

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza:

En la IV Legislatura hubo 2 sesiones de Investidura (28/06/95: Sr. Gabriel Cañellas i Fons; 28/07/95: Sr. Cristòfol Soler i Cladera).

Mociones de reprobación:

Ninguna.

Debates y resoluciones aprobadas:*Datos globales (III Legislatura):*

Interpelaciones tramitadas: 10

Preguntas:

Orales en Comisión: 36

Orales en Pleno: 210

Escritas: 104

Mociones aprobadas: 2

Proposiciones No de Ley aprobadas: 12

Resoluciones sobre debates generales aprobadas: 0

Datos globales (IV Legislatura):

Interpelaciones tramitadas: 10

Preguntas

Orales en Comisión: 24

Orales en Pleno: 117

Escritas: 319

Mociones aprobadas: 5

Proposiciones No de Ley aprobadas: 14

Resoluciones sobre debates generales aprobadas: 16

Reformas del reglamento parlamentario:

No ha habido.

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento:

No ha habido.

Consideraciones generales

Las elecciones autonómicas y locales celebradas el pasado 28 de mayo de 1995 trazan una marcada frontera divisoria en la actividad política e institucional de la Comunidad Autónoma durante el presente año, hasta el punto de configurar dos etapas absolutamente diferenciadas, aunque ambas marcadas por la estabilidad institucional, garantizada en la III Legislatura por el gobierno de coalición entre PSOE y Partido Riojano y, tras las elecciones, por el nuevo Gobierno de mayoría absoluta del Partido Popular. Esta estabilidad constituye un activo político valioso en sí mismo, tanto si se tienen en cuenta situaciones pasadas habidas entre nosotros (en los 13 años que van de 1982 a 1995 ha habido 6 Gobiernos y sólo dos han agotado su mandato de 4 años), como si se contemplan las experiencias de algunas Comunidades Autónomas vecinas. Cierto, hablando de estabilidad, que no es lo mismo un Gobierno de coalición (en el que las fuerzas que se coaligan tienen que hacer renuncias mutuas), que un Gobierno de mayoría absoluta, que no necesita ayudas externas para sacar adelante su programa político. Este dato, en sí mismo, es suficiente para explicar la frontera que, como queda dicho, marcan las elecciones de mayo entre el anterior y el nuevo Gobierno.

La estabilidad institucional que ha existido no excluye, sin embargo, que nos encontremos ante un año atípico. De una parte, la convocatoria electoral ha ralentizado la acción de dirección política y la marcha ordinaria de los servicios administrativos (más si, como en este caso, estaba anunciado un cambio de Gobierno), aunque no obstante la mayor actividad legislativa y reglamentaria se produce en los meses que preceden a las elecciones. De otra, la entrada de un nuevo Gobierno requiere un tiempo inevitable de acomodación y rodaje, por más que ahora sea más fácil llevar a la práctica las tareas políticas. La concurrencia de estos dos condicionantes (convocatoria electoral y nuevo Gobierno) explica, por lo demás, los momentos de crispación política que han existido a lo largo del año: los enconados debates parlamentarios al final de la III Legislatura con motivo de la discusión de los dictámenes de las Comisiones Especiales de Investigación sobre supuestos casos de corrupción (casos "Simeón", "promoción de productos riojanos" y "adjudicación de obras a TRAGSA"), en los que Gobierno y oposición sostuvieron valoraciones absolutamente contrarias sobre los hechos investigados; los debates con ocasión del acto de investidura del nuevo Presidente; las comparecencias de los nuevos Consejeros ante las diferentes Comisiones parlamentarias (celebradas el 29 de septiembre y los días 3, 4, 5 y 6 de octubre), en las que valoraron muy negativamente la gestión del anterior Gobierno —valoración que no comparte, obvia-

mente, la nueva oposición— y de las que se hizo amplio eco la prensa regional; la no asistencia de los tres grupos parlamentarios de la oposición a los Plenos en los que se debían discutir las enmiendas de totalidad a los proyectos de Ley de Presupuestos y de “Acompañamiento” (por considerar que su convocatoria no había sido notificada con antelación suficiente, enfrentamiento que se ha superado mediante una declaración de la Mesa de la Cámara, en enero de 1996, que ha evitado acertadamente la judicialización del asunto).

La nueva etapa de gobierno del Partido Popular se enmarca en las líneas políticas de acción expuestas en el discurso pronunciado por D. Pedro M^a Sanz Alonso en el acto de investidura los días 29 y 30 de junio, resumidas en su oferta de diálogo y transparencia. Podemos destacar de entre sus compromisos los siguientes: nueva reforma del Reglamento del Parlamento; firma de un Pacto local; aprobación de una Ley de saneamiento de las Haciendas locales; reforma del actual Plan Regional de Obras y Servicios; reducción del número de Consejerías y de altos cargos, así como la creación de la Secretaría para Europa; reforma de la Administración Pública; reducción del gasto público; el desbloqueo del Consejo Económico y Social; elaboración del II Plan de Carreteras; elaboración de un Plan integral de apoyo a las PYMES y Autónomos; defensa y restauración del medio ambiente; medidas específicas de protección de la agricultura y la ganadería; fortalecimiento de las medidas de política social (red de servicios sociales, Ley del voluntariado social, creación de unidades de apoyo a la familia e infancia, potenciación del Centro Asesor de la Mujer, Plan integral de lucha contra la pobreza en el que quedará englobado el ingreso mínimo de inserción); defensa de la autonomía financiera de la Universidad; redacción de un Programa Director de Formación Profesional; redacción del mapa sanitario de La Rioja; elaboración de un Programa estratégico de salud laboral, etc.

Algunas de estas medidas se han aplicado ya. Otras han iniciado su andadura. Una vez se despeje el panorama político nacional, es de esperar que todas las energías puedan emplearse en las tareas de gobierno para ejecutar enteramente aquel programa.

Cambio político e institucional tras las elecciones del 28 de mayo de 1995

Anunciado por diferentes sondeos, estudios y por la proyección de los resultados de las elecciones europeas de 1994, las elecciones autonómicas y locales convocadas por el Decreto 2/1995, de 3 de abril (BOR, 40, de 4 de abril) y celebradas el 28 de mayo de 1995 han supuesto un profundo cambio político en el panorama institucional del gobierno municipal y autonómico. El cambio se ha producido además avalado por la más alta participación política en los comicios autonómicos celebrados hasta ahora (un 76.66 por ciento de participación). El Partido Popular ha sido la fuerza más votada tanto en las municipales como en las autonómicas e invierte su tendencia electoral con el PSOE, que desciende posiciones notablemente, si bien en menor porcentaje que en otras Comunidades Autónomas. Por lo que se refiere a las elecciones municipales, el Partido Popular ha sido el partido más votado en prácticamente todas las cabeceras de comarca, incluida la capital, Logro-

ño, por lo que el color político dominante del mapa municipal tiene el color del PP. Los datos generales de votos, concejales y Alcaldes son los siguientes: PP, 77.504 votos; PSOE, 56.598 votos; PR, 11.932 votos e IU, 9.423 votos. En cuanto a concejales, PP, 492; PSOE, 329; PR, 104 e IU, 15. En cuanto a Alcaldes, PP, 100; PSOE, 57; PR, 21 e IU 1.

Por lo que se refiere a las elecciones autonómicas, los resultados electorales reflejan la voluntad de cambio de los ciudadanos, la opción por la alternancia política. En efecto, los resultados están ahí. El PP ha obtenido 81.417 votos (frente a los 59.876 obtenidos en 1991), por lo que alcanza la mayoría absoluta de los escaños (17 de los 33). El PSOE ha obtenido 55.929 votos (frente a los 60.843 obtenidos en 1991), que le otorgan 12 escaños (antes tenía 16). Izquierda Unida ha obtenido 11.743 votos frente a los 6.499 de 1991 (casi duplica el número de votos y entra por vez primera en el Parlamento, con dos escaños) y el Partido Riojano ha obtenido 10.844 frente a los 7.731 de 1991, lo que le permite conservar los dos escaños que ya tenía. La mayoría absoluta obtenida por el PP le sitúa en una posición cómoda en el Parlamento, pero éste, tras las elecciones de mayo es más plural que el de la III Legislatura, en cuanto que ahora, tras la entrada de IU, hay cuatro grupos parlamentarios y el espectro político refleja de manera más ajustada el pluralismo existente en la sociedad riojana. En el Informe de 1994 ya señalaba que la posición de árbitro de la política autonómica que hasta ese momento había correspondido al Partido Riojano tocaba a su fin. Los resultados electorales han confirmado esta anunciada evolución. Comienza una nueva etapa en la que un Parlamento plural está llamado a desempeñar un importante papel dinamizador de la política regional.

Por lo demás el cambio de signo político en las instituciones municipales y autonómicas ha tenido repercusión en aquellos nombramientos que traen causa inmediata del nuevo equilibrio de fuerzas. En efecto, la Presidencia de la Federación Riojana de Municipios, hasta ahora en manos del PSOE, ha pasado a José Miguel Crespo, Alcalde del PP de Villarta Quintana, tras su elección el 5 de octubre de 1995. Igualmente, en aplicación de la Ley 9/1994, de 30 de noviembre de designación de Senadores en representación de la Comunidad Autónoma, el Pleno del Parlamento ha elegido senador, en su sesión de 14 de julio de 1995, a D. José Ignacio Ceniceros Gonzalez, del Partido Popular, designación recaída hasta ahora, en D. Leopoldo Virosta, del Partido Riojano. De la misma manera se han producido los correspondientes y naturales cambios en las siete Comisiones Permanentes Legislativas para acomodarse a la nueva correlación de fuerzas (su composición está recogida en el BODG, Serie C, núm. 7, de 25 de julio de 1995); en el Consejo Asesor de Radiotelevisión Española en La Rioja; en el Consejo de Administración de la Universidad de La Rioja; en la Comisión Asesora del Instituto de Estudios Riojanos, etc.

Actividad del Parlamento

La actividad legislativa del Parlamento de La Rioja ha sido notable tanto en términos cuantitativos (diez leyes aprobadas en 1995, 8 correspondientes a la III Legislatura y 2 a la IV Legislatura) como cualitativos si tenemos en cuenta la

importancia institucional de algunas de las leyes aprobadas. Leyes algunas de ellas muy extensas, de contenido técnico y que han suscitado en la mayoría de los casos un amplio consenso político de los grupos parlamentarios presentes en la Cámara como demuestra su rápida discusión en el Pleno, una vez superada la fase de discusión en Comisión, sin apenas enmiendas.

De entre las leyes aprobadas destaca, por su posición institucional, la *Ley 3/1995, de 8 de marzo, de régimen jurídico del Gobierno y la Administración Pública*, que responde a la necesidad de acomodar y mejorar técnicamente la regulación relativa al Gobierno y a la Administración, existente con anterioridad, a la normativa básica estatal sobre régimen jurídico y procedimiento administrativo común. De su contenido merece que destaquemos ahora la creación del Consejo Consultivo y del Tribunal Económico Administrativo. Debe tenerse en cuenta que, esta ley, aprobada en marzo, con el respaldo unánime de todos los grupos, ha sido objeto de reforma por la reciente ley 10/1995, de 29 de diciembre (BOR núm. 1, de 2 de enero de 1996), que ha modificado diversos artículos. En particular ha dado una nueva redacción a los preceptos relativos al *Consejo Consultivo* (arts. 97 a 102), cuyo perfil institucional es ahora distinto. En efecto, el Consejo Consultivo respondía en su redacción inicial a un modelo de composición reducida (tres miembros) y tenía atribuidas funciones de asesoramiento jurídico-administrativo del Gobierno, concebido como órgano consultivo externo propio sustitutivo del Consejo de Estado, en línea con la posibilidad abierta por la STC 204/1992, aunque no se prohibía que pudiera acudir también al Consejo de Estado ("sin perjuicio de los dictámenes *facultativos* que de éste puedan recabarse con arreglo a su Ley Orgánica reguladora", viejo art. 97). La nueva ley opta por un modelo de composición más amplio que garantiza mejor su funcionamiento y pluralidad (cinco miembros, nombrados tres a propuesta del Parlamento —aunque sin mayoría reforzada como se exige en otras Comunidades Autónomas— y dos, a propuesta del Gobierno) y limita sus funciones —intervención *preceptiva*, según el nuevo art. 97.3 en relación con el 98.1— a las jurídico-estatutarias (adecuación de los proyectos y proposiciones de ley al Estatuto de Autonomía y en los casos de interposición de recursos de inconstitucionalidad, semejante, por tanto, al Consejo Consultivo de Cataluña). ¿Puede este nuevo Consejo Consultivo, así concebido desempeñar, además, funciones de asesoramiento jurídico-administrativo, sustituyendo en ese cometido al Consejo de Estado en los términos de la referida STC 204/1992? La modificación expresa del viejo art. 97 podría considerarse argumento contrario a ello, si además se tiene en cuenta el contenido del art. 98 que enumera los supuestos de dictamen *preceptivo* (de naturaleza jurídico-estatutaria). A favor podría esgrimirse su consideración genérica como "alto organismo consultivo de la Comunidad Autónoma de La Rioja" y la imprecisa cláusula genérica contenida en el nuevo art. 98.2, en cuanto que "el Presidente y el Consejo de Gobierno podrán asimismo recabar del Consejo Consultivo información de carácter simplemente facultativo" (sic!), cláusula que, si bien permitiría al Gobierno canalizar hacia el Consejo Consultivo solicitudes de informe de naturaleza jurídico-administrativa, esta intervención no podría, en mi opinión, sustituir el dictamen del Consejo de Estado en los casos en los que el dictamen del órgano consultivo sea preceptivo y vinculante (por ejemplo revisión de oficio), dado que, según el nuevo art. 97.3, "los dictámenes del Consejo (Consultivo de La Rioja) no son vincu-

lantes"; sí, en cambio, opino, en los demás casos de dictámenes preceptivos pero no vinculantes. La reforma legal del Consejo Consultivo no facilita una segura tarea interpretativa.

El ejercicio de la potestad legislativa sectorial cuenta en el presente año con importantes manifestaciones. En primer lugar debo referirme a la *Ley 1/1995, de 2 de febrero, de infracciones y sanciones en materia de horarios para la apertura y cierre de establecimientos comerciales*. Esta ley desarrolla las previsiones del Real Decreto Ley 22/1993, de 29 de diciembre, por el que se establecían las bases para la regulación de horarios comerciales y, en particular, su art. 4, sobre régimen sancionador. La falta de título competencial de la Comunidad Autónoma para dictarla era, en mi opinión, manifiesta, dado que La Rioja sólo tiene competencia *ejecutiva* en materia de comercio interior (art. 10.Uno 2 EA). La ley, sin embargo, no ha sido recurrida, si bien ello no evita que pueda plantearse en el futuro una cuestión de inconstitucionalidad. La reforma del Estatuto de 1994 no subsanó ese déficit competencial. No es de extrañar, por ello, que el Decreto 2/1994, de 10 de febrero, de regulación de los horarios de apertura y cierre de los locales comerciales, fuese anulado, a instancia de la Asociación Nacional de Medianas y Grandes Empresas de Distribución (ANGED), por la sentencia 284/1995, de 6 de julio de 1995, del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja. Es obvio que este déficit competencial produce serias disfunciones prácticas respecto a las Comunidades Autónomas limítrofes. De ahí la preocupación de los partidos políticos por la falta de competencia normativa de La Rioja (una proposición no de ley aprobada por el Pleno del Parlamento a iniciativa del Partido Riojano, BODG, 39, de 4 de diciembre de 1995 y sendas preguntas con respuesta oral en el Pleno, DSDG, 10, de 17 de noviembre de 1995). Colmar "cualquier defecto de títulos competenciales en las Comunidades Autónomas (o en algunas de ellas) para el ejercicio de las facultades, de distinta naturaleza, que se les atribuyen" constituye el objeto de la reciente la Ley Orgánica 2/1996, de 15 de enero, complementaria de la de Ordenación del Comercio Minorista, aprobada de acuerdo con lo dispuesto en el art. 81 CE en relación con el art. 150. 2 CE. Contradictoriamente con esa finalidad tan explícitamente formulada (fundamento de la tramitación como ley orgánica de la vieja Disposición Adicional sexta del entonces proyecto de ley de Ordenación del Comercio minorista), ninguna referencia se hace en su articulado (salvo la mención expresa a Baleares en el art.1) a transferencia alguna a favor de las Comunidades Autónomas carentes de competencia. En estricta técnica jurídica las cosas quedan como estaban y La Rioja también, sin competencia que no sea ejecutiva. Como esa interpretación conduce al absurdo atendida la *voluntas legislatoris*, debe defenderse que La Rioja, como el resto de Comunidades Autónomas (hasta tanto se establezca la plena libertad comercial a partir, en su caso, del 1 de enero del 2.001), puede regular los horarios de apertura y cierre más el sistema sancionador siempre que respete las reglas establecidas en el art. 3 de la citada ley orgánica. Resulta sorprendente la deficiente técnica jurídica del legislador orgánico.

La *Ley 2/1995, de 10 de febrero, de Protección y Desarrollo del Patrimonio Forestal de la Rioja*, constituye otra importante manifestación de la actividad legislativa aprobada en el presente año dictada en el marco de la legislación básica del Estado sobre montes y aprovechamientos forestales. La ley, imbuida, como otras

recientes leyes autonómicas, de la función ecológica que cumplen los montes, establece el régimen legal para la protección y mejora de la flora y el patrimonio forestal de La Rioja.

Otras leyes de importancia sectorial son: la *Ley 8/1995, de 2 de mayo, del deporte*, constituye otra de las importantes y extensas leyes aprobadas en la etapa final de la III Legislatura, que sigue muy de cerca la experiencia habida en otras Comunidades Autónomas si bien presenta alguna peculiaridad como la encomienda al Comité Riojano de Disciplina Deportiva además de la inspección deportiva y del régimen sancionador, la cuestión electoral. La *Ley 7/1995, de 30 de marzo, de coordinación de Policías Locales*, sustituye y deroga la anterior ley 1/1991, de 1 de marzo, de idéntico título, que introduce ciertas mejoras técnicas aconsejadas por la experiencia, y la *Ley 5/1995, de 22 de marzo, de protección de los animales*, justifica su título competencial en la materia de medio ambiente del que la actividad protectora sería una expresión. La ley pretende garantizar la conservación de determinadas especies de fauna silvestre, en particular de las especies autóctonas.

Como ejemplo de leyes medida deben incluirse este año la *Ley 4/1995, de 20 de marzo, de creación del Parque Natural de la Sierra de Cebollera*, que tiene por objeto aplicar a este bello paraje una de las figuras protectoras contemplada en la legislación estatal de conservación de los espacios naturales, y la *Ley 6/1995, de 28 de marzo, de constitución de la entidad local menor de Santa Lucía en el municipio de Ocón*, ley cuya exigencia formal está establecida en el art. 42 de la ley 3/1993, de 22 de septiembre de régimen local.

Finalmente, la *Ley 9/1995, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales para 1996*. De las disposiciones y magnitudes presupuestarias se da cuenta en el comentario específico. De entre las normas conexas debe destacarse en relación con la contratación los límites cuantitativos establecidos para los procedimientos negociados y los límites de autorización de gastos; en materia de personal la prohibición de cláusulas indemnizatorias para el personal de Alta dirección de las empresas públicas regionales y la modificación del art. 53.1 de la Ley 1/1993, de 23 de marzo, de Patrimonio (competencia para las cesiones de bienes y derechos de la CA a título gratuito).

La actividad de control del Gobierno por el Parlamento se ha desarrollado este año con notable intensidad y ha suscitado momentos de viva tensión por la dureza con la que, unos y otros grupos parlamentarios han defendido sus posiciones (caso de la discusión de los dictámenes elaborados por las Comisiones de investigación constituidas). La Reforma del Reglamento aprobada en 1994, ha facilitado las tareas de control del Gobierno, sin ignorar que pudieran pensarse en nuevas reformas a tal efecto y a ello se ha comprometido el nuevo Presidente en su discurso de investidura. Obviamente las elecciones de 28 de mayo, con el consiguiente cambio de Gobierno, han determinado un relevo de actores en las tareas de oposición y la entrada de nuevos grupos a la Cámara (Izquierda Unida), ha ampliado la riqueza de los registros y preocupaciones de la Cámara. Si en la III Legislatura la labor de oposición recayó prácticamente en el PP, ahora, en la IV Legislatura, son tres las fuerzas parlamentarias (PSOE, IU y PR) quiénes la realizan con una notable vivacidad.

Resumida en datos estadísticos durante el año 1995 se han presentado 12 interpelaciones, 28 preguntas orales en Pleno; 197 preguntas escritas; se han debatido en Pleno, al final de la III legislatura, los dictámenes de tres Comisiones Especiales de Investigación de las que se da cuenta en la ficha institucional (los casos “edificio Simeón”, “Promoción de productos riojanos” y “adjudicación de obras a la empresa TRAGSA”, debatidas por el Pleno en las sesiones de 30 de enero y de 27 de abril, respectivamente), suscitándose, como ha quedado antes apuntado, un agrio debate y un radical enfrentamiento y valoraciones enteramente contrapuestas sobre los hechos investigados entre la coalición gubernamental (PSOE y PR) y la, entonces, oposición, el PP.

Facilitar el control de la gestión del Ejecutivo fue una de las líneas de fuerza del discurso de investidura del nuevo Presidente, D. Pedro Sanz Alonso. En este sentido, siguiendo la praxis parlamentaria anterior, se comprometió a que la Presidencia de la Comisión Legislativa de Presupuestos, que tiene confiadas importantes funciones de control presupuestario (el control de la financiación, contratación y gastos de La Rioja) correspondiese, en la IV Legislatura, a un Diputado de la oposición (presidencia que ha recaído en D. José Julián Medrano Marín, del PSOE), si bien debe advertirse que el PP sigue teniendo mayoría absoluta en la misma, como en la anterior legislatura la tuvo la coalición de PSOE y PR. Asimismo, el Presidente, en dicho discurso, se comprometió a crear una Comisión de vigilancia de la contratación y un Tribunal Riojano de Cuentas Públicas.

Actividad del Gobierno

Actividad reglamentaria

La actividad reglamentaria del Gobierno ha disminuido sensiblemente respecto a otros años, debido al parón lógico que genera en las tareas de dirección política la convocatoria electoral (hasta ese momento se dictaron apenas una docena de reglamentos) y la entrada de un nuevo Gobierno ocupado los primeros meses en las tareas de reorganización administrativa, razón por la que apenas ha aprobado media docena de disposiciones de carácter general. Del centenar escaso de los Decretos aprobados, sólo menos de la tercera parte tiene naturaleza reglamentaria. A efectos sistemáticos podemos agrupar estos reglamentos en los siguientes bloques temáticos:

— *Reglamentos organizativos, de régimen jurídico y de gestión financiera.* El nuevo Gobierno del PP, en cumplimiento de sus compromisos programáticos, ha reducido el número de Consejerías y ha aprobado una profunda remodelación de la estructura orgánica del Gobierno. En efecto, por Decreto 3/95, de 10 de julio, se modifica el número y denominación de las Consejerías. Se suprime la Vicepresidencia y las 9 existentes con anterioridad pasan a 6. Los Decretos 33, 34, 35, 36, 37 y 38/95 de 12 de julio, han establecido la estructura orgánica de las nuevas Consejerías de *Desarrollo Autónomico, Administraciones Públicas y Medio Ambiente* (son órganos básicos, la Secretaría General Técnica, la Dirección General de la Función Pública, la Dirección General de Administración Local y la Secretaría

General para el Medio Ambiente); de *Hacienda y Promoción Económica* (son órganos básicos, la Secretaría General Técnica, la Intervención General, la Dirección General de Tributos y Tesorería, la Dirección General de Industria, Trabajo y Fomento, la Dirección General de Comercio y Turismo); de *Obras Públicas, Transportes, Urbanismo y Vivienda* (son órganos básicos, la Secretaría General Técnica, la Dirección General de Obras Públicas y Transportes y la Dirección General de Urbanismo y Vivienda); *Educación, Cultura, Juventud y Deportes* (son órganos básicos la Secretaría General Técnica, la Dirección General de Educación y Cultura, la Dirección General de Juventud y Deportes); de *Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural*, (son órganos básicos, la Secretaría General Técnica, la Dirección General de Agricultura, Ganadería e Industrias Agroalimentarias y la Dirección General de Investigación y desarrollo Rural); de *Salud, Consumo y Bienestar Social*, (son órganos básicos la Secretaría General Técnica, la Dirección General de Salud y Consumo y la Dirección General de Bienestar Social). Además el Decreto 29/95, de 10 de julio, sobre órganos de apoyo directo e Institucional del Presidente ha creado la *Secretaría General para la Unión Europea y de Acción en el exterior*.

Los Decretos reseñados se refieren únicamente a los aspectos orgánicos de la reforma. Era, pues, necesaria una nueva redistribución de competencias entre las Consejerías y órganos básicos de las mismas, más necesaria en esta ocasión por la reducción señalada de Consejerías. Como quiera que existen funciones comunes junto a otras específicas en todos los órganos básicos de las Consejerías se han regulado en un único Decreto las competencias administrativas de dichos órganos, técnica normativa digna de aplauso. Este es el objeto del Decreto 91/1995, de 13 de octubre, que, según su Preámbulo, "sienta las bases de una Administración fundamentada en la asignación clara de responsabilidades en la esfera política y en la administrativa... imprescindible para acercar la Administración al ciudadano mediante la simplificación y mejora de procedimientos. Asimismo, incrementa la profesionalización de la función pública en su objetivo de servir al interés de los ciudadanos". Con carácter genérico y común regula las competencias de los Consejeros, de los Secretarios Generales Técnicos y de los Directores Generales, para, a continuación, enumerar las competencias específicas de cada uno de los titulares de las Consejerías y de cada uno de los órganos básicos en que se estructuran.

La reestructuración orgánica acometida, según la información facilitada por el Gobierno, ha supuesto la supresión de 16 altos cargos y personal de confianza con un ahorro de 130 millones (los 64 altos cargos y personal de confianza del Gobierno de coalición PSOE-PR pasan a 48 con el PP, lo que supone una rebaja de un 25%). Es obvio que la reducción del número de Consejerías facilita una mayor unidad en la acción de gobierno, además del consiguiente ahorro de gastos de personal. Tiene sus riesgos, en cambio. Que se resienta la eficacia de la acción política al pesar sobre los Consejeros y altos cargos (que son menos que antes) una sobrecarga excesiva de tareas administrativas así como de dirección política (asistencia reiterada a las Conferencias sectoriales pertinentes). La Orden de 30 de noviembre de 1995, relativa a delegación de competencias y asignación de determinadas atribuciones a los Jefes de Servicio, tiene como finalidad evitar esa sobrecarga que paraliza la acción política ("liberar a determinados órganos superiores de la dedi-

cación a asuntos que desvían su atención de otros más propios de su naturaleza”), sin desentenderse en absoluto de dichas tareas en cuanto que conservan las potestades de revocación y avocación. Tal vez hubiera sido oportuno establecer que los actos de los Jefes de Servicio no agotan la vía administrativa.

El Decreto 85/1995, de 28 de julio, regula las competencias, funcionamiento y composición del *Pleno* y de la *Comisión Permanente de Ordenación del Territorio y Urbanismo*, medida obligada para adecuarla a la reforma de las Consejerías y que asumen las competencias en materia de urbanismo. El Decreto 88/1995, de 28 de septiembre, regula las competencias, composición y funcionamiento de la *Comisión de Medio Ambiente*, de nueva creación, al desgajar ciertas funciones atribuidas antes a la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Con ello se ha consagrado la separación funcional y orgánica en materia de urbanismo y medio ambiente que parece justificada.

En este apartado debemos incluir, asimismo, los Decretos 1, 2 y 3/95, de 5 de enero, por las que se asumen y distribuyen las competencias transferidas por el Estado en materia de espectáculos, asociaciones y casinos, juegos y apuestas (Reales Decretos 2374, 2375 y 2376/1994, de 9 de diciembre) atribuidas, respectivamente, a las Consejerías, ahora, de Desarrollo Autonómico, Administraciones Públicas y Medio Ambiente y de Hacienda y Promoción Económica

Reglamentos ejecutivos o de desarrollo legislativo: deben incluirse aquí aquellos reglamentos que desarrollan aspectos organizativos o institucionales de distintas leyes. Así, el Decreto 86/1995, de 11 de agosto, crea, en desarrollo de la Ley 3/1995, de 8 de marzo de régimen jurídico del Gobierno y la Administración, el *Registro de bienes, actividades e intereses del Presidente, Consejeros, altos cargos y asimilados*.

Diversos *Reglamentos sectoriales* aprobados en materia vivienda, asistencia social, comercio, turismo, sanidad, Protección Civil, Hacienda, Agricultura de los que se da cuenta detallada en las fichas normativas correspondientes.

Gestión administrativa

Resulta imposible en unas breves líneas trazar un panorama que nos aproxime, ni en sus rasgos esenciales, a lo que ha sido la gestión administrativa de los diferentes servicios de la Administración regional. Me referiré a algunos aspectos concretos.

Durante el presente año ha continuado el proceso de *transferencia de servicios*, consecuencia de la reforma estatutaria de 1994. Así, a principios de año se han publicado los Reales Decretos 2374, 2375 y 2376/1994, de 9 de diciembre, de traspaso de servicios en materia de espectáculos, asociaciones y casinos, juegos y apuestas, respectivamente. La Comisión Mixta de Transferencias ha negociado nuevas transferencias que han concluido con acuerdo los últimos días de mayo, materializándose en los Reales Decretos 944, 945 y 946/1995, de 9 de junio, de traspaso de funciones y servicios en materia de cooperativas, calificaciones y registro administrativo de sociedades anónimas laborales y programas de apoyo al

empleo; Gabinetes Técnicos Provinciales del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo y en materia de trabajo (ejecución de la legislación laboral). El traspaso de competencias en materia de Universidad, fundaciones y ferias internacionales está ya concluido y sólo falta su publicación en el BOE y está prácticamente negociado el traspaso de propiedad intelectual y algunas competencias de agricultura (SENPA, IRYDA y fraudes y calidad agroalimentaria). No termina de perfilarse, debido a las discrepancias de valoración, los traspasos de Cámaras Agrarias y, sobre todo, del INSERSO.

En otro orden de cosas, en el Informe de 1994 daba cuenta de los problemas suscitados por la legalización de viñedos amparados por la denominación calificada Rioja, sector, como se sabe, de extraordinaria importancia económica en La Rioja. La cuestión, administrativamente hablando, era compleja por la duplicidad competencial resultante en el ámbito de la Denominación de Origen Calificada "Rioja" (que comprende cuatro Comunidades Autónomas) entre su Consejo Regulador y las Consejerías de Agricultura de éstas. A estas duplicidades competenciales debe añadirse los criterios distintos seguidos en el proceso de legalización de viñedos (más flexibles en unas Administraciones que en otras). Ese proceso concluyó, en unos casos, con medidas de arranque (pocas, pero de graves consecuencias, para cuya ejecución se autorizó la imposición de multas coercitivas), en otros, de legalización, si bien la tramitación de parte de esos expedientes todavía no ha concluido. En otros casos, los agricultores afectados no habían presentado la solicitud de legalización. La valoración política de estas actuaciones administrativas ha sido motivo de enfrentamiento entre las fuerzas políticas. El nuevo Gobierno se ha manifestado absolutamente contrario al arranque de viñedos y ha abierto un nuevo proceso de regularización voluntaria de plantaciones de viñedo no inscritas o en situación irregular (Orden de 4 de diciembre de 1995 que deroga la Orden de 3 de febrero de 1993, derogación necesaria para no estar obligado a tales arranques), al objeto de no crear agravios comparativos entre los viticultores y se muestra más flexible con los "errores administrativos" de los viticultores. Según los datos facilitados por el Consejero de Agricultura en el Parlamento existen 2.128 parcelas con plantaciones ilegales con una extensión total de 751 Has, ubicadas en 74 municipios. Las plantaciones que el 31 de agosto de 1996 no están regularizadas, para lo que en todo caso deben pagar multas que van de las 50.000 a las 250.000 pesetas por hectárea según el año de plantación, quedarán fuera de los circuitos de la Denominación de Origen Calificada "Rioja".

El *Plan de Vivienda 1992-1995* fruto del convenio entre el MOPTMA y la Comunidad Autónoma ha sido un éxito. En 1995 el nuevo Gobierno ha incrementado en 451 millones de pesetas la financiación, por lo que la financiación de actuaciones se eleva a 13.230 millones. El equipo redactor externo contratado al efecto ha entregado el *Plan Estratégico de La Rioja* que ha de constituir un valioso documento para la toma de decisiones futuras. Está muy adelantado la elaboración del *Plan Director Territorial de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales*, previsto en la Ley 7/1994, de 19 de julio, pieza clave para la puesta en marcha de la Ley y de la inmediata construcción de las instalaciones de saneamiento necesarias. A tal efecto, en febrero se firmó con el MOTMA el convenio de colaboración para la ejecución del Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de aguas residuales

(1.995-2.000), que establece la colaboración financiera en la materia (redactado en términos ciertamente ventajosos para La Rioja pues, además del 25% de financiación estatal, existe el compromiso de presentar proyectos a financiar con fondos FEDER por 2.300 millones de pesetas). Se ha iniciado la elaboración de las normas de desarrollo reglamentario de la Ley del Deporte. Se ha concluido la encuesta relativa a las Infraestructuras y Equipamientos municipales, instrumento necesario para racionalizar y rentabilizar las inversiones de política territorial. En 1995, se ha iniciado la construcción del Centro de Minusválidos Psíquicos de Fuenmayor, el de más capacidad de España cuya finalización está prevista en 1997. Se ha aprobado el Plan Territorial de Protección Civil de la Comunidad Autónoma de La Rioja por el Decreto 15/1995, de 30 de marzo. Se ha puesto en marcha la elaboración de un Plan de Modernización de la Administración (Plan APRI XXI) a realizar por consultoras externas. Se han iniciado los estudios para determinar las competencias susceptibles de ser transferidas a los Ayuntamientos que hagan efectivo el Pacto Local en La Rioja.

Conflictividad

Ninguna de las leyes aprobadas este año por el Parlamento riojano ha sido objeto de conflicto constitucional alguno. Sin embargo, peor suerte ha corrido el Decreto 2/1994, de 10 de febrero, que regula los horarios de apertura y cierre de los locales comerciales, norma sustantiva sobre la que se apoya el sistema sancionador de la Ley 1/1995, de 2 de febrero de infracciones y sanciones en materia de horarios comerciales. En efecto, la sentencia 284/1995, de 6 de julio de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja lo ha anulado por carecer la Comunidad Autónoma de competencia para dictarlo.

El contencioso judicial por las “vacaciones fiscales” aprobadas por las Diputaciones Forales del País Vasco y por Navarra sigue su lenta marcha procesal y continúa suscitando la atención de la clase política y de los grupos parlamentarios riojanos dispuestos a hacer partícipes de esta problemática a las instancias estatales y europeas (véanse las preguntas DSDG, 82, de 6 de marzo de 1995 y BODG, Serie B, núm. 24., de 15 de noviembre de 1995). Sigue sin resolverse el recurso de casación contra la inadmisión del recurso interpuesto por el Gobierno de La Rioja contra las “vacaciones fiscales” de las Diputaciones Forales vascas, acordada por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, por falta de legitimación. Tampoco este Tribunal ha dictado sentencia en relación con el recurso interpuesto por el Gobierno de la Nación contra las referidas “vacaciones fiscales”. En cuanto a las denuncias formuladas por empresarios riojanos ante la Comisión Europea, parece que las autoridades comunitarias están preocupados por las consecuencias que pudiera tener la decisión que se adoptase en aquellos países que tienen una estructura compleja.

En el informe de 1994 advertía acerca de la posible inconstitucionalidad de la Disposición Adicional 8ª de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden general en cuanto que el Gobierno de la Nación asumía ciertos gastos fiscales para compensar a residentes comunitarios que no lo

sean en territorio español que no puedan acogerse a la legislación propia del País Vasco y Navarra. El Consejo de Gobierno de La Rioja interpuso en su día recurso de inconstitucionalidad contra dicha disposición y ha sido admitido a trámite por el Tribunal Constitucional por Providencia de 9 de mayo de 1995 (R.I. 1135/1995, BOE 19 de mayo de 1995).

Además de las acciones judiciales y políticas emprendidas de las que aquí se ha dado somera cuenta, el nuevo Gobierno va a tratar de buscar compensaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado (inversiones directas del Estado, empresa pública, convenios, contratos, etc.), según una respuesta parlamentaria del Consejero de Hacienda y Promoción Económica (BODG, Serie B, núm. 24, de 15 de noviembre de 1995).

Pero, como es sabido, nuevos frentes se siguen abriendo en esta problemática. Las Diputaciones Forales vascas parecen decididas a rebajar varios puntos el tipo del impuesto de sociedades. La medida ha suscitado el lógico malestar en las Comunidades Autónomas limítrofes (Cantabria, Castilla-León, Aragón) por los efectos de deslocalización industrial que pueden producirse. De nuevo se plantea el problema de la peculiar naturaleza de estas normas (son reglamentos pero que cubren el principio de reserva de ley tributaria), por lo que su enjuiciamiento por la jurisdicción contencioso-administrativa suscita reservas (dada su naturaleza material de "leyes") y problemas de legitimación de las Comunidades Autónomas afectadas.

La reciente sentencia del Tribunal Supremo de 28 de octubre de 1995 (Arz. 8.544), Ponente Sr. P. García Manzano, ha puesto de nuevo en el candelero otra cuestión que había encontrado solución en cuanto a sus efectos de distorsión financiera. Se trata de la anulación del Real Decreto 675/1993, de 7 de mayo, por el que se modificó el art. 142 del Reglamento Notarial, mediante la incorporación de tres nuevos párrafos que limitaban el principio de libre elección de notario respecto de ciertas escrituras sujetas al gravamen gradual del Impuesto de Actos Jurídicos Documentados. Esta modificación pretendió atajar la distorsión financiera producida en el resto de Comunidades Autónomas como consecuencia de la reducción del tipo impositivo (del 0.50 al 0.10 por ciento) acordada por las Diputaciones Forales vascas y luego por Navarra. El Tribunal Supremo ha dado la razón a la Diputación Foral de Álava (la sentencia tiene un voto particular que firman tres magistrados) al considerar que la norma impugnada no se atiene al principio de congruencia o coherencia que vertebraba el ordenamiento jurídico y declara nula de pleno derecho la reforma introducida. Tanto el fallo como la argumentación son discutibles y producen insatisfacción. Es obvio que la anulación ha suscitado la lógica preocupación en La Rioja por las distorsiones fiscales que pueden producirse de nuevo en relación con el Impuesto de Actos Jurídicos Documentados.

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios:

Total diputados: 33

Composición a 1-I-1995:

Socialista: 16

Popular: 15

Grupo Parlamentario Riojano: 2

Composición tras las elecciones:

Popular: 17

Socialista de La Rioja-PSOE: 12

Izquierda Unida: 2

Partido Riojano: 2

Estructura del Consejo del Gobierno:

A 1-I-1995:

Presidente: José Ignacio Pérez Sáenz.

Número de Consejerías: 9, una con categoría de Vicepresidencia.

Vicepresidencia (Consejería sin cartera): Elvira Borondo Mora.

Presidencia y Administraciones Públicas: Carmen Valle de Juárez.

Hacienda y Economía: Florencio Alonso Segura.

Obras Públicas y Urbanismo: Alejandro Fernández de la Pradilla Ochoa.

Industria, Trabajo y Comercio: Carmelo Fernández Herrero.

Cultura, Deportes y Juventud: Miguel Angel Roperó Sáez.

Agricultura y Alimentación: Isabel Leiva Díez.

Salud, Consumo y Bienestar Social: Pablo Rubio Medrano.

Medio Ambiente: Cesar de Marcos Hornos.

Desde julio de 1995:

Presidente: D. Pedro M^a Sanz Alonso.

Número de Consejerías: 6

Desarrollo Autonómico, Administraciones Públicas y Medio Ambiente: Manuel Arenilla Sáez.

Hacienda y Promoción Económica: José Félix Revuelta Segura.

Obras Públicas, Transportes, Urbanismo y Vivienda: María Aránzazu Vallejo Fernández.

Educación, Cultura, Juventud y Deportes: Luís Angel Alegre Galilea.

Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural: Francisco Javier Erro Urrutia.

Salud, Consumo y Bienestar Social: Felipe Ruiz y Fernández de Pinedo.

Tipo de Gobierno:

Hasta julio de 1995:

Por apoyo parlamentario: mayoritario.

Partidos y número de Diputados que lo apoyan: Partido Socialista de La Rioja-Partido Socialista Obrero Español (PSR-PSOE): 16; Partido Riojano (PR): 2.

Composición del Consejo de Gobierno: Coalición PSR-PSOE y PR.

Desde julio de 1995:

Por apoyo parlamentario: mayoritario.

Partidos y número de Diputados que lo apoyan: PP (17).

Composición del Consejo de Gobierno: Homogéneo (PP).

Cambios en el Consejo de Gobierno:

Nuevo Gobierno (julio de 1995).

Investidura, moción de censura, cuestión de confianza:

Tras las elecciones del 28 de mayo de 1995, D. Pedro M^a Sanz Alonso, del GP Popular, fue elegido Presidente de la Comunidad Autónoma, en la sesión de investidura celebrada por la Diputación General de La Rioja los días 29 y 30 de junio de 1995.

Mociones de reprobación:

Ninguna

Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas:*Datos globales:**Interpelaciones tramitadas:* 12*Preguntas tramitadas:*

Orales en Pleno: 28

Orales en Comisión: 0

Escritas: 197

Mociones aprobadas: ninguna*Proposiciones no de ley aprobadas:* 9*Resoluciones sobre debates generales aprobadas:* 0*Debates y resoluciones más importantes:*

— Debate por el Pleno de la Diputación General, en su sesión de 30 de enero de 1995, del Dictamen de la Comisión Especial de Investigación relativo al expediente de compra del edificio Portales, 46, por parte de la Consejería de Hacienda y Economía (DSDG, 82, de 6 de marzo de 1995). Se aprueba.

— Debate por el Pleno de la Diputación General, en su sesión de 30 de enero de 1996, del Dictamen de la Comisión Especial de Investigación relativo a la ejecución de las partidas presupuestarias de los años 90, 91 y 92 destinadas a promoción de productos riojanos, (DSDG, 82, de 6 de marzo de 1995). Se aprueba.

— Debate por la Comisión Permanente de la Diputación General, en su sesión de 27 de abril de 1996, del Dictamen de la Comisión Especial de Investigación relativo a las obras adjudicadas a la empresa TRAGSA, durante los años 1990, 1991, 1992, (DSDG, 89, de 15 de mayo de 1995).

— Acuerdo de la Diputación Permanente, de 17 de agosto de 1995, de condena del atentado terrorista contra la casa-cuartel de Arnedo (DSDG, 7, 1 de septiembre de 1995).

— Comparecencia de los miembros del Gobierno ante las correspondientes Comisiones Permanentes Legislativas para tratar cuestiones relativas a la política de sus respectivas Consejerías que tienen lugar los días 29 de septiembre y 3, 4, 5 y 6 de octubre de 1995.

Reformas del Reglamento parlamentario:

No ha habido.

Normas Interpretativas y supletorias del Reglamento:

— Resolución de la Presidencia de interpretación del art. 37 bis del Reglamento de la Cámara (BODG, Serie A, 144, de 17 de febrero de 1995).

— Resolución de la Presidencia de 20 de julio de 1995, interpretativa del art. 38 del Reglamento de la Diputación General, en cuanto a las votaciones que se realicen en la Comisión de Peticiones y Defensa del Ciudadano (BODG, Serie A, 1, de 31 de julio de 1995).

— Resolución de la Presidencia de 11 de septiembre de 1995, relativa a la designación por la Diputación General de los miembros del Consejo Asesor de Radiotelevisión Española en La Rioja.

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

Consejo Consultivo:

La Ley 3/1995, de 8 de marzo, de régimen jurídico del Gobierno y la Administración Pública ha creado el Consejo Consultivo de La Rioja (arts. 97 a 102) y la Ley 10/1995, de 29 de diciembre, ha modificado sustancialmente sus preceptos.

Introducción general

La actividad de la CA de Madrid durante 1995 ha estado marcada por la celebración de las elecciones autonómicas, elecciones que constituyen el elemento central de la vida pública autonómica madrileña durante el período de referencia del presente Informe, tanto en un sentido cronológico, como en términos políticos.

En sentido cronológico, porque las elecciones celebradas el 28 de mayo parten prácticamente el año en dos períodos de parecidas dimensiones y, aunque de signo inverso, la vida pública autonómica durante uno y otro período tiene las elecciones autonómicas como referencia.

Durante los cinco primeros meses del año la actuación política de los distintos grupos y la actividad de las distintas instituciones estuvo orientada de un lado a preparar política y materialmente las elecciones (políticamente a través de la obvia actividad de campaña electoral y materialmente en cuanto a resolver organizativamente los problemas relativos a la convocatoria de la consulta). De otro lado, en el ámbito parlamentario, los grupos de la mayoría volcaron el esfuerzo de la Asamblea en este último tramo de legislatura en cumplir en el mayor grado posible el programa legislativo que la mayoría parlamentaria, y en particular el Consejo de Gobierno, tenían previsto.

Tras la celebración de las elecciones, durante los últimos seis meses del año, la actividad autonómica se orientará al establecimiento en las instituciones de los nuevos responsables políticos; las primeras medidas de carácter normativo serán, por tanto, de carácter básicamente organizativo, seguidas de los consiguientes nombramientos de altos cargos. Se colige de lo dicho hasta aquí que la exposición de la actividad de la Comunidad Autónoma de Madrid que se hace a continuación ha de tener como constante referencia la existencia de estos dos períodos.

En un sentido político el elemento particular y específico de la Comunidad Autónoma de Madrid durante 1995, central para todo tipo de descripción/explicación que quiera realizarse de la actividad autonómica durante dicho año, como por lo demás lo es también en buena parte de las restantes CCAA, ha sido la celebración de elecciones y el cambio de mayorías que de ellas se derivó. Como es sobradamente conocido, y se analiza con mas detalles desde una perspectiva politológica en otro capítulo de este Informe, las elecciones celebradas el 28 de mayo representaron una importante modificación del panorama político en un buen número de CCAA, y en particular en la CA madrileña. El Partido Popular resultó vencedor en dichas elecciones, obteniendo el 51.7% de los sufragios y un total de 54 escaños, lo que le

otorgó la mayoría absoluta de la Asamblea de Madrid, compuesta en esta IV Legislatura por 103 parlamentarios; el segundo lugar fue ocupado por el Partido Socialista, que obtuvo el 30,2% y 32 escaños, y el tercer grupo político con representación parlamentaria fue Izquierda Unida que obtuvo el 16,3% de votos populares, lo que le reportó 17 escaños; ninguna otra fuerza política obtuvo escaños. La transformación que han introducido estos resultados en el sistema de gobierno es evidente.

Durante las tres primeras legislaturas, la CA de Madrid estuvo gobernada por un Consejo de Gobierno homogéneo no mayoritario del Partido Socialista, presidido por Joaquín Leguina, que contaba parlamentariamente con el respaldo puntual y crítico de Izquierda Unida, lo que confería al gobierno madrileño una peculiar estabilidad/inestabilidad. Por el contrario, tras las elecciones, el Partido Popular cuenta con una mayoría holgada (54 sobre 103 escaños), lo que le ha permitido formar un gobierno homogéneo, presidido por Alberto Ruiz Gallardón, respaldado por la mayoría absoluta de la Asamblea y ocupar también la Presidencia de la Cámara. Sobre estas bases, habida cuenta de la nueva correlación política, tanto en el plano ideológico como por el nuevo tipo de gobierno (en cuanto a las mayorías parlamentarias que lo respaldan), cabe pensar que la actividad institucional y el funcionamiento de la Comunidad Autónoma de Madrid puede discurrir por nuevos cauces. Ciertamente el período de referencia es muy corto para poder apreciar las posibles innovaciones introducidas por la nueva correlación de fuerzas, toda vez que el nuevo Consejo de Gobierno tomó posesión en los últimos días del mes de junio. Pero la presente glosa y valoración de esa actividad tiene que tomar como una de las referencias centrales la nueva distribución de fuerzas parlamentarias surgida el 28 de mayo y el nuevo grupo que hegemoniza la Comunidad.

Producción legislativa

Referencias generales

Durante el año 1995 la Asamblea legislativa de la CA de Madrid ha elaborado un total de 21 leyes, cifra notablemente superior a la de años anteriores; recordemos que en los tres años anteriores el Parlamento madrileño había elaborado 8 textos legales en 1992, 11 en 1993 y 15 en 1994. Pero no es tan solo un incremento meramente numérico o cuantitativo el que se produce en la labor legislativa, sino también, como habrá ocasión de analizar más tarde, un aumento en importancia de los temas abordados.

La mayor parte de los textos legislativos finalmente aprobados corresponde al primer semestre del año, esto es, a la III Legislatura (16 del total de 21), lo que inequívocamente pone de manifiesto el esfuerzo antes apuntado de la anterior coalición de gobierno, sino por culminar el programa legislativo de la anterior mayoría parlamentaria, sí al menos avanzar notablemente en dicho programa y comparecer ante el electorado con el aval de un intenso trabajo legislativo. Dicha tendencia, por lo demás, se había ya iniciado en el segundo semestre de 1994, período en el que se aprobaron 10 textos legales (de un total de 25 en todo el año), tendencia de la que ya se dejó constancia en el *Informe* del pasado año.

La segunda mitad del año refleja en cambio una notable caída de la producción legislativa. Tan sólo cinco leyes se elaboran por la nueva mayoría parlamentaria, cifra que está a su vez integrada por la Ley de Presupuestos, tres puntuales modificaciones de textos legales precedentes (más adelante se examinarán los contenidos) y una ley de concesión de un suplemento de crédito para la liquidación de la subvención a los partidos por los gastos realizados con ocasión de las elecciones, así mismo, durante dicho período se presenta tan sólo un proyecto de ley por el Consejo de Gobierno. Ciertamente el período de actividad parlamentaria de la nueva mayoría ha sido corto para acometer proyectos legislativos, pero probablemente tampoco sea ajeno a esta escasa labor legislativa una actitud de "compás de espera" en atención a la evolución política general.

Prosiguiendo el análisis desde esta perspectiva general, es igualmente constatable que la iniciativa de la labor legislativa se ha seguido haciendo recaer de modo casi exclusivo en el Consejo de Gobierno, que ha sido el autor de la casi totalidad de los proyectos finalmente aprobados a lo largo de 1995 por la Asamblea; tan solo dos textos, todavía en la III legislatura, tuvieron su origen en una propuesta conjunta de los tres grupos políticos representados en la Cámara.

En conexión con esta hegemonía del Ejecutivo en la iniciativa del procedimiento legislativo, hegemonía por lo demás nada novedosa, existen algunos otros datos "estadísticos" de la actividad legislativa de la Asamblea que merecen ser reseñados, por cuanto ilustran algo más acerca de la concepción que los propios parlamentarios tienen de su labor.

De los 21 textos aprobados durante 1995, 11 proyectos (o proposiciones) tuvieron un proceso de elaboración inferior a los dos meses (en varias ocasiones el paso del proyecto o proposición por la Asamblea no llegó a 15 días), pero 5 proyectos tuvieron en cambio una tramitación parlamentaria superior a un año; 6 de estos proyectos fueron tramitados por el procedimiento de lectura única y 10 de ellos (7 de los tramitados en la III legislatura y 3 de los correspondientes a la IV legislatura) no fueron objeto de ninguna enmienda por ningún Grupo; solo 4 proyectos provocaron la presentación de una enmienda a la totalidad; raramente las enmiendas presentadas fueron ulteriormente mantenidas en el Pleno (sólo en 4 ocasiones de las 16 leyes tramitadas en la primer trimestre de 1995 dieron lugar a un debate en el Pleno de la Asamblea y 3 de éstas coinciden con aquéllas a las que antes hacía referencia cuyo procedimiento legislativo se alargó más de un año).

Ciertamente los datos que se acaban de exponer son susceptibles de muy diversas lecturas y explicaciones. Desde la interpretación que ve tales datos como una confirmación de la escasa importancia y conflictividad que suscita la legislación autonómica en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Madrid, hasta aquella otra lectura que considera las cifras reseñadas como expresión de la falta de interés que la "clase política autonómica" presta a la función legislativa. Personalmente me parece que los datos indicados reflejan una cierta concepción "dual" de la función legislativa de la Asamblea de Madrid; de un lado, la mayor parte de la labor legislativa de la Asamblea carece materialmente de tal rango, siendo en verdad cuestiones y temas cuya responsabilidad corresponde al Consejo de Gobierno y no merecen excesivo debate político; junto a estas, el restante conjunto de proyectos y proposiciones, que son las menos, se orientan a la producción de textos de

verdadero alcance normativo, respecto a los cuales, probablemente como consecuencia de la peculiar mayoría que ha dominado las tres primeras legislaturas, existe una verdadera voluntad de apurar al máximo las posibilidades de consenso. El conjunto de temas objeto de tratamiento normativo por la Asamblea, como se verá a continuación, parece confirmar lo que se acaba de decir.

Por último, en este somero repaso a los parámetros generales que ofrece la actividad legislativa de la C. A. de Madrid durante 1995 es preciso remarcar el alto porcentaje de modificaciones de cuerpos legales anteriores que se ha registrado durante el presente año, toda vez que 7 leyes anteriores han sido objeto de modificación: de las 16 leyes elaboradas todavía durante la III Legislatura, 4 han sido leyes de modificación (para mayor paradoja 2 de estas modificaciones se han proyectado sobre la Ley Electoral que se ha visto así modificada en dos ocasiones en tan solo 20 días); de las 5 textos legales aprobados en 1995 por la IV Legislatura de mayoría popular, 3 han sido leyes de modificación de legislación precedente.

Los contenidos de las leyes aprobadas

Durante 1995 la Asamblea de Madrid elaboró, según ha quedado dicho, un total de 21 leyes, conjunto de textos a los que es preciso añadir, a efectos de glosar sus contenidos, las dos últimas leyes de 1994 que no fueron incluidas en el Informe del pasado año por no haber sido publicados en el momento en que aquel fue elaborado (en el apartado documental de la presente obra se incluye igualmente la referencia detallada de estos dos textos legales).

Atendiendo a su contenido este conjunto de leyes se han clasificado, a efectos de su análisis aquí, en tres grandes apartados.

a) En primer término las que podrían clasificarse como Leyes medida (esto es, leyes que sólo formalmente son actos legislativos, pero que materialmente son actos administrativos). Durante 1995 tres leyes responden a tales características. Las leyes 1/1995 y 19/1995, de concesión de un crédito extraordinario y de un suplemento de crédito, ambas para atender los gastos ocasionados por la celebración de las elecciones, y la ley 11/1995 de otorgamiento de un aval a una sociedad mercantil.

b) Un segundo bloque de leyes serían aquellas que podrían denominarse leyes orgánicas u organizativas, esto es, aquellas que se elaboran y aprueban para regular aspectos organizativos de orden interno a la propia Comunidad y sólo existen en la medida en que existe la Comunidad Autónoma. La Ley de Presupuestos para 1996 (Ley 20/1995) es su máximo exponente. Junto a ella la Ley 21/1995 de modificación de la Ley de Tasas y Precios Públicos, que, al igual que sucedió el año anterior, opera a modo de ley de acompañamiento de la Ley de Presupuestos. Otras varias leyes se han dictado durante el año 95 con contenidos de esta índole, que telegráficamente se reseñan:

— Leyes 5/1995 y 15/1995, ambas de modificación de la Ley Electoral de la Comunidad. La primera de dichas reformas tiene por objeto adecuar el régimen

electoral madrileño a la reforma de la LOREG de 1994 y la consiguiente modificación del Estatuto de Autonomía en cuanto a la convocatoria de las elecciones¹; la segunda es consecuencia de la ley de incompatibilidades que se glosará a continuación. Una y otra ley recibieron el respaldo de todos los grupos parlamentarios.

— Ley 14/1995 de incompatibilidades de Altos Cargos. Se trata de una ley elaborada a partir de una proposición de ley avalada por todos los grupos parlamentarios, tramitada con gran celeridad (lo que no fue ajeno a la campaña electoral que se avecinaba), que establece un rígido régimen de incompatibilidades en la línea de la ley estatal 12/1995 de 11 de mayo, que, aunque posterior en su aprobación, se tramita parlamentariamente de modo coetáneo y coincide literalmente en varios de sus preceptos.

— Ley 7/1995 que regula el marco de participación de los agentes con implantación en la Comunidad en las Entidades públicas de la Administración autonómica, y

— Finalmente, en este apartado, la Ley 18/1995, puntual modificación de la Ley del Gobierno de la Comunidad para suprimir a los Subdirectores generales, medida efectista presentada como prueba de la voluntad de austeridad del nuevo equipo de gobierno surgido tras las elecciones.

c) El tercer bloque de leyes estaría integrado por aquel conjunto de textos legislativos que, tanto por sus caracteres materiales, como por su significado, suponen una efectiva innovación del ordenamiento jurídico, sea mediante textos normativos que tienen por objeto incidir en el sistema social y económico mediante medidas fiscales o con la creación de nuevas estructuras públicas o parapúblicas, sea mediante textos legales que regulan una parcela de la realidad social. Pues bien, lo que interesa destacar aquí es que durante 1995 este tipo de leyes, que son los que más inmediatamente suponen creación de Derecho (en particular el último tipo de cuerpos legales reseñado), han aumentado sensiblemente en la CA de Madrid durante dicho año, prolongando una línea de consolidación de la actividad legislativa de la CA de Madrid en razón de los temas que aborda, que ya fue apuntada en 1993 y 1994.

Veamos sumariamente los contenidos concretos de este tercer bloque de leyes.

De un lado las leyes 3/1995, 4/1995 y 10/1995 han creado sendos organismos con las finalidades genéricas antes apuntadas: Instituto Madrileño de Desarrollo, Agencia de Tutela de Adultos y Sociedad de Capital Riesgo de la Comunidad de Madrid.

De otro lado, el Consejo de Gobierno surgido tras las elecciones del 28 de mayo promovió como una de sus primeras medidas la Ley 17/1995 (primera de las leyes de la nueva mayoría) de modificación de la Ley reguladora del Recargo de la Comunidad de Madrid en el Impuesto sobre Actividades Económicas. El Grupo Popular cumplía así uno de sus compromisos electorales en materia de la reducción impositiva toda vez que que el Impuesto de Actividades Económicas tenía

1. Dicha reforma vino precedida de un amplio Dictamen de los Servicios Jurídicos de la Cámara de fecha 2 de marzo de 1995.

establecido en la CA de Madrid un recargo del 40% sobre las cuotas mínimas municipales del impuesto (Ley 16/91), recargo que ahora queda fijado en el 20%.

Finalmente durante los últimos días de 1994 y el primer semestre de 1995 se han aprobado un total de 8 leyes que, aunque a veces con un contenido excesivamente reglamentista, se han proyectado sobre muy diversos ámbitos materiales: prevención y extinción de incendios (Ley 14/1994), Deporte (Ley 15/1994), régimen de las Subvenciones de la Comunidad (Ley 2/1995), Garantía de los Derechos de la Infancia (Ley 6/1995), Ordenación del Turismo (Ley 8/1995), Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo (Ley 9/1995), Estadística (Ley 12/1995), regulación del uso de la informática (Ley 13/1995) y Protección de la Naturaleza (Ley 16/1995). Varios de estos temas han sido igualmente objeto de tratamiento legislativo en otras varias comunidades autónomas; así Deporte, Derechos de la Infancia y Protección de la Naturaleza. Particular interés tienen tanto por su contenido como por el debate político que provocaron las leyes 2/1995 y 9/1995.

La Ley 2/1995 contiene el Régimen Jurídico de las Subvenciones en la CA de Madrid, a las que el Preámbulo de la Ley, con buen criterio, no duda en calificar de "instrumento decisivo en la política social y económica ... que ha producido un cambio cualitativo en el significado que dentro de la acción administrativa se ha atribuido habitualmente a las ayudas económicas". El texto de la Ley, tras definir el concepto de subvención, su ámbito de aplicación y los principios generales de la actividad subvencional, se ocupa de los diferentes aspectos del régimen jurídico de las subvenciones dedicando particular atención a las bases reguladoras que deben regir la concesión de subvenciones, su procedimiento de concesión, las obligaciones del beneficiario y el control de las subvenciones.

La Ley 9/1995, de Ordenación del Territorio, Suelo y Urbanismo probablemente ha sido el texto legislativo que ha ocasionado un mayor debate político a lo largo de los 10 meses que duró su tramitación parlamentaria (el Grupo Popular presentó una enmienda a la totalidad y más de 200 enmiendas parciales), siendo finalmente consensuada entre los tres grupos parlamentarios presentes en la Cámara durante el mes de febrero del presente año. La presente Ley viene a sustituir las precedentes leyes autonómicas reguladoras de esta materia (arts. 14 y 15 de la Ley 4/84 de Medidas de Disciplina Urbanística y Ley 10/84 de Ordenación Territorial de la C.de Madrid) y tiene por objeto actualizar el régimen urbanístico en la CA de Madrid, adecuándolo a la nueva legislación estatal. Se trata de una extensa Ley (118 artículos) que constituye un verdadero código en materia de ordenación del territorio y planificación urbanística. El gobierno del territorio se articula sobre dos piezas estrechamente relacionadas entre sí: la planificación de ámbito regional y la actividad urbanística directa y propia de la Comunidad, temas a cuya regulación se dedican los Títulos III y IV del Proyecto de Ley (en relación con ello hay que señalar que el Plan Regional de Estrategia Territorial fue aprobado por el Consejo de Gobierno a principios de abril por lo que no fue estudiado por la Asamblea, caducando con ésta); el planeamiento urbanístico en sentido estricto es objeto del Título V, dedicándose los restantes Títulos de la Ley al Régimen Urbanístico del Suelo no urbanizable y urbanizable no programado, a la Gestión urbanística, a la Expropiación forzosa por razón de urbanismo y a la Intervención pública en el mercado inmobiliario y en la vivienda.

La variedad de temas y títulos competenciales que operan y las vicisitudes del proceso de elaboración de tales textos legales excusan un comentario individualizado más extenso de las restantes leyes reseñadas. Resulta en todo caso imprescindible en este punto dejar constancia de que el art. 15 de la Ley 14/1994, por la que se regulan los servicios de prevención y extinción de incendios, fue impugnado por el Presidente del Gobierno ante el Tribunal Constitucional por entender que dicho precepto vulnera la norma básica en dicha materia, esto es, la Ley estatal 39/1984 en cuanto regula las exigencias precisas para los casos de promoción interna para que los funcionarios pertenecientes a un Grupo puedan acceder a otro superior. Alegado por el Gobierno el art. 161.2 de la Constitución y admitido a trámite el recurso, las disposiciones impugnadas fueron inicialmente suspendidas en su vigencia por el Tribunal Constitucional, suspensión que ha sido posteriormente prorrogada.

Potestad reglamentaria

Durante el año 1995 el ejercicio de la potestad reglamentaria por el Consejo de Gobierno de la C. A. de Madrid se ha visto incrementado en términos numéricos de un modo notable. De 124 decretos dictados en 1993, o 142 en 1994, en 1995 se ha pasado a una cifra total de 302. Es sin embargo un aumento engañoso, ya que solamente en el proceso de instalación del nuevo Consejo de Gobierno, durante los meses de julio, agosto y septiembre se han dictado 157 decretos de cese o nombramiento de altos cargos (como anécdota cabe señalar que pese a tan intensa actividad del nuevo Presidente, entre los decretos reseñados no consta que se hayan dictado los decretos de cese de los anteriores Consejeros). Atendiendo a su contenido los principales temas abordados en el ejercicio de la potestad reglamentaria pueden ser sistematizados en torno a las siguientes líneas.

Sin duda el mayor número de decretos de interés a los efectos del presente sistema se ocupa de temas de carácter organizativo. Los más importantes de todos ellos son los decretos 71/1995 y 84/1995 que establecen el número, denominación y competencias de las Consejerías y modifican la estructura orgánica de las mismas. No obstante, otros varios decretos se ocupan igualmente de la estructura interna de diversas Consejerías, e incluso el segundo de los decretos citados se modifica pocos días después con sendos decretos del 6 de julio.

Otros muchos decretos tienen igualmente este contenido organizativo llevando a cabo la organización y creación de organismos o estructuras administrativas de diversa índole; se crea así el Consejo Agropecuario (D. 3/1995), la Oficina Regional de Objeción de Conciencia (D. 22/1995), la Comisión de Asuntos Europeos (D. 228/1995) o el Consejo de Ciencia y Tecnología de la CA de Madrid (D. 276/1995).

También de carácter organizativo, pero con un mayor componente normativo se dictan una serie de decretos que organizan registros de muy diverso tenor; particular atención merecen el decreto de creación del Registro de Uniones de Hecho de la CA de Madrid (D. 36/1995) y el decreto regulador de los Registro de Incompatibilidades de Altos Cargos (D. 69/1995).

Un segundo grupo de decretos que merecen ser reseñados son aquellos destinados a adscribir los servicios transferidos por el Estado como consecuencia de las nuevas competencias asumidas por la CA de Madrid. En el último epígrafe de la presente nota correspondiente a la C.A de Madrid puede verse la relación de tales decretos.

Un tercer grupo de decretos, sin duda los de mayor interés desde una perspectiva normativa, estaría integrado por aquellos decretos de ejecución y desarrollo de distintas leyes, bien sea en sentido estricto bien sea de modo implícito. Hay que reseñar aquí el Reglamento General del Juego (D. 23/1995), o el decreto regulador de la actividad de prestación de servicio de domicilio.

Finalmente, por su importancia desde una perspectiva política hay que reseñar el decreto 210/1995 por el que se restablece la fiscalización previa del gasto por la Intervención en el seno de la CA de Madrid.

Actividad político-institucional

Una vez más hay que aludir a la consulta electoral de 28 de mayo como el centro de la actividad en la CA de Madrid durante 1995, ahora en relación a la actividad político institucional.

Con anterioridad al 28 de mayo el eje de la vida política autonómica será la campaña electoral, cuyo desarrollo no procede examinar aquí. Sí que parece en todo caso conveniente dejar constancia de algunas particulares vicisitudes de la convocatoria de elecciones y del consiguiente cambio de gobierno, toda vez que suscitan algunas pequeñas cuestiones que quizá conviniera regularizar de cara al futuro.

A.— Las elecciones se convocan mediante decreto del Presidente de la Comunidad, Sr. Leguina, de fecha 3 de abril (publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad al día siguiente). Dicho decreto en ningún momento declara disuelta la Asamblea y extinguido el mandato parlamentario de sus integrantes, probablemente para obviar los límites que la Ley autonómica 5/1990 impone a la facultad presidencial de disolución.² El problema es que ni la Ley Electoral autonómica en su anterior versión, ni tras la reforma acometida en dicha ley en el primer semestre del año a la que más atrás se hacía referencia (Ley 5/1995), ni el decreto de convocatoria, aclaran si la CA de Madrid queda comprendida en el apartado segundo del art. 42 de la LOREG o en el apartado tercero. El tema en la práctica es casi irrelevante, pero, formalmente tiene interés. Si la facultad de disolución de la Asamblea que la Ley 5/1990 confiere al Presidente de la Comunidad permite considerar a la C. A. de Madrid comprendida en el citado apartado segundo, el mandato de los parlamentarios es de cuatro años contados desde la fecha de las anteriores elecciones; en el presente caso los parlamentarios madrileños disfrutarían de un mandato que habría que considerar concluido el 26 de mayo de 1995. Si por el contrario el

2. Dicha ley, en el supuesto de que las elecciones autonómicas tengan lugar como consecuencia de la disolución decretada por el Presidente de la Comunidad, limita la duración del mandato de los nuevos parlamentarios al período que la anterior Asamblea le quedase por cumplir.

carácter tasado de la prerrogativa de disolución exige considerar comprendida a la Comunidad de Madrid en el susodicho apartado tercero, el mandato de los diputados autonómicos concluye automáticamente el día de la elección de los nuevos parlamentarios. En la presente ocasión, parece haberse de hecho operado sobre la base de la primera de las opciones, dando por finalizado el mandato el día 26 de mayo, pero sin ningún pronunciamiento explícito al respecto, pronunciamiento políticamente "incómodo", pero que jurídicamente quizá fuera más correcto.

B.— El decreto de convocatoria eleva el número de escaños de la Asamblea a 103 diputados, atendiendo a la prescripción contenida en el art. 8.4 de la Ley Electoral, que a su vez desarrolla el art. 10.2 del Estatuto de Autonomía que textualmente dice "La Asamblea estará compuesto por ... de acuerdo con los datos actualizados del censo de población". No obstante, habida cuenta del carácter quinquenal del censo de población, y atendiendo al criterio manifestado por la Junta Electoral Central en un Dictamen emitido a instancias del Presidente de la Comunidad (marzo, 1995), el decreto de convocatoria, según expresamente declara en su artículo segundo, utilizó como base para el cálculo del número de escaños "las cifras de población resultantes de la rectificación de los Padrones Municipales a 1 de enero de 1994". En suma, la expresión "censo de población" se ha equiparado a "Padrón Municipal" sin explicación formal alguna.

C.— Finalmente el proceso de cambio de gobierno tiene lugar a partir de la celebración de las elecciones del 28 de mayo con base en lo prescrito por el art. 23 del Estatuto de Autonomía, que reproduce el art. 101 de la Constitución ("El Consejo de Gobierno cesa tras la celebración de elecciones generales, ... El Consejo de Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Consejo de Gobierno"). Sin embargo el cese del anterior Presidente autonómico no se formalizó hasta el día de nombramiento del nuevo Presidente, que a su vez coincide con el de la toma de posesión del nuevo Consejo de Gobierno; los anteriores Consejeros no fueron formalmente cesados, tal como quedó indicado precedentemente, lo que no fue óbice para que los nuevos Consejeros fueran nombrados mediante Decreto de 30 de junio. En suma, el particular cese del anterior gobierno, el nombramiento y la toma de posesión del nuevo gobierno se hicieron coincidir el 30 de junio. De este modo, la noción de Gobierno en funciones desaparece formalmente y el proceso no se acomoda plenamente a una interpretación correcta de las normas que regulan el cambio de gobierno, lo cual, si en condiciones de normalidad política no plantea problemas, puede ser fuente de pequeños inconvenientes en situaciones más excepcionales (por ejemplo en supuestos de cese por dimisión). Así se percibió en el plano estatal en relación a la interpretación que en la práctica política se había venido llevando a cabo respecto al art. 101 de la Constitución con ocasión de los cambios de gobierno de 1979, 1981 y 1982, regularizándose dicha práctica a partir de 1986 en que el Decreto de cese del Gobierno se hizo coincidir con la celebración de las elecciones. En tal sentido, en el ámbito autonómico parece igualmente más correcto "pro futuro" la publicación del Decreto de cese del Presidente y de los restantes Consejeros el día de la celebración de las elecciones y el mantenimiento del Consejo de Gobierno cesante en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Consejo de Gobierno.

Por lo demás puede decirse que durante esta primera mitad del año se reiteran

algunos temas y algunas prácticas de años anteriores. Así el caso Ibercoop (presunta concesión irregular de una serie de subvenciones a la cooperativa de dicho nombre) que surgió en 1994 (véase Informe del pasado año) fue cerrado en enero de 1995 con el "Acuerdo del Pleno de la Asamblea por el que se aprueba el Dictamen presentado por la Comisión de investigación sobre subvenciones otorgadas por la Dirección General de Empleo" (Boletín Oficial de la Asamblea nº 212, 30 enero 1995). Igualmente a lo largo del año ha proseguido la práctica parlamentaria de años anteriores de realizar Declaraciones institucionales sobre cuestiones diversas, aunque con predominio de temas de política internacional (enfrentamiento bélico entre Perú y Ecuador, condena de ensayos nucleares franceses, etc). Ha decaído en cambio la práctica de los Debates monográficos, sin duda por la celebración de la campaña electoral, habiéndose tan solo celebrado un debate, próxima la finalización del año, sobre "Política general del Consejo de Gobierno en materia de vivienda".

En el segundo semestre del año, ya en la IV Legislatura, el elemento central de la actividad político institucional será el proceso de nombramiento del nuevo Presidente de la Comunidad y la formación del nuevo Consejo de Gobierno.

De acuerdo con las previsiones del art. 131 del Reglamento de la Asamblea, el Presidente de la misma, J. Van Halen, perteneciente al Grupo Popular (quien a su vez había sido elegido en la sesión constitutiva de la Cámara el 22 de junio), previa consulta con los portavoces de los grupos, propuso como candidato a la Presidencia a A. Ruiz Gallardón, cabeza de lista del Partido Popular. La sesión de investidura se desarrolló los días 27 y 28 de junio. Con fecha 30 de junio se publicaron en el Boletín Oficial del Estado sendos Reales Decretos de cese de J. Leguina como Presidente de la CA de Madrid y de nombramiento de A. Ruíz Gallardón, como nuevo Presidente. Ese mismo día se dicta y publica el Decreto 71/1995 por el que se establece el número, denominación y competencias de las Consejerías, así como los distintos Decretos de nombramiento de los nuevos Consejeros.

No corresponde a la naturaleza de este breve comentario de la actividad político-institucional de la Comunidad Autónoma de Madrid durante 1995, analizar pormenorizadamente el discurso de investidura pronunciado por el candidato, A. Ruiz Gallardón, el 27 de junio ante el Pleno de la Asamblea. En todo caso es preciso dejar constancia de algunos de los principales temas y propuestas que en él se formulan, toda vez que alguna de las cuestiones allí suscitadas merece una breve reflexión y constituyen un buen catálogo de problemas pendientes en la C. A. de Madrid.

Como temas más relevantes desde una perspectiva jurídico-institucional podrían enumerarse los siguientes:

a) Reforma de la Ley Electoral. Fue éste uno de los temas "estrella" del discurso de investidura. Según palabras del candidato el propósito del Consejo de Gobierno es consensuar con los grupos parlamentarios una modificación de la Ley Electoral que introduzca por primera vez en España la facultad del ciudadano de optar no solo por una u otra de las candidaturas, sino, además elegir directamente a los distintos candidatos que cada formación política presente. "Este objetivo puede conseguirse mediante la apertura de las listas electorales, que en estos momen-

tos son bloqueadas y cerradas, o bien mediante el establecimiento de un sistema electoral de distritos uninominales siguiendo el modelo anglosajón. Tampoco es descartable una fórmula mixta en la que de la circunscripción única actual pasáramos a cinco circunscripciones electorales en el territorio de nuestra Comunidad complementando esta modificación con la apertura de las listas electorales". Como puede comprobarse por las precedentes palabras del candidato, la propuesta planteada, más allá del deseable consenso entre los diferentes partidos en relación con este tema, adolece de excesiva ambigüedad. La supresión de la circunscripción única actual exigiría la reforma del Estatuto de Autonomía, ya que el art. 11.1 de dicho cuerpo legal dice que "la circunscripción electoral es la provincia"; esta exigencia, unida a la resistencia a una solución de este tipo por parte del grupo de Izquierda Unida, hace dudosa la viabilidad política de la propuesta. Hasta el momento de escribir estas líneas esta propuesta tan solo ha dado lugar a un Seminario sobre el tema celebrado el día 22 de diciembre con la participación de varios profesores universitarios y responsables políticos de los distintos grupos.

b) Compromiso de reducción de cargos públicos en la Administración Regional. La materialización más inmediata de esta propuesta ha sido la reforma de la Ley del Gobierno, anteriormente citada, y el Decreto 71/1995 de reestructuración de Consejerías. El número de Consejerías ha pasado de 9 a 7 y se ha suprimido la figura de los Subdirectores generales. Como era de esperar la valoración de estas medidas es dispar ya que en tanto que desde el Consejo de Gobierno y el grupo mayoritario se afirma que con ellas se alcanza una reducción de gastos superior a los 500 millones de pesetas anuales, la oposición señala que la mayor parte de los altos cargos suprimidos eran desempeñados por funcionarios que seguirán percibiendo sus sueldos de los presupuestos públicos.

c) Intenso plan de privatizaciones que comportaría la elaboración de una ley sobre dicho tema y la ulterior privatización de la mayor parte de las actuales empresas regionales. ("Al finalizar la legislatura —dirá el candidato en su discurso— solo permanecerá en el sector público autonómico una empresa pública, el Metro de Madrid, y un solo ente público, el Canal de Isabel II"). Hasta el momento esta propuesta no se ha materializado en ninguna medida legislativa ni proyecto de ley ante la Asamblea, encontrándose todavía en fase de estudio.

d) Privatización de Telemadrid. La privatización del canal autonómico de televisión fue una propuesta formulada durante la campaña electoral que desencadenó una inmediata polémica por cuanto la posibilidad de dicha privatización escapaba a la competencia de la CA de Madrid al hallarse vedada en varios textos legales del Estado. En el discurso de investidura la propuesta del candidato, en el marco del plan general de privatizaciones antes indicado, se materializará comprometiéndose tan solo a elevar ante las Cortes Generales las propuestas legislativas precisas para abrir la posibilidad de que el canal autonómico de televisión sea gestionado por manos privadas. Como consecuencia de este compromiso, el Consejo de Gobierno en su reunión del 27 de diciembre de 1995 acordó remitir a la Asamblea un "Proyecto de ley de iniciativa legislativa"³ que contiene el texto articulado de una

3. La razón de esta aparentemente extraña formalización de la propuesta es que en la C. A. de Madrid la elaboración y aprobación de proposiciones de ley a remitir al Congreso de los Diputados

Proposición de ley de modificación de las leyes 4/1980 (Estatuto de Radiodifusión y Televisión), 46/1983 (Tercer Canal) y 10/1988 (Televisión Privada). Dada la importancia de esta cuestión, que trasciende la glosa de las propuestas del candidato en su discurso de investidura, el análisis detallado de esta propuesta se realiza en el siguiente apartado 5 relativo a la ampliación de competencias.

e) Elaboración de una Ley de la Capitalidad. Es este un tema que arranca de la anterior legislatura en la que ya fue motivo de tensiones entre el Ayuntamiento de la capital y las autoridades autonómicas (entre otras ocasiones, en el mes de febrero de 1995 la prensa de Madrid se hizo eco de un cruce de declaraciones de diversos responsables políticos con ocasión de que quedaba pospuesto para la siguiente legislatura un hipotético proyecto en tal sentido de la Consejería de Cooperación). En la presente ocasión la propuesta del candidato se enmarca en la proclamación de una vocación genérica de cooperación con los ayuntamientos de la región; en este contexto declara como objetivo preferente la elaboración de la Ley de Capitalidad de la Villa de Madrid. Pocos días después de la toma de posesión del nuevo Consejo de Gobierno, el Consejero de la Presidencia, en una comperencia a petición propia en la Asamblea para explicar el desarrollo del programa de gobierno, aclarará que el proyecto en este tema, a acometer en el plazo de un año, es la elaboración de una proposición de ley para que sea elevada al Congreso de los Diputados.

El 1 de julio toma posesión el nuevo Consejo de Gobierno presidido por A. Ruiz Gallardón e integrado por siete Consejeros pertenecientes al Partido Popular y dos independientes.

Dos temas puntuales de su gestión durante el segundo semestre del año han tenido una cierta incidencia en la opinión pública y merecen ser recordados.

Un primer motivo de presencia en la opinión pública y en los medios de comunicación fue la renovación de los altos cargos por el nuevo equipo de gobierno, particularmente en la Consejería de Salud. El tema se desencadena a consecuencia de un cruce de acusaciones y declaraciones en la prensa a finales de septiembre entre portavoces de la Consejería y representantes de algún sindicato médico (al parecer respaldado por la cúpula del Partido Popular) respecto a la conveniencia de la confirmación o la renovación de los altos cargos en la Consejería y en los hospitales dependientes de ella, declaraciones que obligaron al Presidente de la Comunidad a salir en defensa de la política de nombramientos realizada por sus consejeros. El asunto se zanjó a mediados de octubre en favor con las tesis partidarias de la renovación de tales altos cargos y en contra de los criterios inicialmente mantenidos por la Consejera.

El segundo tema puntual pero de cierta relevancia, al margen de los debates presupuestarios, fue el acuerdo social alcanzado por el Presidente autonómico con los principales agentes sociales (sindicatos y patronal). Ya en febrero de 1993 el entonces Presidente, J. Leguina, suscribió un Pacto por la Industria y el Empleo que en noviembre del pasado año se ha venido a reactualizar y renovar. En el plano

se realiza de acuerdo con lo ordenado por el Reglamento de la Asamblea para el procedimiento legislativo ordinario. Consecuentemente cuando la iniciativa en tal sentido la ejerce el Consejo de Gobierno, éste remite a la Asamblea un Proyecto de ley que contiene una Proposición de Ley.

institucional la novedad más significativa del nuevo Pacto es la creación de un Consejo para el Desarrollo, el Empleo y la Formación, Consejo que se encuentra pendiente de formalizar.

Nuevas competencias; en particular el tema de la gestión privada del Canal autonómico de TV

5.1. El traspaso de funciones y servicios en general.

La reforma estatutaria de marzo de 1994 supuso la ampliación de competencias de toda índole en favor de la Comunidad de Madrid. Esta ampliación exigía en numerosas ocasiones la materialización de la transferencia de tales competencias mediante el correspondiente proceso de negociación entre el Estado y la Comunidad en el seno de las distintas Comisiones Mixtas, a fin de proceder al traspaso de funciones y servicios.

Durante 1994 ya vinieron funcionando varias Comisiones Mixtas que culminaron su trabajo en relación a diversas materias (Colegios Profesionales, Radiodifusión, Casinos, juegos y apuestas y Espectáculos). Durante 1995 otras varias Comisiones Mixtas han concluido su labor, ulteriormente materializada en diversos Decretos sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid.

Los Decretos dictados durante 1995 correspondientes a la C. A. de Madrid son los siguientes:

— Real Decreto 942/1995, de 9 de junio, Universidades (BOE, nº 148, de 22 de junio).

— Real Decreto 932/1995, de 9 de junio. Ejecución de la legislación laboral (BOE, nº 164 de 11 de julio).

— Real Decreto 933/1995, de 9 de junio. Cooperativas, calificación y registro administrativo de sociedades anónimas laborales y programas de apoyo al empleo (BOE, nº 164 de 11 de julio).

— Real Decreto 934/1995, de 9 de junio. Gabinetes Técnicos Provinciales del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (BOE, nº 164 de 11 de julio).

— Real Decreto 935/1995, de 9 de junio. Fundaciones (BOE, nº 164 de 11 de julio).

— Real Decreto 936/1995, de 9 de junio. Instalaciones radiactivas de segunda y tercera categorías (BOE, nº 164 de 11 de julio).

— Real Decreto 937/1995, de 9 de junio. Industria (BOE, nº 164 de 11 de julio).

— Real Decreto 938/1995, de 9 de junio. INSERSO (BOE, nº 164 de 11 de julio).

— Real Decreto 939/1995, de 9 de junio. Asistencia y servicios sociales (BOE, nº 164 de 11 de julio).

— Real Decreto 940/1995, de 9 de junio. Ferias Internacionales (BOE, nº 164 de 11 de julio).

— Real Decreto 941/1995, de 9 de junio. Tributos cedidos (BOE, nº 164 de 11 de julio).

— Real Decreto 943/1995, de 9 de junio. Cámaras de la Propiedad Urbana (BOE nº 164 de 11 de julio).

Parelalmente con el desarrollo del proceso negociador en las Comisiones Mixtas y adelantándose a la publicación de los Decretos enumerados, en el seno de la Comunidad Autónoma se han dictado una serie de Decretos que tienen por objeto incardinar en la organización institucional los distintos servicios transferidos. Se han dictado así los Decretos 42/1995, 43/1995, 44/1995, 45/1995, 46/1995, 48/1995, 49/1995, 50/1995, 51/1995, 52/1995 y 53/1995, todos ellos de 25 de mayo, que realizan dicha adscripción.

Al finalizar 1995 queda no obstante todavía pendientes de estudio por la Comisión mixta de transferencias, las siguientes materias: Cámaras Agrarias, Sociedades Agrarias de Transformación, Defensa contra Fraudes y Calidad Agroalimentaria, Agricultura, FEGA (Fondo Estatal de Garantía Agraria) y Enseñanzas de Graduado Social.

5.2. El proyecto de privatización del Canal Autonómico de TV.

Como ha quedado precedentemente apuntado, el 27 de diciembre de 1995, el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid aprobó un "Proyecto de Ley de iniciativa legislativa de la Asamblea de Madrid ante el Congreso de los Diputados mediante Proposición de Ley de modificación de diferentes preceptos de la Ley 4/1980, de 10 de enero, reguladora del Estatuto de la Radio y la Televisión, de la Ley 46/1983, de 26 de diciembre, reguladora del Tercer Canal de Televisión, y de la Ley 10/1988, de 3 de mayo, reguladora de la Televisión Privada". El objetivo de este Proyecto en términos jurídicos es transformar el actual régimen de gestión directa del servicio de televisión impuesto por la normativa vigente a los terceros canales autonómicos, sustituyéndolo por una regulación que permita a las CCAA decidir sobre las técnicas de gestión que estimen adecuadas para la prestación del servicio, según sus propios intereses.

El núcleo "duro" de la propuesta de reforma se encuentra en la modificación del artículo 2 del Estatuto de Radio y Televisión en la medida en que se pretende (a) sustituir la expresión "el Gobierno podrá conceder...." por la más genérica de "el Gobierno podrá encomendar ... la gestión...", (b) eliminar la determinación del régimen de gestión del canal autonómico de televisión que actualmente es de gestión directa y, (c) consecuentemente, habilitar a las CCAA para que puedan determinar el régimen de gestión. En suma, la propuesta contenida en el proyecto presentado pretende "sacar" de la regulación estatal la forma en que la Comunidad Autónoma gestionará la prestación de un servicio público cuya titularidad es (y sigue siendo en la proposición de la Comunidad) estatal, confiriéndole la facultad de disposición a las Comunidades Autónomas.

Es precisamente esta titularidad estatal del servicio público de televisión la que hace que se proyecten algunas sombras sobre la nueva regulación que se diseña y

sobre las que en caso de seguir adelante habrá que reflexionar en futuros Informes. En efecto, a tenor del proyecto, se convierte al gestor de un servicio público de titularidad estatal (en la presente ocasión una Comunidad Autónoma a la que se encomienda la gestión de un Tercer Canal) en el sujeto único que dispone en exclusiva de la capacidad de decisión acerca del modo de gestión de ese servicio y acerca del régimen al que la prestación del servicio queda sometida. Cuando menos cabe resaltar que hasta el momento, en los textos legales que se han venido dictando sobre esta cuestión, no ha sido así, como acredita la recientemente aprobada Ley 41/1995, de 22 de diciembre, de Televisión local por ondas terrestres, cuyos arts. 13 a 15 contienen el régimen a que han de someterse las concesiones cuando el servicio sea prestado por un particular, sin perjuicio de que las CC.AA. ostenten la competencia del otorgamiento de la concesión.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea de Madrid por Grupos Parlamentarios:

Composición a 1-I-1995

Total Diputados: 101

Popular: 47

Socialista: 41

Izquierda Unida: 13

Composición tras las elecciones:

Total Diputados: 103

(A partir de los comicios de mayo de 1995, el número de Diputados se incrementa de 101 a 103, como consecuencia del aumento de las cifras de población).

Popular: 54

Socialista: 32

Izquierda Unida: 17

Estructura del Gobierno:

A 1-I-1995:

Presidente: Joaquín Leguina Herrán.

Número de Consejerías: 9

Presidencia: Agapito Ramos Cuenca.

Hacienda: Ramón Espinar Gallego.

Economía: José Luis Fernández Noriega.

Salud: Pedro F. Sabando Suárez.

Integración Social: Elena Vázquez Menéndez.

Educación y Cultura: Jaime Lissavetzky Díez.

Cooperación: Virgilio Cano de Lope.

Transportes: Julián Revenga Sánchez.

Política Territorial: José María Rodríguez Colorado.

Desde julio 1995:

Presidente: Alberto Ruiz-Gallardón Jiménez.

Número de Consejerías: 7

Presidencia: Jesús Pedroche Nieto.

Hacienda: Antonio Beteta Barreda.

Economía y Empleo: Luis Blázquez Torres

Obras Públicas, Urbanismo y Transportes: Luis Eduardo Cortés Muñoz

Sanidad y Servicios Sociales: Rosa Posada Chapado

Educación y Cultura: Gustavo Villapalos Salas.

Medio Ambiente y Desarrollo regional: Carlos Mayor Oreja.

Tipo de gobierno:

Hasta julio de 1995:

Por apoyo parlamentario: mayoritario.

Partidos y número de Diputados que le apoyan: PSOE (41) e IU (13).

Composición del Gobierno: Homogéneo (PSOE).

Desde julio de 1995:

Por apoyo parlamentario: mayoritario.

Partidos y número de Diputados que le apoyan: PP (54).

Composición del Gobierno: Homogéneo (PP).

Cambios en el Gobierno:

Nuevo Gobierno (julio de 1995).

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza:

Investidura: Tras las elecciones autonómicas de 28 de mayo de 1.995, se celebraron los correspondientes debate y votación de investidura, a resultas de los cuales resultó otorgada la confianza de la Asamblea de Madrid en favor del Diputado don Alberto Ruiz-Gallardón Jiménez (27 y 28 de junio de 1995).

Mociones de reprobación:

Ninguna.

Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas:

Datos globales:

Interpelaciones tramitadas: 8

Preguntas tramitadas:

Orales en Pleno: 117

Orales en Comisión: 10

Escritas: 148

Mociones aprobadas: 4

Proposiciones no de Ley aprobadas: 12

Resoluciones sobre debates generales aprobadas: 11

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. Durante 1995 tan sólo se ha celebrado un debate monográfico sobre política general del Consejo de Gobierno en materia de vivienda.

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 1995, se han aprobado algunas sobre el enfrentamiento bélico entre Ecuador y Perú, la liberación del líder de la oposición en Guinea Ecuatorial, Don Severo Moto, condenando el atentado de Isaac Rabin, y otras semejantes.

Durante el presente año y habida cuenta de la coincidencia con la celebración de elecciones autonómicas y los subsiguientes debate y votación de investidura, no ha tenido lugar el correspondiente debate sobre orientación política general del Consejo de Gobierno, "debate sobre el estado de la región".

Al margen de las citadas, pueden reseñarse asimismo, por su trascendencia, las siguientes Resoluciones plenarias aprobadas como consecuencia de la tramitación de iniciativas parlamentarias diversas:

— Resolución 2/95, sobre Proposición no de Ley 47/94 R. 4742, relativa a la excarcelación de los objetores insumisos encarcelados y a la paralización de los expedientes en curso, así como a la presentación de un Proyecto de Ley reguladora de la objeción de conciencia y la prestación social sustitutoria (B.O.A.M. núm. 217, de 17 de febrero de 1995).

— Resolución 6/95, sobre Proposición no de Ley 58/94 R. 6020, relativa a la aprobación de normas que regulen las características que han de reunir las producciones audiovisuales rodadas o grabadas en interiores y/o exteriores naturales de la Comunidad de Madrid (B.O.A.M. núm. 218, de 24 de febrero de 1995).

— Resolución 9/95, sobre Comunicación del Consejo de Gobierno 8/95 R. 490, relativa a la revisión de la demarcación judicial de la Comunidad de Madrid (B.O.A.M. núm. 222, de 13 de marzo de 1995).

— Resolución 12/95, sobre Proposición no de Ley 3/95 R. 313, relativa a la aprobación, mediante Real Decreto, de una modificación de la planta judicial de la Comunidad de Madrid (B.O.A.M. núm. 232, de 6 de abril de 1995).

— Resolución 13/95, sobre Proposición no de Ley 4/95 R. 319, relativa a la creación de una Dirección General de Justicia, adscrita a la Consejería de Presidencia (B.O.A.M. núm. 232, de 6 de abril de 1995).

— Resolución 3(IV)/95, sobre Proposición no de Ley 2/95 R. 2572, relativa a la presentación de un programa específico y sistemático de aprovechamiento de recursos culturales y naturales para la potenciación y desarrollo del turismo rural, turismo verde y agroturismo (B.O.A.M. núm. 9, de 19 de octubre de 1995).

— Resolución 4(IV)/95, sobre Moción 1/95 R. 3143, subsiguiente a Interpelación 1/95 R. 2855, relativa a política general del Consejo de Gobierno en materia de ordenación del territorio y urbanismo y a la puesta en marcha del Plan Regional de Estrategia Territorial (B.O.A.M. núm. 9, de 19 de octubre de 1995).

— Resolución 6(IV)/95, sobre Proposición no de Ley 6/95 R. 2932, relativa a la presentación de un plan específico para facilitar la reinserción laboral de parados de larga duración y edad avanzada (B.O.A.M. núm. 15, de 16 de noviembre de 1995).

— Resolución 8(IV)/95, sobre Proposición no de Ley 7/95 R. 3055, relativa a la puesta en marcha y funcionamiento de la Oficina de Información de Subastas Judiciales (B.O.A.M. núm. 16, de 23 de noviembre de 1995).

— Resolución 15(IV)/95 sobre Proposición no de Ley 11/95 R. 3434, relativa a la reforma urgente de la Ley orgánica 7/85, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España (B.O.A.M. núm. 21, de 21 de diciembre de 1995).

— Resolución 18(IV)/95, sobre Proposición no de Ley 19/95 R. 3877, relativa a la creación del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (B.O.A.M. núm. 21, de 21 de diciembre de 1995).

A las Resoluciones anteriores debe añadirse el Acuerdo del Pleno de 18 de enero de 1995, por el que se aprueba el Dictámen de la Comisión de Investigación sobre subvenciones otorgadas por la Dirección General de Empleo de la Comunidad de Madrid y de las asistencias técnicas cuyo costo fue sufragado en forma de subvención acordada a favor de terceros por la Comunidad de Madrid con cargo al programa 041, creada por Resoluciones del Pleno de 6 y 13 de octubre de 1994

— "Comisión de Investigación Ibercoop" (B.O.A.M. núm. 212 de 30 de enero de 1995).

Reformas del Reglamento de la Asamblea de Madrid:

No ha habido.

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento de la Asamblea de Madrid:

No ha habido.

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

Ninguna.

Elecciones autonómicas y formación del nuevo gobierno regional

Valoración de los resultados

A lo largo de 1995 ha habido distintas cuestiones que han afectado, de uno u otro modo, a la vida institucional de la Comunidad Autónoma de Murcia y aun al propio grado y alcance de su autonomía. El montante de competencias efectivamente transferidas a dicha Comunidad se ha visto incrementado, en algún caso con cometidos de indiscutible importancia. La producción normativa de la Asamblea Regional ha sido superior a la de otras veces. Determinadas leyes regionales han vuelto a ser recurridas de inconstitucionalidad por el Presidente del Gobierno. Y, desde luego, el conflicto del agua que enfrenta a esta región con otras Comunidades Autónomas ha conocido momentos singularmente delicados y tensos.

Sin embargo, ninguno de esos datos define el año que ahora concluye con tanta intensidad como lo hacen los cambios acaecidos tras las elecciones autonómicas celebradas el 28 de mayo de 1995 en la Comunidad Autónoma de Murcia. Lo que a resultas de dicha consulta se ha producido en esta Comunidad no es tanto una mera sustitución en la mayoría parlamentaria que sostiene al Consejo de Gobierno o, lo que es lo mismo, un simple relevo en el partido gobernante, cuanto el cierre de una etapa y la apertura de un tiempo político nuevo. El hecho de que éste sea un fenómeno repetido en otras Comunidades a las que también les ha correspondido celebrar sus comicios en idéntica fecha no resta entidad a lo sucedido en el caso murciano; primero, porque ello tan sólo viene a situarlo en un contexto necesariamente atendible a la hora de la interpretación; y, segundo, porque a lo mejor hay datos específicos, singulares, que deben ser entendidos y ponderados en clave murciana. Sobre este último aspecto de la cuestión el lector puede encontrar referencias suficientemente orientadoras en los "Informes" de años anteriores.

Viniendo ya a las cifras que concretan los resultados de estas elecciones autonómicas, es obligado comenzar por subrayar el notable incremento producido esta vez en la participación electoral. Frente a la muy escasa participación registrada en las anteriores elecciones regionales, las de 1991, donde sólo el 64,90% de los electores acudió a las urnas, en esta oportunidad se han contabilizado 638.676 votos (7.033 de ellos en blanco y 5.466 nulos), lo que eleva el porcentaje de participación a un 75,31 %, realmente estimable y muy expresivo del indiscutible clima de apasionamiento en el que se ha desarrollado esta consulta.

La distribución de tales sufragios entre las distintas candidaturas ha sido la siguiente. El Partido Popular ha obtenido 330.514 votos, lo que representa un 52,2 % sobre el total de votos válidos. El PSOE ha logrado 201.659 votos, equivalentes al 31,8 % sobre idéntica cifra. Y la coalición IU-Los Verdes, así personada ante los electores, ha conseguido 78.867 votos, lo que supone un 12,4 % del total. A partir de tales resultados, el acta de proclamación de candidatos electos extendida por la Junta Electoral de la Región de Murcia el 2 de junio de 1995 ha atribuido 26 escaños al Partido Popular, 15 al PSOE y 4 a IU-Los Verdes. Si además consideramos la singular conformación del mapa electoral murciano (articulado en circunscripciones comarcales) a efectos de ponderar así mejor el peso de cada fuerza política en las distintas comarcas, comprobaremos que el Partido Popular ha sido el partido más votado en cuatro de las cinco demarcaciones (Lorca, donde ha obtenido 3 diputados; Cartagena, cuyos votos le han valido 6 escaños; Murcia, donde ha obtenido más del 56% de los votos y 13 diputados; y el Altiplano, donde ha conseguido 2 de los tres escaños en liza); los otros 2 diputados los ha logrado en la circunscripción número cuatro; la circunscripción del Noroeste. El PSOE sólo ha obtenido más votos que sus oponentes en la antes citada cuarta circunscripción, donde ha rebasado en unos seiscientos votos al Partido Popular y ha alcanzado 2 escaños; los otros los ha obtenido 3 en la comarca de Lorca, 3 en la de Cartagena, 6 en la de Murcia y 1 en la del Altiplano. IU-Los Verdes ha conseguido los suyos, 2 en la circunscripción de Murcia, 1 en la de Cartagena y 1 en la de Lorca.

A la vista de la información anterior, queda claro que el Partido Popular se ha alzado con la mayoría absoluta del Parlamento autonómico y, por lo tanto, con una victoria tan indiscutida como impensable hace unos años. Sus 26 diputados (17 en la anterior Legislatura) exceden en tres a los necesarios para dominar totalmente la Cámara, superan en dos la anterior mayoría absoluta del PSOE y sólo son equiparables a la holgada mayoría que este último partido obtuviera en 1983, con ocasión de las primeras elecciones autonómicas. El éxito electoral del Partido Popular ha quedado además reforzado por su también amplia victoria en las elecciones municipales de igual fecha. En estos últimos comicios, el Partido Popular ha logrado mayoría absoluta en veinte municipios y ha sido la fuerza política más votada en otros siete sobre los cuarenta y cinco que corresponden a la Comunidad, lo que le concede el dominio de la mayor parte de los gobiernos municipales. Digamos además, para que acabemos de advertir el alcance del cambio político producido en la región, que, en función de la ubicación de tales resultados, dicho Partido se ha hecho con las alcaldías de los principales municipios de la Comunidad Autónoma murciana (Murcia, Cartagena, Molina de Segura, Cieza, Yecla...), con la sola excepción del municipio de Lorca.

De todos modos, tal vez la interpretación más adecuada de los resultados electorales producidos en ambas consultas, autonómica y municipal, haya que hacerla "a contrario", esto es, desde la perspectiva de lo que esa victoria del Partido Popular ha supuesto para las demás fuerzas políticas y, en particular, para el Partido Socialista de la región murciana. Desde este ángulo, lo que realmente ha sucedido tras las elecciones del mes de mayo es que, con la pérdida de tales comicios, se ha puesto fin a la condición de partido hegemónico que el PSRM-PSOE venía ostentando claramente en la Comunidad Autónoma de Murcia desde la celebración de

las primeras elecciones autonómicas en 1983; y aun desde antes si se tiene también en cuenta su victoria en las elecciones generales de octubre de 1982. A partir de esa fecha, la región de Murcia había pasado a ser uno de los feudos más seguros del PSOE en todo el Estado español, y sólo la concurrencia de tres factores nunca suficientemente corregidos (una profunda división interna, algunos casos de corrupción jamás aclarados y una notoria falta de energía en la defensa de los intereses regionales ante el Gobierno central o, lo que es lo mismo, ante los responsables de su propio partido en Madrid) ha hecho que esa hegemonía, que parecía inamovible para mucho tiempo, se venga abajo de forma acelerada. Sus 24 diputados en la Legislatura anterior han quedado reducidos en ésta a 15; no han conseguido conservar la mayoría ni siquiera en aquellas comarcas en las que habían tenido desde siempre una fuerte implantación; y sólo el liderazgo personal del cabeza de lista en las correspondientes elecciones municipales ha hecho que mantengan, al menos, la alcaldía de Lorca.

Comienza, pues, una etapa de reconstrucción para el PSRM-PSOE que amenaza con no ser sencilla y que, sin embargo, hay que considerar imprescindible para el normal desenvolvimiento de la vida institucional de la Comunidad Autónoma de Murcia. A favor de esa tarea, el PSRM-PSOE podría tener que el voto que le ha derribado del Gobierno no es tanto un voto clientelar del Partido Popular cuanto un voto de castigo a sus manifiestos errores. En su contra, que muchas de las dificultades internas que le han hecho caer no han quedado canceladas por la simple pérdida de estos comicios.

Muy brevemente, consignemos que IU-Los Verdes no ha visto cumplidas sus expectativas en estas elecciones. Pese a su previsión de crecimiento, ha repetido sus 4 diputados y, si bien en las municipales ha mejorado algo sus resultados, no ha pasado con ello de ser la llave en aproximadamente una decena de ayuntamientos. Los demás partidos políticos pueden considerarse desaparecidos del espectro político, lo que es particularmente reseñable en el caso del Partido murcianista, intento de partido regional que una vez más no ha conseguido cuajar. El Partido Cantonal, por su parte, no ha obtenido esta vez ningún concejal en el municipio de Cartagena, centro neurálgico de su actividad, lo que también es digno de mención.

Addenda sobre la circunscripción única

Hay todavía un aspecto de los aludidos resultados electorales que merece ser comentado. No se refiere esta vez a los efectos ya producidos por ellos, sino a la forma en que los mismos pudieran afectar a ciertas cuestiones pendientes. En concreto, tal vez tenga bastante sentido proyectar esos resultados sobre el recurrente debate que en esta Comunidad vienen manteniendo desde hace tiempo las distintas fuerzas políticas en torno a la conveniencia de conservar el actual modelo de geografía electoral, articulado en cinco circunscripciones coincidentes con las cinco correlativas comarcas del territorio de esta región o, por el contrario, ir a un modelo de circunscripción única, como el que en este momento poseen las demás Comunidades uniprovinciales.

Sin dedicar al tema más atención que la que cabe otorgarle en una crónica de

estas dimensiones, dejemos consignado que, a la vista del total de votos ahora obtenidos por cada formación en la Comunidad murciana y según corresponde a la lógica del sistema proporcional en demarcaciones extensas, la eventual existencia de una sola circunscripción hubiera modificado los resultados actuales en beneficio de las minorías y en perjuicio del ganador. IU-Los Verdes hubiera obtenido un escaño más, al alcanzar un quinto cociente, arrebatado este último a los populares. De este modo, el Partido Popular hubiera tenido, con la circunscripción única, un diputado menos de los 26 que ahora le corresponden, lo que no deja de ser significativo ya que, mientras fue minoría, esa formación se erigió siempre en la principal defensora de la modificación de los arts 13 y 14 de la Ley Electoral regional, de 12 de febrero de 1987, en el sentido de conseguir que las elecciones tuvieran lugar con el territorio de toda la Comunidad como una sola circunscripción. De hecho, a partir del propio año de la citada Ley electoral, el Grupo parlamentario popular presentó en la Asamblea regional dos proposiciones de ley (la núm. 1 de 1987 y la núm. 15 de 1989) dirigidas a tal fin; y, ante su imposibilidad parlamentaria, estuvo asimismo detrás de la iniciativa legislativa popular que, tramitada entre 1990 y 1991, pretendió sin mejor fortuna idéntico objetivo.

En las elecciones que ahora acaban de celebrarse, la promesa de la circunscripción única ha vuelto a formar parte de los compromisos electorales del Partido Popular, con lo que habrá que estar a la espera de la iniciativa gubernamental que haga efectiva dicha modificación. A no ser que, una vez más, se cumpla la inveterada ley sociológica según la cual ningún partido político modifica la Ley electoral con la que ganó las elecciones.

Investidura parlamentaria del nuevo Presidente de la Comunidad Autónoma y formación del Gobierno regional

Tras la proclamación de electos, el 23 de junio tuvo lugar la constitución de la Cámara. En la elección de la Mesa definitiva, el Partido Popular obtuvo la Presidencia de la Asamblea regional, una Vicepresidencia y una Secretaría; la Vicepresidencia segunda y la Secretaría segunda fueron a parar al PSOE. IU-Los Verdes reiteró su intención de negociar la ampliación de la Mesa a efectos de impedir que su composición quede reducida tan sólo a los dos partidos más votados.

Durante los días posteriores se constituyeron las Comisiones y se procedió a la designación de sus Mesas, produciéndose una situación que sin duda merece ser comentada. El Grupo popular ofreció a los otros dos grupos presentes en la Cámara la Presidencia de una Comisión, en un intento de abrir así mínimamente la vida institucional a las demás fuerzas parlamentarias. La doble crítica que podría hacerse a dicha decisión cabría referirla, tal vez, a su insuficiencia y, en todo caso, al hecho de quedar conformada como un ofrecimiento del vencedor y no como la consecuencia de una norma reglamentaria y objetiva, cual sucede ya en algún que otro Parlamento de nuestro entorno europeo. Sin embargo, el Grupo socialista rechazó presidir la Comisión correspondiente con un argumento distinto, discutible y probablemente regresivo: la Presidencia de todas las Comisiones —fue su criterio— debe corresponder al grupo mayoritario y el Partido Popular ha de asumir sus propias respon-

sabilidades. El Grupo IU-Los Verdes, por su parte, sí aceptó presidir la Comisión de Competencia Legislativa (vid. "La Verdad", 29-6-1995).

Una vez constituida la Cámara, la sesión de investidura del nuevo Presidente de la Comunidad Autónoma murciana se celebró los días 29 y 30 de junio. Resultó investido de la confianza parlamentaria el candidato presentado por el Grupo popular, don Ramón Luis Valcárcel Siso, quien obtuvo los 26 votos de su Grupo. En contra votaron el Grupo socialista (15 votos) y el Grupo IU-Los Verdes (4 votos). En su discurso de investidura, el candidato diseñó las grandes líneas de su programa de gobierno. Tres extremos fundamentales cubrieron la mayor parte de su intervención: las directrices de su política económica, el problema del agua y la revitalización de las instituciones regionales. Entresacando de dicho discurso aquellas propuestas que mejor pudieran orientarnos sobre el tenor de la futura política regional, destacaríamos las siguientes: a) puesta en marcha de veinte planes regionales relativos a la práctica totalidad de los ámbitos de la actividad administrativa y, en particular, de un nuevo modelo de planificación económica para la etapa 1996/99 que vendría a sustituir a los actuales Planes de Reactivación Económica y Especial de Cartagena; b) cambio en la política de ayudas y subvenciones, haciendo de éstas un uso restrictivo a fin de no interferir el normal juego de la libre competencia; c) remodelación del sector público con desaparición o privatización de empresas públicas no rentables; d) agilización del Plan Hidrológico Nacional; e) modificación del Estatuto de Autonomía para ampliar el período de sesiones de la Asamblea de cuatro a seis meses; f) creación de nuevos organismos, como el Consejo Jurídico Consultivo o la Sindicatura Regional de Cuentas; g) austeridad y restricción del gasto público, para paliar los nocivos efectos de los 84.549 millones de deuda que soporta la Comunidad; h) en fin, mejora de la gestión administrativa a través de un plan de incentivación y profesionalización de los funcionarios. A todo ello, el candidato añadió un compromiso de mayor firmeza en la defensa de los intereses regionales ante el Gobierno central.

El nombramiento del nuevo Presidente se formalizó por Real Decreto 1155/95, de 3 de julio, y su toma de posesión tuvo lugar el 6 de dicho mes. Con esta misma fecha se produjo la constitución del nuevo Consejo de Gobierno, integrado por un Vicepresidente y siete Consejeros, lo que nos desplaza al tema de las modificaciones orgánicas derivadas de dicho relevo en el Ejecutivo regional

No obstante, antes de ocuparnos de ellas, debemos dejar consignado que, dentro de sus primeros cien días, ese Consejo de Gobierno conoció su primera crisis nacida de ciertas dificultades surgidas en el seno de la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales. La mencionada crisis se cerró el 9 de octubre con la sustitución del Consejero de Sanidad, a la que se unió el relevo del Secretario General de esa misma Consejería, también implicado en la situación causante de dicha remodelación.

Reorganización del Consejo de Gobierno y otras cuestiones de carácter orgánico

Durante la primera mitad de 1995, e impulsadas todavía por el Gobierno regional anterior, se adoptaron algunas medidas de claro contenido orgánico entre las que cabe destacar el Decreto 5/1995, de 17 de febrero, por el que han quedado

regulados la estructura y el funcionamiento de los órganos de administración y gestión del Servicio Murciano de Salud, o el Decreto 9/1995, de 17 de marzo, que vino a desarrollar parcialmente la estructura orgánica de la todavía entonces denominada Consejería de Fomento y Trabajo.

Sin embargo, como es muy lógico, ha sido tras las elecciones de mayo, y al hilo de la formación del nuevo gabinete, cuando el partido vencedor en dichas elecciones ha replanteado con vuelo general la estructura del Consejo de Gobierno y de las distintas Consejerías que lo integran, a fin de adecuar a sus propios criterios el aparato administrativo de la región de Murcia. Para ello, el nuevo Presidente de la Comunidad Autónoma, el mismo día de su toma de posesión, ha dictado el Decreto 8/1995, de 6 de julio, de Reorganización de la Administración Regional, utilizando a tal efecto la facultad de variar al inicio de su mandato la denominación, competencias y número de Consejerías que le concede el art. 20,2 de la Ley 1/1988, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad. Según el art. 1 del mencionado Decreto, el Consejo de Gobierno y, a resultas de ello, la Administración de la región de Murcia pasan a quedar organizados, bajo la dirección del Presidente y de un Vicepresidente, en las siguientes siete Consejerías: de Presidencia, de Economía y Hacienda, de Política Territorial y Obras Públicas, de Cultura y Educación, de Medio Ambiente, Agricultura y Agua, de Sanidad y Política Social, y de Industria, Trabajo y Turismo.

De este modo, el Consejo de Gobierno salido de las últimas elecciones autonómicas cuenta con ocho miembros que añadir al Presidente, lo que eleva en uno de los siete que, además de la Presidencia, integraban el Gobierno anterior, y contrasta con la intención de reducir estructuras a la que había venido refiriéndose durante toda la campaña el Partido Popular. El número de Consejerías pudo haber sido incluso mayor si no se hubiera adoptado, a última hora, la casi obligada decisión de fundir en una sola Consejería las dos que, al parecer, estaban previstas como de Medio Ambiente y de Agricultura. En el fondo, la clave de semejante incremento (y, por ende, de la fusión de estas dos proyectadas Consejerías en una sola para no ampliar todavía más la composición del Consejo) ha sido el deseo de crear una Vicepresidencia a la cual poder incorporar a determinada persona cuyas capacidades técnicas y políticas así parecían recomendarlo. Quiere ello decir que la figura del Vicepresidente, después de haber salido varias veces de la composición del Consejo de Gobierno, entra otra vez en ella, y que una vez más lo hace no porque se tenga excesiva claridad sobre su conveniencia orgánica sino por razones de otro tipo. A la postre, tal vez haya que terminar admitiendo que ésta es la lógica última de dicha figura.

Desde otro ángulo, digamos además que en la última ocasión en la cual la Vicepresidencia formó parte del Consejo de Gobierno, esto es, en la remodelación de mayo de 1993 y hasta su eliminación unos meses más tarde, el Vicepresidente compensó su presencia en el Consejo con la paralela pérdida de la condición de Consejería por parte de la Secretaría General de la Presidencia, rango que esta última ostentaba hasta ese momento. Ahora el Decreto 8/1995 ha incluido también una Consejería de Presidencia, al parecer con bastante peso institucional, lo que, en cierto modo, sobrecarga la cabeza político-administrativa del nuevo Gobierno.

En fin, las funciones del Vicepresidente vienen especificadas en el art. 2 del propio Decreto 8/1995 y, aparte de las relativas a la sustitución del Presidente, inexcusables y ya contempladas por los arts 11 y 30,2 de la Ley 1/1988, las que ahora se le atribuyen de forma expresa se traducen en la presidencia de las Comisiones Delegadas y de las Comisiones de Secretarios Generales, en la coordinación del programa legislativo, en la coordinación de las relaciones con ciertos entes regionales, con la Asamblea regional y con la Unión Europea, y en la coordinación y dirección de las actuaciones en materia de transferencias.

Por lo que respecta al resto del Consejo de Gobierno, hay que destacar: a) la creación de la Consejería de Economía y Hacienda, decisión con la que se vuelve a la fórmula anterior a 1993, fecha hasta la cual estuvieron unidas ambas responsabilidades, y se abandona así la opción del último Gobierno partidario de reunir Hacienda con Administración Pública o, lo que es lo mismo, gestión de medios financieros con gestión de medios humanos; b) precisamente esta fórmula ahora preferida es la que ha permitido desgajar todas las cuestiones relativas a la Administración y a los funcionarios para, uniéndole ciertos servicios de auxilio al Presidente, constituir la nueva Consejería de Presidencia, que además incorpora todo lo relativo a juventud y a deportes, traídos ambos cometidos de la Consejería de Cultura y Educación; c) medio ambiente ha desaparecido, según vimos, como Consejería singular y ha quedado unido a agricultura para formar la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura y Agua; d) dos Consejerías sufren concretos reajustes en sus respectivos ámbitos, la Consejería de Cultura y Educación porque cede a la de Presidencia juventud y deportes, y la Consejería de Industria, Trabajo y Turismo porque hereda las competencias de la anterior de Fomento y Trabajo, pero perdiendo cuanto tiene que ver con economía y planificación económica; e) por fin, otras dos Consejerías, la de Política Territorial y Obras Públicas y la de Sanidad y Política Social, han conservado —al menos a la vista del Decreto 8/1995— las mismas responsabilidades que tenían en el último Gobierno socialista.

En la prolongación de este Decreto de Reorganización de la Administración regional, se ha producido a su vez toda una cadena de nuevos Decretos tendentes a determinar la estructura interna de cada Consejería. El pormenor de tales Decretos nos aporta así el organigrama completo de la Administración regional murciana, razón por la cual nos ha parecido oportuno dar aquí noticia del mismo. Según ese detalle, el Decreto 88/1995, de 12 de julio, fecha que comparte con los citados a continuación, ha establecido cuales son los órganos directivos de la Consejería de Presidencia (Gabinete del Presidente, Secretaría General, Secretaría de Relaciones con la Unión Europea, y Direcciones Generales de Servicios Jurídicos, de la Función Pública y de la Inspección de Servicios, de Administración Local y de Juventud y Deporte). El Decreto 89/1995 ha hecho lo propio con los órganos directivos de la Consejería de Economía y Hacienda (Secretaría General, Intervención General y Direcciones Generales de Presupuestos y Finanzas, de Tributos, de Patrimonio, de Economía y Planificación y de Informática). El Decreto 90/1995 ha concretado la estructura de la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas (Secretaría General y Direcciones Generales de Ordenación del Territorio y Vivienda, de Carreteras y de Transportes y Comunicaciones). Por su parte, el Decreto 91/1995 ha especificado los órganos de dirección de la Consejería de

Medio Ambiente, Agricultura y Agua (Secretaría General y Direcciones Generales de Investigación y Transferencia Tecnológica, de Producción Agraria y Pesca y de Industrias Agroalimentarias), completado por el Decreto 123/1995, de 26 de julio, que añade las Direcciones Generales del Agua, del Medio Natural y de Protección Civil y Ambiental. El Decreto 92/1995 se refiere a la Consejería de Sanidad y Política Social (Secretaría General y Direcciones Generales de Salud y de Política Social y Familia). El Decreto 93/1995, corregido por el Decreto 135/1995, de 2 de agosto, ha fijado, a su vez, los órganos directivos de la Consejería de Industria, Trabajo y Turismo (Secretaría General y Direcciones Generales de Industria, Energía y Minas, de Comercio, Consumo y Artesanía, de Trabajo y de Turismo). Y finalmente, con un mes y medio de diferencia sobre las demás Consejerías, el Decreto 156/1995, de 30 de agosto, ha establecido la estructura de la Consejería de Cultura y Educación (Secretaría General y Direcciones Generales de Cultura, de Educación y de Universidades).

Factor común a toda esta lista de Decretos es su intención de limitarse a enumerar los citados órganos de dirección de cada Consejería, sin concretar las funciones o la conformación interna de ninguno de ellos. De ahí que tales normas prevean expresamente la posterior aprobación de otro Decreto destinado a desarrollar la estructura orgánica de cada Departamento. La experiencia de anteriores Administraciones, no obstante, es que después esa posterior normación tarda en producirse o no se produce, permitiendo así que las Consejerías funcionen sin una suficiente clarificación normativa de su propio entramado. De hecho, en esta oportunidad ya ha transcurrido medio año sin que el citado desarrollo haya tenido lugar.

Una concreción del esquema orgánico de la Consejería de Presidencia sí ha tenido lugar. Nos referimos a la que ha venido a realizar el Decreto 124/1995, de 26 de julio, por el cual se crea la Oficina de Comunicación y Portavocía del Gobierno, con rango de Dirección General, dentro del Gabinete del Presidente. Ello, desde luego, encara una cuestión de interés para las sociedades actuales, cual es la conveniencia de reforzar los mecanismos de comunicación a cuyo través circula la información que va desde el poder a los ciudadanos. Sin embargo, no es esta, con mucho, la cuestión más importante entre las que afectan al despliegue orgánico de la Consejería de Presidencia, Departamento donde tienen su sede los órganos de apoyo al Presidente y bastantes otras estructuras a las que interesaría dotar cuanto antes de la necesaria concreción normativa. Por otra parte, no deja de ser llamativo que la norma que crea esa Portavocía no mencione en absoluto a quién corresponderá ejercer la función de Portavoz del Consejo, cuestión ésta que en este instante se encuentra en la más pura anomía. Por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 7 de julio de 1995, dicha función ha quedado encomendada al Vicepresidente. No obstante, tal Acuerdo no ha sido publicado en ningún momento, de donde no sólo parece haberse abandonado el mejor criterio de Administraciones anteriores, partidarias de formalizar normativamente la atribución de dicho cometido, sino que incluso se ha desconocido la práctica introducida por el último Gobierno socialista, el cual, al menos, dio la oportuna publicidad al Acuerdo que atribuía esa tarea al titular de una concreta Consejería.

Dos temas de indudable incidencia orgánica han emergido asimismo durante

1995, debido sobre todo a la atención que el Gobierno regional ha prometido prestarles. Uno de ellos sigue estando situado en el nivel estrictamente administrativo y tiene que ver con las profundas reformas que, al parecer, el nuevo Gobierno intenta llevar a cabo en la función pública y en la capacitación e incentivación de los funcionarios. El otro tema, en un nivel muy distinto, está relacionado con la promesa electoral del Partido Popular, de la que ya dimos cuenta al hablar del debate de investidura, según la cual la Comunidad debería ir, en un plazo corto, a la creación de ciertas instituciones (Sindicatura Regional de Cuentas, Consejo Consultivo...) de las que carece en este momento. Lo uno y lo otro parece que quedará, no obstante, para un tiempo posterior, con lo cual aquí tan solo hemos querido dejarlo apuntado a fin de poder retomar tales hilos, si procede, en los próximos Informes.

Actividad normativa

Trece leyes y un Decreto legislativo ha aprobado la Comunidad Autónoma de Murcia durante 1995. Esta considerable actividad legislativa se ha repartido, no obstante, en el tiempo de un modo desigual. Diez de esos cuerpos legales son fruto del fragor legiferante propio de todo final de Legislatura y, por tanto, pertenecen al intento del Gobierno saliente de cumplir a toda costa ciertos compromisos de su programa; tres de esos proyectos de ley fueron incluso tramitados por el procedimiento de urgencia en lectura única y sin intervención de enmiendas a su texto, lo que no es lo más recomendable si se desea preservar las calidades que el sosegado debate parlamentario suele comunicar a las normas con rango legal. Las otras tres leyes corresponden a la iniciativa del nuevo Gobierno y muestran en qué medida cuesta hacer arrancar a la máquina institucional tras un relevo político de la magnitud del que acaba de producirse en esta Comunidad como consecuencia de las últimas elecciones. De hecho, el programa legislativo del Gobierno popular, aprobado por el Consejo de Gobierno el 4 de octubre de 1995, preveía la adopción de siete leyes antes de que concluyera en diciembre el primer período de sesiones de la Asamblea, y aun añadía otras dieciséis leyes a aprobar dentro del segundo período, esto es, antes de junio de 1996. El ritmo, sin embargo, como acabamos de ver, ha sido mucho más lento (leyes como las de Reforma y Ordenación de Organos Consultivos, de Puertos Deportivos, o de Prevención y Tratamiento de las Drogodependencias, han quedado para más tarde), lo que no tiene por qué ser necesariamente un dato negativo, si ello deviene en calidad de las normas así elaboradas.

Otro aspecto digno de ser resaltado en el programa legislativo del nuevo Gobierno es su compromiso de modificar nada menos que ocho leyes procedentes del anterior Gobierno socialista; se trata de cuerpos legales cuya reforma ya anunció las más de las veces el Grupo popular durante su correlativo debate parlamentario. Se abre así un práctica entendible en su lógica última, pero que hay que esperar que se atenga a sus mínimos más razonables para no sobrepasar cuanto exige el propio prestigio de la obra legislativa realizada por el Parlamento.

Buena parte de las leyes elaboradas durante este tiempo se deben a la reciente asunción de competencias normativas en la materia correspondiente. En tales supuestos, la ley de ahí resultante se suele conformar como un cuerpo legal con

alta vocación de permanencia en el ordenamiento jurídico, esto es, como norma principal encargada de regular el sector de la actividad social o pública a la que va referida.

Tal es el caso de la Ley 1/1995, de 8 de marzo, de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia, una ley realmente controvertida en razón de los muchos intereses a los que afecta, que regula la adopción de Directrices, Planes y Programas de Protección Medioambiental, sujeta a autorización ciertas actividades previa evaluación de su impacto ambiental, prevé mecanismos de control continuado sobre las mismas, reconoce la corresponsabilidad de la Administración local en la gestión del Medio Ambiente y fija fórmulas de responsabilidad e imputación directa de costes basándose para ello en el principio de que "quien contamina paga". También es ese el caso de la Ley 2/1995, de 15 de marzo, reguladora del Juego y Apuestas de la Región de Murcia, lógica derivación de las competencias asumidas por la Comunidad en esta materia el año anterior, y de la Ley 7/1995, de 21 de abril, de la Fauna Silvestre, Caza y Pesca Fluvial, fruto de la asunción de competencias exclusivas en esta materia tras la última reforma del Estatuto producida por la Ley Orgánica 4/1994; la ley complementa, en parte, a la de protección del medio ambiente antes citada e intenta establecer un régimen legal apto para la protección de la biodiversidad existente en la región, compatibilizándolo a su vez con el aprovechamiento cinegético y piscícola de algunas especies. Ello no obstante, la ley ha producido una sensible disminución de los terrenos cinegéticos que ha llevado este mismo año a su urgente reforma mediante la Ley 11/1995, de 5 de octubre, de Modificación de la Ley de la Fauna Silvestre, Caza y Pesca Fluvial, por la que se actúa sobre las disposiciones transitorias de dicho texto a efectos de paliar provisionalmente tales consecuencias no queridas. Afectando también a la protección y ordenación del territorio, aunque no por vía general, se ha promulgado, en fin, la Ley 6/1995, de Modificación de los límites del Parque Regional de Sierra Espuña.

Otro bloque de normas con rango de ley aprobadas por la Comunidad Autónoma de Murcia durante el presente año ha respondido al doble deseo de completar y actualizar el régimen normativo de ciertos sectores o actividades, y de adecuar, a la vez, dicho régimen a las modificaciones últimamente producidas en aquellas normas a las cuales la ley murciana ha de adaptarse. En esta línea, la Ley 3/1995, de 21 de marzo, de la Infancia de la Región de Murcia, no sólo ha subvenido a la creación de un marco protector del menor en el que se incluyen medidas tanto económicas como psicosociales, sino que además ha aprovechado la oportunidad para adecuar el ordenamiento regional a las previsiones de la Ley 21/1987, modificadora del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en punto a competencia sobre protección de menores reconocida a las entidades públicas para su respectivo territorio; asimismo, ha asumido la competencia para ejecutar las actuaciones que resulten de la aplicación de la Ley Orgánica 4/1992, de reforma de la Ley reguladora de los Juzgados de Menores. Muy próxima a la anterior, la Ley 8/1995, de 24 de abril, de Promoción y Participación Juvenil, ha tratado de generar un instrumento legislativo general capaz de dar una cobertura amplia a esta materia allá donde la Comunidad tan sólo contaba con una vieja ley de 1984 reducida a la estricta creación del Consejo de la Juventud. También para la modificación y puesta al día de la legislación sobre tasas se han producido dos normas, la Ley

4/1995, de 22 de marzo, de Modificación de la Ley de Tasas, Precios Públicos y Contribuciones Especiales y, al amparo de lo previsto en la disposición final primera de esta Ley 4/1995, el Decreto Legislativo 36/1995 por el que se aprueba el Texto refundido de la antedicha Ley regional de Tasas, de 1992. La Ley 10/1995, de 24 de abril, de Modificación de las Atribuciones de los Órganos de la Comunidad Autónoma en Materia de Urbanismo, ha adaptado, a su vez, su contenido a la reforma de la Ley del Suelo, de julio de 1990, y a los acuerdos suscritos sobre la materia con la Federación de Municipios. Y la Ley 5/1995, de 7 de abril, de Condiciones de Habitabilidad en Edificios y Viviendas y de Promoción de la Accesibilidad General, ha completado, en fin, el insuficiente régimen jurídico existente sobre tales objetos en el doble sentido de establecer las condiciones exigibles a dichas construcciones y de posibilitar el acceso a las mismas, así como a las áreas urbanizadas y a los medios de transporte, de las personas disminuidas.

Durante el presente año, por Ley 9/1995, de 24 de abril, se ha reformado además la Ley Electoral de la Región de Murcia. La modificación ha afectado a dos puntos muy concretos. Por una parte, se ha adicionado a su art 35 un nuevo párrafo para añadir a las ya previstas una subvención que cubra los gastos electorales producidos por el envío de sobres, papeletas y propaganda electoral. Por otra parte, se ha dado nueva redacción a los arts. 36 y 38,2 a fin de agilizar el sistema de anticipos que, sobre las subvenciones por gastos electorales, pueden solicitar las distintas formaciones concurrentes a la elección.

El elenco de leyes aprobadas por la Comunidad en este tiempo se completa, finalmente, con la Ley 12/1995, de 20 de diciembre, por la que se autoriza un suplemento de crédito para cubrir ciertas necesidades extraordinarias del Servicio de Salud y de la Dirección General de Tributos, y con la Ley 13/1995, de Presupuestos Generales de la Región de Murcia para 1996.

Por lo que respecta a la producción reglamentaria habida durante este año en la Comunidad Autónoma murciana, hay que decir que ofrece escaso interés. Su rasgo más significativo tal vez lo sea el no incluir apenas reglamentos dotados de un atendible alcance general. Tan sólo podrían ser valorados de esta manera, con un cierto esfuerzo, un bloque de Decretos relativo a la ordenación del territorio y a la protección de los recursos naturales en determinados parajes (Decreto 15/1995, para la reserva marina de Cabo de Palos; Decreto 46/1995, para la Bahía de Portmán y para Sierra Minera...) o los relacionados con la investigación científica y técnica en la Comunidad de Murcia (Decreto 8/1995, por el que se establecen las Bases y el Régimen Jurídico del Plan Regional de Investigación Científica y Técnica; y Decreto 23/1995, por el que se crea el Comité Regional de Ciencia y Tecnología). Lo demás, con excepciones menores, son normas de claro contenido orgánico a las que ya nos hemos referido en su lugar oportuno.

Sobre el proceso de transferencias

El presente año ha registrado una fuerte actividad en punto a traspasos competenciales del Estado a la Comunidad Autónoma de Murcia. Es cierto que todavía queda pendiente el traslado de algunas funciones y servicios con innegable entidad

(educación no universitaria, Insalud, por ejemplo), pero, en líneas generales, se ha avanzado bastante en este camino merced a la asunción de competencias respecto de las cuales la Administración central tenía avisado incluso que existirían sensibles dificultades para un traspaso inmediato. Tal es el caso, en concreto, de las responsabilidades en materia de Universidad.

Desde otro ángulo, en 1995 ha habido que tocar de nuevo las normas que determinan la composición de la representación de las Comunidad Autónoma en la Comisión Mixta de Transferencias a efectos de volver a dar entrada en la misma al Vicepresidente de la Comunidad, lo que es de todo punto lógico una vez que el Decreto 8/1995, que recupera dicha figura, le ha encomendado en su art 2 la coordinación y dirección de las actuaciones a realizar en esta materia. A tal fin, la Comunidad ha dictado el Decreto 148/1995, de 9 de agosto, por el que se establece que integrarán la representación de la Comunidad Autónoma en dicha Comisión Mixta el Vicepresidente (que será su Vicepresidente), los Consejeros de Presidencia, Economía y Hacienda, Cultura y Educación y Sanidad y Política Social, y tres diputados regionales, uno por cada una de las tres formaciones políticas presentes en la Asamblea regional.

A lo largo del año se han producido, en fin, tres hornadas de traspasos, coincidentes a su vez con los tres claros estadios en los que ha quedado eslabonada la negociación habida en el seno de la Comisión Mixta. La primera de tales fases quedó prácticamente concluida en los primeros días del año y se tradujo en la publicación de diez Reales Decretos de transferencias, todos ellos de fecha 10 de marzo, por los que se trasladaron a la Comunidad Autónoma de Murcia las funciones y servicios correspondientes a ferias internacionales (Real Decreto 366/95), instalaciones radioactivas de segunda y tercera categoría (Real Decreto 367/95), industria, salvo cuanto tenga que ver con armas y explosivos o con material de guerra (Real Decreto 368/95), Cámaras Agrarias (Real Decreto 370/95), defensa contra fraudes y calidad agroalimentaria (Real Decreto 371/95), fundaciones (Real Decreto 372/95), Gabinetes Técnicos Provinciales del Instituto Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo (Real Decreto 373/95), cooperativas, calificación y registro administrativo de sociedades anónimas laborales y programas de apoyo al empleo (Real Decreto 374/95) y ejecución de la legislación laboral (Real Decreto 375/95). A todos ellos, dentro del mismo paquete y con idéntica fecha, hay que añadir el Real Decreto 369/95 por el que se ampliaron los medios presupuestarios adscritos a las funciones y servicios ya traspasados por Real Decreto 2172/1993 en materia de Colegios Oficiales y Profesionales.

Un segundo bloque de transferencias, terminado de negociar hacia marzo de 1995, ha dado lugar a varios Reales Decretos, todos ellos de fecha 21 de abril, por los cuales la Comunidad ha pasado a recibir de modo efectivo las responsabilidades, servicios y medios en materia de ejecución de la legislación sobre propiedad intelectual (Real Decreto 643/95), sociedades agrarias de transformación (Real Decreto 644/95) y funciones y servicios encomendados al Instituto Nacional de Servicios Sociales, INSERSO (Real Decreto 649/95). Además, también con igual fecha, otros cuatro Reales Decretos han ampliado los medios adscritos a los servicios previamente traspasados a la Comunidad Autónoma de Murcia en materia de laboratorios agrarios y de sanidad y producción animal (Real Decreto 645/95, por

el que se amplían las previsiones del Real Decreto 252/85), agricultura, con traspaso de los medios del Servicio Nacional de Productos Agrarios, SENPA (Real Decreto 646/95, de ampliación de los Reales Decretos 3536/81, 2767/83 y 929/84), conservación de la naturaleza (Real Decreto 647/95, en relación con el Real Decreto 2102/84) y reforma y desarrollo agrario (Real Decreto 648/95, por el que pasan a quedar ampliados los medios previstos en los Reales Decretos 466/80, 3536/81 y 642/85).

Finalmente, el 9 de junio se ha unido a las anteriores una tercera remesa reducida tan sólo a dos traspasos: enseñanzas náutico deportivas, transferidas por Real Decreto 947/95, y universidades, trasladadas en virtud del Real Decreto 948/95. No obstante, pese a afectar a un número menor de contenidos, la importancia de este nuevo paquete de transferencias no necesita ser subrayada, al menos por lo que respecta a la materia mencionada en segundo lugar. Por cierto, que este último traspaso ha terminado siendo objeto de una profunda polémica entre las fuerzas políticas regionales al considerar el Partido Popular (en la oposición cuando se cerraron las negociaciones correspondientes) que el Gobierno socialista había aceptado recibir las competencias en universidades dando por buena una valoración del coste efectivo de dicho servicio inferior en más de mil millones de pesetas al que debió ser objeto de acuerdo. La pretensión del Partido Popular, una vez que ha ocupado el Gobierno de la Comunidad Autónoma, parece que es renegociar con el Gobierno central dicha valoración. De hecho, el Consejo de Gobierno, en su sesión de 7 de julio de 1995, acordó, literalmente, abrir de nuevo gestiones "para discutir el tema de las transferencias universitarias y revisar comparativamente este tema con otras Universidades, ya que no se consideran asumibles dichas transferencias en su actual configuración". Hasta el momento, no obstante, no se tiene constancia de que dichas gestiones hayan dado su fruto.

De las anteriores competencias ha dispuesto la Comunidad en sus respectivos Decretos de aceptación, mediante los cuales se atribuyen las funciones, servicios y medios recibidos a las Consejerías a las que corresponden por razón de la materia. Del primer bloque de competencias, el traspasado por los Reales Decretos de 10 de marzo, ha dispuesto el Decreto 29/1995, de 5 de mayo. Las competencias traspasadas en el mes de abril han sido distribuidas entre los distintos Departamentos por el Decreto 150/1995, de 23 de agosto. Y los Decretos 136/1995, de 2 de agosto y 165/1995, de 27 de septiembre, han realizado, a su vez, la atribución de competencias correspondiente al tercer paquete, esto es, a enseñanzas náutico deportivas y enseñanzas subacuáticas y a universidades.

Conflictividad y colaboración

Un año más, la conflictividad basada en razones competenciales que ha enfrentado a la Comunidad Autónoma de Murcia con el Estado puede ser calificada como muy baja. No contradice esta afirmación el hecho de que, según veremos de inmediato, dos leyes regionales aprobadas en 1995 hayan visto cómo el Presidente del Gobierno interponía contra ellas sendos recursos de inconstitucionalidad. De hecho, la Comunidad Autónoma ha decidido no personarse en ninguno de ambos

procedimientos, lo que nos da idea de hasta qué punto esa apariencia no nos permite hablar realmente de conflicto. Por lo que hace a esas otras colisiones competenciales de las que habitualmente también nos venimos ocupando y que suelen quedar canalizadas a través de la jurisdicción contencioso-administrativa, tampoco 1995 ha sido un año especialmente litigioso ya que durante el mismo no se ha planteado, ni en una dirección ni en otra, ningún recurso con contenido competencial que merezca ser reseñado. Las decisiones judiciales que en su lugar mencionamos no son sino resoluciones de supuestos planteados en años precedentes.

Recursos de inconstitucionalidad promovidos contra leyes de la Comunidad Autónoma

Como dejamos indicado más arriba, dos leyes aprobadas por la Asamblea regional de Murcia durante 1995 han sido objeto de impugnación por el Presidente del Gobierno. Se trata de la Ley 7/1995, de 21 de abril, de Fauna Silvestre, Caza y Pesca Fluvial, y de la Ley 8/1995, de 24 de abril, de Promoción y Participación Juvenil. En ambos casos el Presidente del Gobierno ha invocado el art. 161.2 de la Constitución, lo que ha ocasionado la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos afectados por el recurso.

Por lo que hace a la primera de esas leyes, la Ley 7/1995, de Fauna Silvestre, Caza y Pesca Fluvial, la demanda de declaración de inconstitucionalidad presentada contra la misma ha afectado a su art 27, párrafo primero, en conexión con el anexo III, a su art. 103,1 y a su art 113,c en conexión con su art 112,1,2 y 4. Según lo mantenido por el Abogado del Estado en dicha demanda, tales preceptos exceden el marco establecido por la Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Fauna y Flora Silvestre, así como por el Real Decreto 1118/89 dictado al amparo de la misma, ambos con consideración de normativa básica del Estado, y en consecuencia rompen el orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en aquel exacto extremo en el cual el art. 149.1.23º de la Constitución reserva al Estado “la legislación básica sobre protección del medio ambiente...” Viniendo ya a las concretas razones de fondo que apoyan la impugnación de cada una de esas normas, considera la parte demandante que el art. 27 de la ley regional murciana es inconstitucional al hacer posible la “comercialización, en vivo o en muerto, de las especies que se incluyen en el anexo III”, entre las cuales figuran ciertas especies de aves (paloma bravía, tórtola turca, zorzal alirrojo, etc...) y una especie de pez (black-bass o porca americana) que, de acuerdo con el Real Decreto 1118/89, quedan protegidas y, por tanto, excluidas de comercialización en todo el territorio nacional. Por su parte, el art 103 c) de la ley recurrida señala un plazo de prescripción de tres años para las infracciones muy graves allá donde el art 41 de la Ley estatal 4/1989 establece que ese plazo debe ser de cuatro años. Y, con un esquema bastante parecido, el art 113 c) de la ley autonómica fija la sanción para ciertas infracciones en una multa pecuniaria de 1.000.001 a 50.000.000 de pesetas cuando el art 39,2 de la misma Ley 4/1989 preve el límite mínimo de las sanciones para idénticas conductas en 10.000.000 de pesetas. El Abogado del Estado recuerda además que el Tribunal Constitucional, en su Sentencia de 26 de julio de 1995, refiriéndose precisamente a la Ley 4/1989, ha

reconocido que la uniformidad en punto a plazos de prescripción y otros extremos relativos a esta materia afecta a la igualdad de todos los españoles, “cuya garantía, en su dimensión normativa, sólo puede conseguirse mediante la regulación de sus condiciones básicas (art 149,1.1ª CE)”.

La Ley 8/1995, de Promoción y Participación Juvenil, ha sido recurrida, a su vez, en aquél extremo en el cual su art 32, afirma que el Consejo de la Juventud de la Región de Murcia “...gozará de las exenciones tributarias establecidas o que se establezcan en favor de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia...” La línea argumental que subyace a la demanda de inconstitucionalidad en este caso se desenvuelve en una doble dirección. Por un lado, el demandante afirma que la disposición recurrida invade la potestad tributaria reconocida por la Constitución al Estado para establecer y regular sus propios tributos, e incluso considera que excede a la potestad tributaria que las leyes atribuyen a las propias Comunidades Autónomas respecto de los tributos locales. Supone ello, por tanto, que la ley regional murciana no podría decir lo que dice con la generalidad con que lo hace, debiendo haber limitado su afirmación a cuanto dependa de su sola potestad tributaria derivada. Eso es así respecto de los tributos del Estado, aun de los tributos estatales cedidos, porque el art 133 de la Constitución española otorga al Estado una potestad tributaria originaria a la que corresponde la determinación de los elementos esenciales del impuesto (entre los que se encuentran las bonificaciones y exenciones). Y es así también respecto de la capacidad de las Comunidades Autónomas para establecer y gestionar tributos en el ámbito de las Corporaciones locales porque el art 6,3 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, que las habilita para ello, lo hace “en los supuestos en que dicha legislación (la de régimen local) lo prevea”; y lo cierto es que la Ley 39/1988, reguladora de las Haciendas locales, no ha previsto tal posibilidad sino que, antes bien, su art 1,1 ha remitido el régimen tributario por ella previsto a la potestad tributaria originaria del Estado. La segunda dirección en la que argumenta la demanda para afirmar la inconstitucionalidad del precepto impugnado intenta probar, en fin, que la equiparación que en dicho precepto se hace, a efectos fiscales, entre Comunidad Autónoma y Consejo de la Juventud es absolutamente incorrecta. Se recuerda a tal fin que, como es notorio, la legislación de los distintos tributos no permite dicha gratuita equiparación, ya que no concede siempre el mismo trato al Estado y a las Comunidades Autónomas que a los organismos autónomos dependientes de ellos; y aun dentro de los organismos autónomos no aplica igual régimen a los que tienen naturaleza administrativa que a los que poseen carácter industrial, financiero u otro análogo.

Para concluir, recordemos tan solo que la Comunidad Autónoma de Murcia ha decidido no personarse en dichos procesos, persuadida tal vez de la razón que en ambos casos asiste al Estado.

Conflictividad sustanciada ante la jurisdicción contencioso-administrativa

Pese a que durante 1995 no se ha canalizado por esta vía ningún conflicto digno de mención, sí se ha dictado sentencia en algunos recursos que estaban pendientes de fallo, bien ante el Tribunal Superior de Justicia de Murcia, bien, en apelación, ante el Tribunal Supremo.

En concreto, por sentencia núm. 256/95, de 13 de mayo, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Murcia ha resuelto la demanda planteada en su momento por el Abogado del Estado contra la Orden de 9 de julio de 1992, sobre períodos hábiles de caza para la temporada 1992-93, de la que ya dimos cuenta en nuestra crónica de 1993. El fallo, carente de todo interés práctico en el momento actual, estima la demanda en la parte en la cual dicha Orden fijaba unas colindancias entre puesto de caza y linde del coto vecino distintas de las permitidas por el Reglamento estatal de caza, norma básica en la materia. No así, en la parte referida a aquellos preceptos que autorizaban la modalidad de caza mediante cetrería, ya que, si bien la normativa básica (Ley 4/1989 y Real Decreto 1095/1989) prohíbe de modo general dicha modalidad, después flexibiliza su aplicación en términos que hacen legítimo el precepto regional impugnado.

A su vez, la sentencia dictada el 31 de mayo de 1995 por la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en recurso de apelación planteado por el Abogado del Estado contra una previa sentencia del TSJ de Murcia, de 3 de junio de 1991, referida a tasas por licencia de caza establecidas por la Orden regional de 1 de marzo de 1990, ha desestimado la apelación por considerar suficientemente fundado el fallo del Tribunal de Murcia. Según resuelve ahora el TS, las tasas por licencia de ámbito supra-regional que la citada Orden ha establecido tienen suficiente cobertura en el Real Decreto 2102/84 por el que se aprobó en su momento el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias, Acuerdo en el que se contemplaba dicha posibilidad.

Finalmente, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Murcia, por sentencia núm. 589/95, de 15 de noviembre, ha resuelto la impugnación que la Administración del Estado había hecho del art. 1,6 y del art. 3 de la Orden regional de 23 de septiembre de 1993, por la que se regula el ejercicio de la pesca en aguas continentales. Tales preceptos permiten el cebado de las aguas con peces vivos durante los concursos de pesca, siempre que medie para ello autorización de la Agencia Regional del Medio Ambiente. En el sentir de la Abogacía del Estado, esas disposiciones desconocen la prohibición contenida en la norma estatal básica (una vez más, Ley 4/1989 y Real Decreto 1095/1989), según la cual queda prohibido utilizar los peces vivos como cebo, así como cebar las aguas antes o durante la pesca. El TSJ de Murcia ha rechazado la demanda recordando la doctrina que tiene sentada en casos similares, en cuya virtud la normativa estatal básica no puede interpretarse de modo que impida o menoscabe el ejercicio de competencias autonómicas, de donde ciertas disposiciones regionales pueden excepcionar justificadamente, y en supuestos muy concretos, lo previsto en la norma básica a fin de ampliar al máximo las posibilidades de coexistencia de ambos ordenes competenciales.

De nuevo sobre "la guerra del agua"

Una novedad hay que consignar, en fin, por lo que respecta a ese otro conflicto de contenido no competencial (pero no por ello menos afectante a la sustancia última de nuestro Estado autonómico) que enfrenta a varias Comunidades Autónomas —Murcia entre ellas— y que hemos dado en definir como el conflicto del agua.

Según comentábamos en nuestro informe anterior, el citado conflicto ha llegado a tomar incluso estado procesal, dado que Castilla-La Mancha venía impugnando, año tras año, el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se consentía el trasvase correspondiente y Murcia venía personándose a su vez en tales procesos como coadyuvante del Estado. Uno de esos procedimientos, el relativo al trasvase de 1992, se ha resuelto este año por sentencia núm. 138/95, de 27 de marzo, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Castilla-La Mancha, en la cual se da la razón al Estado, aceptando su competencia para acordar tales trasvases, si bien la argumentación de la sentencia se dilata en constantes recomendaciones a los poderes públicos implicados para que agilicen el Plan Hidrológico Nacional y adopten cuantas otras medidas puedan restar hierro al conflicto que subyace a la demanda.

Sin embargo, la novedad a la que antes aludíamos tiene un tenor muy diferente. Afecta a algo tan importante como es la forma jurídica con la que se ha querido revestir esta vez el acto de autorización. Con todas las consecuencias, incluso jurisdiccionales, que ello comporta, el trasvase decidido en agosto de 1995 no ha sido autorizado por un Acuerdo del Consejo de Ministros, formalizado tan solo como tal y, por tanto, impugnabile ante la jurisdicción contencioso-administrativa, sino por Decreto-Ley 7/ 1995, de 4 de agosto, por el que se autoriza el trasvase de 55 hectómetros cúbicos a la cuenca del Segura, decisión que se complementa además en dicho Decreto-Ley con otras medidas a efectos de justificar tal calidad normativa. La Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha no ha recurrido después ante el Tribunal Constitucional el mencionado Decreto-Ley, con lo cual probablemente queda cancelada por ahora una de las facetas, la jurisdiccional, en las que el conflicto del agua venía sustanciándose.

Convenios de colaboración

Durante 1995, la firma de convenios de colaboración con el Estado ha venido manteniéndose en cotas similares a las de años precedentes. A destacar, por el respaldo financiero que comportan, el Convenio celebrado el 17 de enero de 1995 entre el Ministerio de Cultura y la Consejería de Cultura y Educación para la realización de actuaciones en infraestructuras y operadores culturales; el firmado el 19 de octubre entre el Ministerio de Asuntos Sociales y la Comunidad, sobre realización de Programas de atención a la primera infancia; y la renovación, el 28 de diciembre, del Convenio suscrito el año anterior con la Secretaría de Estado de Medio Ambiente para la recuperación de la Bahía de Portmán.

En relación con el Convenio interregional formalizado en su momento como "Acuerdo de Cooperación de las Comunidades Autónomas del Arco Mediterráneo", Acuerdo firmado por las Comunidades participantes en el mismo el 13 de abril de 1994 y autorizado por el Pleno del Senado en su sesión de 15 de septiembre de dicho año, llama la atención que el Consejo de Gobierno, que en su día lo suscribió sin someterlo a la Asamblea, lo haya remitido finalmente a ésta en el mes de marzo de 1995 —*a posteriori*, por tanto, y seis meses después de haber salido del Senado— para que le autorice a prestar su consentimiento. La situación suscita cuestiones interesantes que aquí sólo cabe dejar sugeridas. En todo caso, el Parlamento regional concedió esa autorización en su sesión de 23 de marzo.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composicion de la camara por grupos parlamentarios:

Total diputados: 45

Composición a 1-I-1995:

Socialista: 24

Popular: 17

Izquierda Unida: 4

Composición tras las elecciones:

Popular: 26

Socialista: 15

IU-Los Verdes: 4

Estructura del gobierno:

A 1-I-1995:

Presidenta: M^a Antonia Martínez García.

Número de Consejerías: 7

Hacienda y Administración Pública: José-Salvador Fuentes Zorita

Política Territorial y Obras Públicas: Ramón Ortiz 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.

Desde 6-VII-1995:

Presidente: Ramón Luis Válcárcel Siso.

Vicepresidente: Antonio Gómez Fayrén.

Número de Consejerías: 7

Presidencia: Antonio Mejías García

Economía y Hacienda: Juan Bernal Roldán

Política Territorial y Obras Públicas: José Ramón Bustillo Nava-Osorio

Cultura y Educación: Cristina Gutiérrez-Cortines Corral

Medio Ambiente, Agricultura y Agua: Eduardo Sánchez-Almohalla Serrano

Sanidad y Política Social: José Antonio Gil Melgarejo / Francisco Marqués Fernández, desde 9-X-1995.

Industria, Trabajo y Turismo: José Pablo Ruiz Abellán.

Tipo de gobierno:

Hasta julio de 1995:

Por apoyo parlamentario: Mayoritario

Partido y número de parlamentarios que le apoyan: PSOE (24)

Composición del Gobierno: Homogéneo (PSOE).

Desde julio de 1995:

Por apoyo parlamentario: Mayoritario

Partido y número de parlamentarios que le apoyan: PP (26)

Composición del Gobierno: Homogéneo (PP).

Cambios en el gobierno:

Nuevo gobierno (julio de 1995).

Renovación íntegra del Gobierno, tras las elecciones.

Cese del Consejero de Sanidad y Política Social, José Antonio Gil Melgarejo y nombramiento de Francisco Marqués Fernández (D. 20/1995, de 9 de octubre).

Investidura, mocion de censura y cuestion de confianza:

Investidura: la sesión de investidura, subsiguiente a las elecciones autonómicas de mayo de 1995, tuvo lugar los días 29 y 30 de junio. Candidato a la misma: Ramón Luis Valcárcel Siso (PP). La votación de investidura arrojó el siguiente resultado: Votos a favor, 26 (PP); votos en contra, 19 (PSOE e IU— Los Verdes).

Mociones de reprobacion:

Ninguna.

Debates y resoluciones mas importantes:*Datos globales:**Número de interpelaciones tramitadas: 19**Número de preguntas:*

Orales en Pleno: 29

Orales en Comisión: 0

Escritas: 83

*Número de mociones aprobadas: 26 (25 en Pleno, 1 en Comisión)**Número de resoluciones sobre debates generales aprobadas: 0**Debates y resoluciones más importantes:*

— El único debate realmente relevante celebrado durante 1995 ha sido el debate de investidura (DSAR, 29 y 30-VI-1995). Aparte del anterior, no ha tenido lugar ningún debate general. Por su importancia para los intereses de la Comunidad Autónoma, cabe, no obstante, destacar los debates de las siguientes mociones:

— Moción sobre urgente aprobación por el Gobierno de la Nación de un trasvase de agua. Consensuado por todos los grupos (DSAR, 20-VII-95).

— Moción sobre el Plan Nacional de Regadíos (DSAR, 18-X-95)

— Moción sobre constitución de una Comisión especial para la elaboración de un "Pacto para el Empleo en la Región de Murcia" (DSAR, 22-XI-95).

Reformas del reglamento parlamentario:

No ha habido.

Normas interpretativas y supletorias del reglamento:

No ha habido.

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 1995 que ahora se valora ha sido pródigo en acontecimientos de diverso signo. En un año de comicios electorales resulta necesario trazar la línea divisoria entre la legislatura que termina (III, 1991-1995) y la que se inicia (IV, 1995-1999). Las dos, sin embargo, tienen un punto o nexo común que se proyecta sobre la situación política derivada del abandono de UPN del que fuera Presidente del Gobierno, Sr. Alli y la creación de su nuevo partido político Convergencia de Demócratas Navarros (CDN), sobre el que gira el nuevo Gobierno constituido tras las elecciones de 28 de mayo de 1995.

La primera de las cuestiones citadas trae causa de la situación de progresivo deterioro de las relaciones en el seno de UPN, situación de desencuentro, la calificaba en el *Informe* de 1994, entre los Sres. Sanz y Alli, que se precipitó en los primeros meses del año en una *minicrisis* de gobierno, al cesar el Presidente Alli al Vicepresidente Sanz y relevarle de la titularidad de los Departamentos de Administración Local y Ordenación del Territorio. La progresiva degradación de la situación en el seno del Gobierno tras el abandono de UPN del Sr. Alli y la presentación de su dimisión formal del cargo de Presidente, pero manteniéndose en funciones, en virtud de lo establecido en el artículo 30.2 de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, puso fin a la III Legislatura. El artículo 30.1. d) contempla como causa del cese del Presidente del Gobierno la *dimisión*. La ley prevé en su apartado 3 que si se produce el cese a consecuencia de dimisión, el Presidente cesante *permanecerá* en el ejercicio de sus funciones hasta la toma de posesión del nuevo Presidente.

La IV legislatura se inició, tras las elecciones al Parlamento, con los siguientes resultados electorales: UPN, 17 escaños; PSN, 11 escaños; CDN, 10 escaños; IU, 5 escaños; HB, 5 escaños; EA, 2 escaños.

La obtención de 10 escaños por el CDN cambiaba el mapa electoral bicolor UPN-PSN, que había vertebrado, de una u otra forma, — con el fondo del sistema de designación automática del presidente del Gobierno Foral previsto en el art. 29 de la LORAFNA— la vida política navarra. Frente a una situación parlamentaria anterior (en la III legislatura) de 20 escaños de UPN y 19 el PSN, se pasaba a otra que posibilita un juego de coaliciones, tal como la investidura del llamado Gobierno tripartito ha puesto de manifiesto. El cambio de tendencia, por tanto, al posibilitar por un lado el acceso al Gobierno a través del sistema ordinario, sin necesidad de acudir al trámite del procedimiento de designación automática, y de otro, la for-

mación de un Gobierno de coalición suscrito entre el PSN-CDN-EA, con el Sr. Otano (PSN) de Presidente y el Sr. Alli de Vicepresidente, marcan puntos de distancia con la situación política anterior. La superación del primer *test* del Gobierno de coalición, al conseguir el apoyo matizado de IU para la aprobación de los presupuestos de 1996, marcan el inicio de su andadura gubernamental.

Además de lo expuesto, otras cuestiones que tienen que ver con el procesamiento e ingreso en prisión del *ex*-Presidente, Sr. Urralburu y del *ex*-Consejero de Obras Públicas, Sr. Aragón, han sacudido a la opinión pública navarra en los últimos meses del año. El posterior procesamiento también de dos *ex*-Delegados de Gobierno, Sres. Roldán y García Villoslada, en un sumario distinto al de los *ex* altos dirigentes políticos antes citados —supuesta utilización ilegal de gastos de representación de la Delegación del Gobierno— ha terminado por configurar un año *atípico* por estas llamativas situaciones.

En otro orden de cosas, la Sentencia dictada por la Audiencia Nacional, de 29 de septiembre de 1995, en el caso del pantano de Itoiz, han dado ocasión para reavivar la polémica entre las fuerzas política, que excepción hecha de Herri Batasuna, han cerrado filas —con distintos matices— en *pro* de la finalización de la obra.

Actividad legislativa

Distinta valoración merece la producción legislativa si distinguimos entre la llevada a cabo en la III o en la IV Legislatura. En conjunto puede señalarse, desde un punto de vista cuantitativo, que ha sido un año de *mediana* actividad legislativa, en total *quince* leyes aprobadas: *ocho* en el periodo que comprende hasta las elecciones de 28 de mayo y *siete* tras la constitución del nuevo Parlamento resultante de las urnas.

De las ocho leyes aprobadas en el último tramo de la III Legislatura cabe destacar por su importancia la Ley Foral 2/1995, de *Haciendas Locales de Navarra*. Esta Ley formaba parte del *paquete* del acuerdo presupuestario suscrito por UPN-PSN-EA en 1993, del que esta Ley junto con el Plan estratégico de la Universidad Pública formaban parte. La Ley de Haciendas Locales pone fin a una situación transitoria que trae causa de la *Norma sobre Reforma de las Haciendas Locales*, de 2 de junio de 1981 (puntualmente modificada cada ejercicio por las sucesivas leyes de Presupuestos) y que tras la aprobación del Convenio Económico de 1990 y del nuevo modelo de Haciendas Locales diseñado en la Ley estatal 39/1988, de 20 de diciembre, requería de actualización.

La ley consta de 253 artículos divididos en un Título Preliminar y tres títulos, once disposiciones adicionales y once transitorias. El diseño de la Ley obedece, en sus líneas generales, al establecido en la Ley Foral 6/1990, de *Administración Local* y en la necesidad de armonizar los planteamientos hacendísticos al modelo establecido en la citada Ley 39/1988. Novedad importante de la ley, amén de su carácter de *ley de mayoría absoluta* (art. 20.2 de la LORAFNA) es la redefinición del Fondo de las Haciendas Locales. Éste se configura no como un Fondo de coparticipación impositiva, tal como se establecía en la Norma de Reforma de las Haciendas Locales de 1981, sino que se prevé una configuración más flexible al remitir su

cuantía y formas de distribución a las leyes de Presupuestos, si bien establece el criterio novedoso (art. 125) de que la cuantía para los cuatro ejercicios presupuestarios que derivan de las elecciones locales debe aprobarse al inicio de cada mandato municipal en una Ley *ad hoc*, de tramitación simultánea a la de Presupuestos.

Junto a la Ley de Haciendas Locales cabe destacar la Ley Foral 3/1995, reguladora del *Registro de la Riqueza Territorial de Navarra*, ley que sirve de soporte e instrumento de información permanente de diversas actuaciones fiscales y económicas y que constituye la base del sistema de información del territorio de Navarra. El Registro constituido por la integración de los actuales de Rústica y Urbana contiene medidas de coordinación con los Catastros Municipales y con el Registro de la Propiedad Inmobiliaria.

La tercera ley de cierto relieve es la Ley Foral 8/1995, de 4 de abril, reguladora del *Consejo Económico y Social de Navarra*. La ley no es novedosa en sí misma habida cuenta de la existencia anterior del Consejo, si bien regulado por el Decreto Foral 105/1987. La ley reforma el Consejo ampliando su ámbito de competencia y modificando, en parte, su composición.

La última ley de contenido normativo y alcance general es la Ley Foral 7/1995, de 4 de abril, *reguladora del régimen de libertad de acceso, deambulación y permanencia en espacios abiertos y otros delimitados, correspondiente a personas con disfunción visual total o severa y ayudados por perros guía*. El resto de leyes contiene, bien medidas concretas, como la Ley Foral 4/1995, de 10 de marzo, que aprueba la *realización de una operación estadística sobre la población de Navarra*, o subsana errores, como es el caso de la Ley Foral 1/1995, 6 de febrero, que incorpora a la Ley de Presupuestos un *Anexo* sobre fijación de la cuantía de la prima de jubilación voluntaria del personal funcionario docente, bien conceden avales (tal es el supuesto de la Ley Foral 5/1995, de 10 de marzo, por la que se autoriza al Gobierno de Navarra a prestar el aval de la Comunidad Foral en favor de la Compañía mercantil "Papelera Navarra S.A"). Finalmente, la Ley Foral 6/1995, de 4 de abril, regula el *recurso cameral* correspondiente a la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Navarra, cuyo fin es acomodar la cuantía del recurso cameral al marco establecido en la ley estatal 3/1993, de 22 de marzo.

En otro orden de cosas, cabe destacar que la Cámara aprobó un nuevo *Reglamento*, de fecha 3 de febrero de 1995, cuya entrada en vigor —salvedad hecha de las disposiciones sobre la Comisión Permanente— se pospuso a la constitución de la nueva legislatura. Entre sus novedades destaca la exigencia para los parlamentarios forales de la cumplimentación de la declaración de bienes patrimoniales y actividades profesionales, la modificación de la composición o de las funciones de algunos órganos como la Comisión Permanente y la Junta de Portavoces, así como la introducción de las *sesiones de trabajo* o la nueva regulación de las sesiones informativas del Gobierno foral.

Hasta aquí, por tanto, la actividad legislativa del fin de la III Legislatura. Actividad legislativa que cabe incardinarla dentro de la tónica general de lo que ha sido el *haber* legislativo de la misma. En este sentido cabe señalar cómo la existencia de una abultada producción normativa en el ejercicio pasado ha evitado, seguramente, el *aluvión final de leyes*, habitual en casi todas las Cámaras legislativas, al agotar su

mandato. En definitiva, por lo que hace a este periodo, cabe señalar la *normalidad* resultante de la aprobación de un número razonable de leyes para lo que viene siendo habitual en el Parlamento de Navarra, destacando la aprobación de una Ley de mayoría absoluta, cual es la Ley de Haciendas Locales y algunas otras atinentes a ramos de la administración (Hacienda) o a Instituciones (Consejo Económico Social), junto con otras leyes— medida de carácter financiero o administrativo, que se sitúan dentro de la normalidad, teniendo presente la inestabilidad del propio Gobierno debido a sus disensiones internas.

Balance diverso debe hacerse del periodo que abarca la ya iniciada IV Legislatura. El lógico proceso de acomodación, tras el periodo de nombramientos, ha determinado que de las siete leyes aprobadas todas, salvo la de Presupuestos y la de *acompañamiento*, así como la relativa a la aprobación de las Cuentas de 1993 (tramitadas con cierto retraso debido al *impasse electoral*), sean leyes relativas a *concesión de suplementos de crédito* para diversos Departamentos, así la Ley 9/1995 para Industria, Comercio y Turismo, la Ley 11/1995, para Educación, Cultura, Deporte y Juventud la Ley 13/1995 para Salud o la Ley 12/1995 para la financiación de los gastos electorales de los Partidos Políticos resultantes de las elecciones al Parlamento de Navarra. Si se compara la producción legislativa *impulsada* por el Gobierno de coalición con el anterior de UPN no se aprecian cuantitativamente grandes diferencias. En la recién estrenada, entonces III Legislatura, el número de leyes aprobadas fueron cuatro, una de ellas de cierta importancia, Ley 18/1991, de *regulización de determinadas situaciones tributarias*.

Merece la pena destacar la aprobación de la Ley Foral 15/1995, de *Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio de 1996*. Constituía la aprobación de los Presupuestos el primer *test* para el Gobierno de coalición conocido como el *tripartito*. De la suma de los votos que le sostiene en el Parlamento, 23 de 50, no se desprendería necesariamente su aprobación. Sin embargo, el apoyo del Grupo Parlamentario de IU ha sido determinante para su aprobación, dato de cierto interés habida cuenta que IU declinó formalmente formar parte del Gobierno de coalición, pero que tiene lógica correspondencia con la postura adoptada en el debate de investidura por este grupo, como más adelante se expondrá. Junto a la Ley de presupuestos, la ley de acompañamiento —Ley Foral 14/1995, de 29 de diciembre de 1995, de modificación de diversos impuestos,— entre los que destaca la modificación de algunos aspectos puntuales del IRPF (arts 65, 70.1 y 87.5) y de Patrimonio, así como del impuesto de sucesiones y actos jurídicos documentados.

En suma, cabe concluir por lo que a la actividad legislativa se refiere, que teniendo presente la concurrencia de la convocatoria electoral, ha sido un año razonablemente *suficiente*, que debe dejar paso a la tramitación de leyes de cierta importancia, algunos de cuyos trabajos ya se han iniciado, como el relativo a la modificación de la Ley Foral 13/1986, de Contratos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, para acomodarla a la nueva Ley 13/1995, de Contratos de las Administraciones Públicas, mediante la creación de una *Comisión Especial para la Contratación Administrativa*.

Actividad reglamentaria

La actividad reglamentaria llevada a cabo por la Administración Foral puede calificarse de *razonable* en un año electoral, según se desprende del examen de la veintena de normas estudiadas. Junto a ello cabe destacar la existencia de alguna disposición de carácter polémico en torno al *urbanismo* pamplonés, que se sitúa en el marco político del enfrentamiento que sostuvieron en la primavera pasada el entonces Presidente Alli y el Alcalde de Pamplona Jaime, con el trasfondo de una crisis mucho más aguda, ya modificada, mediante dos disposiciones adicionales de la Ley 9/1996, de 15 de enero, por la que se *adoptan medidas excepcionales y urgentes en materia de abastecimientos hidráulicos como consecuencia de la persistencia de la sequía*.

Destaca, en primer lugar, el Reglamento de desarrollo de la Ley Foral 10/1994, de 10 de julio, de *Ordenación del Territorio y Urbanismo*. En efecto, el Decreto Foral 85/1995, de 3 de abril, aprobó el Reglamento de desarrollo de la Ley citada. Sobresale de su contenido la existencia de una tabla de vigencias sobre disposiciones reglamentarias de la Comunidad Foral en la materia. La Comunidad Foral tal como ha sido puesto de manifiesto por alguna doctrina ha sido pionera o, legislativamente activa, en materia de ordenación del territorio. El Reglamento ejecuta alguna de las novedades que la Ley incorpora, de la que dimos cuenta en el *Informe* del ejercicio anterior. Siguiendo por el Departamento de Ordenación del Territorio conviene tener en cuenta el Decreto Foral 86/1995, de 3 de abril, de *declaración de áreas de protección de la Fauna silvestre en las Zonas de Especial Protección de Aves*, que declara en ejecución del art. 22 de la Ley Foral 2/1993, de 5 de marzo, de Protección y Gestión de la Fauna Silvestre, área de protección aquellos terrenos que se encuentren dentro de las Zonas de Especial Protección de las Aves y en los que se produce la nidificación, nutrición o reproducción de las aves protegidas.

En el capítulo universitario debe destacarse la aprobación de los Estatutos de la Universidad Pública (Decreto Foral 68/1995, de 13 de marzo) tras el correspondiente control de legalidad de los mismos, en el que se manifestó alguna discrepancia con los estatutos aprobados inicialmente por la Universidad, así como el Reglamento de desarrollo de la Ley Foral 20/1994, de creación del *Consejo Social de la Universidad Pública de Navarra*.

Dos disposiciones de diverso signo afectan al Gobierno. La primera tiene que ver con la modificación del *Reglamento de Régimen Interior del Gobierno de Navarra*, que establece que la Secretaría del Gobierno corresponde al Consejero de Presidencia, a diferencia de la regulación durante el Gobierno Alli en el que la Secretaría del Gobierno era desempeñada por el Secretario General de Presidencia (antiguo Secretario de la Diputación foral). La segunda afecta, puntualmente al abono de las retribuciones de los *ex-Presidentes* y *ex-Consejeros* del Gobierno.

No ha variado el *número de Consejerías* del actual Gobierno: diez como en el anterior. Sí han variado, en cambio, la denominación y competencias de algunos Departamentos. El de Agricultura pasa a denominarse *Agricultura, Ganadería y Promoción rural*, en lugar del tradicional Agricultura-Ganadería y Montes, donde los Servicios Forestales dejan de pertenecer a Montes y se transfieren a la Dirección General de Medio Ambiente, en el Departamento de Medio Ambiente, Orde-

nación del Territorio y Vivienda. (Decreto Foral 221/1995, de 11 de agosto). *Deporte y Juventud* han pasado de la dependencia del Departamento de Bienestar Social al de Educación, Cultura, Deporte y Juventud, así como Vivienda ha dejado de estar adscrita a Bienestar Social transfiriéndose a Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (Decreto Foral 293/1995, de 4 de septiembre). La Dirección General de Trabajo ha dejado la órbita de Industria, Comercio y Turismo para pasar a depender de Presidencia (Decreto Foral 177/1995, de 3 de agosto).

En líneas generales, la estructura del actual Gobierno sigue a grandes rasgos el organigrama anterior. Sí cabe señalar, sin embargo, como tendencia organizativa, la existencia nuevamente de *Gabinetes técnicos* de los Consejeros, que en el anterior Gobierno Alli tendieron a desaparecer.

Por *ramos* o sectores de la Administración destaca, en primer lugar en el Departamento de *Industria* —en el marco de la actividad de fomento— las ayudas establecidas por el Decreto Foral 4/1995, de 16 de enero, por el que se regulan ayudas para la mejora de la competitividad de las pequeñas empresas comerciales de Navarra, así como la aprobación por el Decreto Foral 54/1995, de 20 de febrero, el *Plan Especial de Fomento de la Inversión y el Empleo* para el ejercicio de 1995.

En el ámbito funcional cabe señalar el Decreto Foral 30/1995, de 13 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de elecciones a los órganos de representación de los funcionarios al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra.

En Hacienda sobresale la modificación del Reglamento *sobre organización, funcionamiento, procedimiento y actuación de la Inspección*, aprobado por Decreto Foral 461/1995, de 16 de octubre, así como la reforma también puntual del Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (art. 56 uno y 60 uno). Parece inevitable que el Reglamento de IRPF se modifique anualmente. En el presente ejercicio cabe señalar, sin embargo, que frente a la inflación de modificaciones de otros años, el Reglamento *sólo* se ha modificado en *una* ocasión.

El auge del llamado turismo rural, ha llevado a la modificación de la regulación de los *campamentos de turismo* (Decreto Foral 76/1995, de 27 de marzo) si bien en el caso presente la modificación parece venir también propiciada, por la entrada en vigor de la Ley 10/1994, de 10 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

En materia de consumo, el Decreto Foral 114/1995, de 22 de mayo, de acreditación de laboratorios de análisis, ha establecido los requisitos que deben cumplir los laboratorios de titularidad privada de análisis de productos de consumo con incidencia en defensa del consumidor y del usuario.

De las pocas disposiciones que ejecutan o transponen el Derecho Comunitario cabe señalar —en el ramo de Agricultura—, el Decreto Foral 287/1995, de 4 de septiembre, por el que se regula en Navarra la *producción agraria ecológica y su elaboración y comercialización de productos* relacionados con los apartados a) y b) del art 1 del Reglamento (CEE) 2092/91 del Consejo.

En materia de reforma de las infraestructuras agrícolas, el Decreto Foral 74/1995, de 20 de marzo, encomienda al Servicio de Estructuras Agrarias del Departamento

de Agricultura, Ganadería y Montes, la gestión, administración y defensa de los bienes y derechos del banco de tierras, a que se refiere la disposición adicional tercera de la Ley Foral 18/1994, de 9 de diciembre, de Infraestructuras agrícolas.

En el campo de Asistencia y Servicios Sociales, el Decreto Foral 75/1995, de 20 de marzo, ha regulado —consecuencia de una resolución del Parlamento— la concesión de indemnizaciones a las personas que sufrieron prisión como consecuencia de los supuestos contemplados en la Ley 47/1977, de 15 de octubre, de Amnistía y que no resultaron favorecidos por los dispuesto en la legislación estatal.

Finalmente, cabe destacar el Decreto 33/1995, de 13 de febrero, de *régimen urbanístico transitorio de los Municipios de más de cincuenta mil habitantes que no cuenten con Plan General de Ordenación Urbana adaptado*. Esta ha sido, sin género de duda, la norma de alcance administrativo-reglamentario, que más polémica levantó en la opinión pública, habida cuenta de que cabe situarla en el marco de la polémica Alli-Jaime a propósito de determinados comportamientos irregulares en la gestión del Ayuntamiento de Pamplona, que el *ex*-Presidente Alli imputó al Alcalde Jaime. El citado Decreto Foral, fundándose en la disposición transitoria séptima del Texto Refundido de la Ley estatal del Suelo (Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio), que impone a los Ayuntamientos de más de cincuenta mil habitantes el deber básico de disponer de *Plan de Ordenación Urbana* acomodado a las prescripciones de la Ley 8/1980, de Valoraciones del Suelo, en el plazo máximo de tres años, desapoderó al Ayuntamiento de Pamplona, único en Navarra mayor de cincuenta mil habitantes y único, por tanto, al que le era aplicable el contenido de la disposición transitoria séptima del Decreto Legislativo 1/1992, de sus competencias en materia urbanística de forma transitoria hasta que se dote del Planeamiento adaptado a la nueva normativa vigente. La aprobación del presente Decreto llevó tras de sí —como quedó dicho— la polémica que llegó a los Tribunales de la mano del argumento de la vulneración de la *autonomía local* por parte del Ayuntamiento de Pamplona. El asunto está pendiente de Sentencia de la Sala de lo Contencioso— Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, quien en dos ocasiones ha denegado la *suspensión cautelar* del Decreto impugnado por sendos Autos de 24 de marzo y abril de 1995 donde señala, en términos generales, que “*según la letra y el espíritu del texto legal, el Ayuntamiento ha incumplido la Ley por lo que ha de aceptarse como inicialmente correcta la formulación del régimen urbanístico transitorio acogido al Decreto Foral 33/1995*”, ello impide decretar la suspensión cautelar.

Relaciones de conflicto y colaboración

El conflicto, *lato sensu*, de mayor alcance político-jurídico se refiere al asunto de la Presa de Itoiz. Sabido es que dicha obra constituye, junto con el llamado *Canal de Navarra*, una gran obra de infraestructura que pretende poner en regadío 57.713 Has. La realización de la obra ha contado con la oposición en el ámbito político de los grupos abertzales radicales y diversos Ayuntamientos afectados, así como la llamada Coordinadora de Itoiz y la Junta General del Valle de Aézcoa. El debate político se ha trasladado, en diversas ocasiones, a instancias jurisdiccionales

y hasta la Comisión Europea a propósito de la problemática del impacto ambiental. Pues bien, el último jalón jurídico en esta cuestión lo constituye la *Sentencia de la Audiencia Nacional* (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 29 de septiembre de 1995, que ha estimado el recurso contencioso-administrativo interpuesto por los Ayuntamientos y Coordinadora más arriba citados contra la Resolución del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, de 2 de noviembre de 1990, por el que se aprueba el expediente de información pública y el proyecto 02/89 de la presa de Itoiz. La Sentencia *declara la nulidad de las resoluciones impugnadas*. Los efectos políticos de la referida Sentencia no se han hecho esperar, tanto por parte del Gobierno Foral, como de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente que, amen de recurrir la sentencia, se han manifestado a favor de la continuidad de la obra. A su vez el principal grupo político contrario a la obra, Herri Batasuna (que se constituyó como grupo parlamentario con la denominación de “*Ezker Abertzalea*”) formuló una *Moción* en el Parlamento de Navarra solicitando la paralización de las obras, que tras un intenso debate en el que quedaron registradas las distintas sensibilidades de las fuerzas políticas navarras ante la misma, fue retirada ante su previsible rechazo por el Pleno de la Cámara. Como resumen del debate puede señalarse la oposición de todos los Grupos Parlamentarios a la paralización de las obras (UPN, SPN, CDN, IU y EA) frente al criterio del Grupo Parlamentario “*Ezker Abertzalea*” que lo demandaba.

En cuanto a la sentencia de la Audiencia Nacional se trata, como ha señalado el profesor López Ramón,¹ de una Sentencia prolijamente razonada —reiterativa, a mi juicio— y ampliamente razonable. Lo que no deja de ser, por ello, más que discutible. La sentencia desautoriza a la Administración del Estado y a la norma habilitante —Real Decreto-Ley 3/1992, de 22 de mayo, de Medidas urgentes para reparar los efectos producidos por la sequía, en cuyo anexo aparece como obra de interés general la Presa de Itoiz— al declarar, “*que no implica una verdadera aprobación en los términos exigidos por el espíritu y letra no tanto de la Ley de obras públicas como de la Ley de Aguas, todo lo cual lleva a tener el proyecto aprobado por Resolución de 2 de noviembre de 1990 carente de la debida habilitación legal*”. Me parece que, en este punto la sentencia hace aguas, pues si bien pretende salir al paso de que la Sala no duda de la constitucionalidad del Decreto-Ley, está —*de facto*— haciendo un juicio sobre la idoneidad de la forma y modo en que el Decreto-Ley declara la obra de interés general; dicho de otro modo, está haciendo un juicio sobre la legalidad material de la ley, confrontándolo, digamos, con el bloque de legalidad en materia medioambiental.

De todas formas la Sentencia no es firme, pues está recurrida ante el Tribunal Supremo, quien seguramente deberá tener la última palabra. Mientras tanto el legislador foral pretende allanar el camino de los reproches que la Sentencia — desde otra perspectiva, la de la protección de las Zonas de Especial Protección de las Aves (ZEPAS)— hizo al proyecto de presa de Itoiz, por no contemplarse la zona de protección de 500 metros referida a las reservas naturales y por la ubicación prevista para las canteras, mediante el *Proyecto de Ley de Espacios Naturales*

1. Véase su artículo “*La Sentencia de Itoiz: entre la alarma y la euforia*” en *Diario de Noticias* de 26 de octubre de 1995.

de Navarra, cuyo art. 16 dispone que la zona periférica de protección de las reservas integrales, reservas naturales y enclaves naturales *tendrá una anchura entre 250 y 500 metros*, cuyos límites concretos se definirán en los respectivos Planes de Uso y Gestión de cada espacio. En tanto no se lleve a cabo la delimitación exacta de la zona de protección en el correspondiente Plan Rector de Uso y Gestión —señala el apartado segundo del citado art. 16 del Proyecto— *será de aplicación el límite de 250 metros*.

Las relaciones de colaboración tienen, en el presente ejercicio, tinte o color *interautonómico*. Los dos hechos más señalables son, por un lado, el *Protocolo* de acuerdo para colaborar la Comunidad Foral con la Comunidad Autónoma Vasca suscrito por los Presidentes Otano y Ardanza en Vitoria a finales de octubre; de otro, el *Convenio* entre el Gobierno de Navarra y el Gobierno Vasco sobre captación en Navarra de los servicios *de Euskal Irrati Telebista*.

Por lo que se refiere al *Protocolo* suscrito entre ambas Comunidades, que abre —según parece— una etapa de nuevas relaciones entre Navarra y Euzkadi, cabe señalar que consta de un Preámbulo y dos puntos. *El primero* de ellos contempla la conveniencia de “propiciar” y “desarrollar” relaciones de colaboración con los objetivos siguientes:

- Incrementar la cooperación en materia cultural, política lingüística, económicas, tributarias, de desarrollo industrial, de acción exterior, sanitarias, ordenación del territorio, infraestructuras, medio ambiente y medios de comunicación social.

- Armonizar sus políticas respectivas en las áreas citadas más arriba.

- Concretar la puesta en marcha de proyectos de interés común.

- Fomentar todas las relaciones de colaboración que se susciten entre instancias públicas y privadas.

El segundo, va más allá de la celebración de Convenios y Acuerdos, y señala la intención de ambos Gobiernos de “consensuar una fórmula de colaboración que establezca los mecanismos de coordinación e impulso de las relaciones entre ambas Comunidades, en el marco de la Constitución, del Estatuto de Autonomía de la CAVP y de la LORAFNA, incluyendo un *órgano permanente de encuentro, cuyas decisiones se harán efectivas mediante los instrumentos jurídicos previstos en el Ordenamiento vigente*”.

Con anterioridad a la firma del *Protocolo* se suscitó, a instancia de UPN, una comparecencia del Presidente Otano ante la Comisión de Régimen Foral del Parlamento, donde señaló..” que hay un conjunto de situaciones sectoriales que pueden ser de carácter común y que, lógicamente, en una destipificación de una situación que ya no tenemos por qué vivirla, tenemos que caminar por la colaboración conjunta, colaboración que nos puede llevar, por esa relación muy continuada y muy fluida que puede haber en determinados temas, a la constitución de una Comisión continua o como le quieran llamar —algunos le llamaban Dieta hace unos cuantos años—, de manera que eso suponga una colaboración positiva para las dos Comunidades al respecto...”²

2. *Diario de Sesiones del Parlamento de Navarra*, de 17 de octubre de 1995, pág. 5.

La ejecución del contenido del Protocolo se ha encomendado a una *Ponencia Técnica* paritaria de 6 miembros (3 por cada Comunidad), cuyos trabajos, de momento, no se han hecho públicos. La finalización de sus trabajos, que parece no lejana, podría concretarse en un *Acuerdo de Cooperación* entre ambas Comunidades, ex art. 145.2 de la CE.

Sí ha sido, por contra, objeto de aprobación en forma de *autorización* parlamentaria el Convenio para la captación de la EITB, segundo asunto de relieve en materia de colaboración con la Comunidad Autónoma Vasca. La captación de la EITB en el territorio de la Comunidad había sido un viejo anhelo de EA, que tras diversas vicisitudes de tramitación parlamentaria en épocas diversas, fue definitivamente desbloqueada en el anterior Gobierno Alli, que sin embargo no vio suscrito el Convenio a resultas de la situación de enfrentamientos en el seno del Gobierno anterior y del partido que lo sustentaba. Tras la constitución del Gobierno tripartito se presentó al Parlamento para su aprobación.³ El Consejero de Presidencia, Sr. Tajadura, presentó el Convenio como "proyecto de normalización, introduciendo racionalidad en los conflictos, erradicar mitos, desechar catecismos y superar dogmas". El convenio contó con el apoyo expreso de los grupos parlamentarios que sustentan al Gobierno de coalición, también IU. Por el contrario, UPN se abstuvo aduciendo dificultades políticas, económicas y técnicas. Por razones muy diversas Ezker Abertzalea (En adelante EZA) votó en contra.

En otro orden de cosas, cabe señalar que la Junta de Transferencias ha retomado los trabajos iniciados en 1993 sobre tres paquetes de transferencias concretos. El primero se refiere a *agricultura*, incluye el Servicio Nacional de Productos Agrarios, SENPA, donde según expresó el Presidente Otano, en comparecencia parlamentaria,⁴ existen divergencias respecto al alcance de determinada función reservada al Estado; en otros ámbitos como Cámaras Agrarias y defensa contra fraudes alimenticios parece existir acuerdo. En segundo lugar, las transferencias en materia de *Formación profesional ocupacional* están avanzadas en la negociación, si bien existen diferencias en la valoración de medios personales y materiales. Finalmente, existe acuerdo en materia de Radiodifusión y Colegios profesionales. Los acuerdos definitivos no se han materializado todavía desde que se reiniciaron las negociaciones debido, según parece, al parón en el que suelen sumergirse las Administraciones cuando hay elecciones convocadas. En todo caso, cabe resaltar el dato positivo del avanzado estado de la negociación, que posibilitará seguramente en tiempo no lejano su aprobación.

En el capítulo de Convenios con el Estado cabe destacar los de colaboración suscritos con el MOTMA en materia de saneamiento y depuración de aguas residuales urbanas, de residuos peligrosos y de recuperación de suelos contaminados, autorizados todos ellos en la III legislatura.

3. La autorización para formalizar el Convenio fue obtenida por 27 síes, (PSN-CDN-EA-IU), 3 noes (EZA) y 15 abstenciones (UPN). El debate puede consultarse en *DSPN* (Pleno) núm. 8, de 9 de noviembre de 1995.

4. *DSPN* (Comisión de Régimen foral), núm. 2 de 17 de octubre de 1995, pág. 4 y ss.

Actividad institucional

Diversidad de debates, dignos de tenerse en cuenta, han jalonado la actividad parlamentaria tanto en la III como en la IV legislatura de la Cámara, si bien el debate, *par excellence*, el de investidura, tuvo lugar como obvio es señalarlo al calor de la elección del nuevo Presidente del Gobierno.

Conviene reseñar, en primer lugar, alguna doctrina del Tribunal Constitucional a propósito del recurso de amparo formulado por un grupo parlamentario de la Cámara, IU, a raíz de la inadmisión a trámite por la Mesa de una moción del citado grupo que instaba al Gobierno foral a elaborar un documento que sirviera de base para la realización de un *debate sobre el Estado de la Comunidad*. La inadmisión de la moción, en primera instancia fue inmotivada, y tras la interposición de recurso ante la Junta de Portavoces fue desestimado con el argumento de que “la petición contenida en la moción carece de oportunidad en este momento, puesto que el debate sobre el estado de la Comunidad foral debe ser posterior al debate de los Presupuestos Generales de Navarra, cuyo Proyecto de Ley se anuncia como de inmediata entrada en la Cámara”. El Tribunal en la STC 41/1995, de 13 de febrero, desestimó el recurso de amparo al considerar que la moción presentada no podía encuadrarse dentro de las previstas en el art. 190. a) del Reglamento habida cuenta de que su destinatario no era el Gobierno, sino el Parlamento. En tal circunstancia —descartada la inadmisión automática— analiza si las razones argüidas por el Parlamento para su rechazo se compadecen con las previsiones reglamentarias, a lo que el TC responde, dando por bueno el argumento de que *la ordenación de los trabajos de la Cámara aconsejaban posponer el debate*, a consecuencia de la inminente tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos.

Doctrina, por tanto, a retener en el presente y sucesivos casos en esta materia, es la de que el derecho a instar debates no forma parte del núcleo del *derecho al cargo* (ius in officio) ni de los parlamentarios ni de los grupos parlamentarios ex art. 23.2 CE de manera absoluta, sino que queda modalizado por las facultades de ordenación de la Mesa de la Cámara, entre cuyas potestades de calificación cabe tener presente el elemento temporal para resolver la ordenación de determinados debates, si coinciden con otros, de naturaleza reglada, como el de Presupuestos; de tal forma que el ejercicio del derecho queda por tal circunstancia condicionado. Sentencia equilibrada, que deja, en este caso, en manos de la Cámara de forma no incondicionada la ordenación de los debates que puedan solicitar los parlamentarios y sus grupos.

Los debates de cierto relieve en la III legislatura giraron entorno a los problemas entonces candentes. En primer lugar el referente a una de las crisis del Gobierno anterior, en la que el Presidente Alli puso de manifiesto conductas engañosas en alguno de sus consejeros, a raíz de ciertos hechos irregulares de alguno de ellos; por esa y por otras razones se negó a plantear, —respondiendo a una invitación en tal sentido por el portavoz del grupo parlamentario de IU—, la *cuestión de confianza*, en razón del procedimiento por el que fue investido.

Tras las elecciones y descartado por CDN la coalición con el partido con mejores resultados electorales obtenidos (UPN), se inició la negociación de un gobierno de coalición con tres o cuatro socios. Al descartar IU, por sus órganos de

partido, la asunción de responsabilidades concretas en el Gobierno de coalición, quedaba la posibilidad de un gobierno con tres socios (PSN-CDN —EA), que sumaban 23 votos, lo que les daba una situación de minoría mayoritaria, bien es cierto que ningún otro Gobierno había contado con tal número de apoyos en la Cámara, aunque el procedimiento de designación automática *ex art. 29* de la LORAFNA, sirviera de malla protectora. Negociado, por tanto, el programa del Gobierno tripartito y despejada la cuestión de la Presidencia —lo que no dejó de plantear problemas hasta última hora—, así como otras cuestiones perturbadoras —emergencia del asunto de los GAL, que exigió una declaración de la Junta de Portavoces— tuvo lugar, tras la propuesta de la Sra. Presidenta del Parlamento, el debate de investidura del Sr. Otano como candidato a la Presidencia del Gobierno. Las sesiones plenarias tuvieron lugar los días 17, 18, 20 y 22 de julio. El debate fue agrio en la forma⁵ y en el fondo con alusiones, por parte del principal grupo de la oposición a los partidos que posibilitaban el gobierno tripartito, en especial a CDN e IU. Quizás, los árboles no dejaron ver el bosque, y el debate se centró por parte del representante de UPN más en cuestiones contingentes que en el programa del candidato. El portavoz de IU fijó su posición en el debate justificando la abstención —con lo que posibilitaba el acceso del candidato Sr. Otano a la Presidencia— en el sentido de no dar un cheque en blanco, sino de “ganárselo día a día, desde la concreción de los contenidos y desde el diálogo”;⁶ señalando que posibilitaba la elección del candidato por dos razones: en primer lugar, porque “se procede a un cambio político en la Comunidad y, en segundo lugar, porque la acción prometida de este futuro gobierno es sustancialmente mejor al del alternativo”. Finalmente el representante de EZA reprochó al candidato sus vínculos con el *ex* Presidente Urralburu. Justificó su voto negativo en atención a los temas que son recurrentes en el discurso de esta fuerza política: GAL, rechazo del Convenio económico, Itoiz etc. Con todo, tras el largo debate y cuatro votaciones, el candidato obtuvo 23 votos a favor 22 en contra y cinco abstenciones, siendo para la *intrahistoria* del modelo político fundado en la LORAFNA, el primer Presidente que sale investido por el procedimiento ordinario.

Resoluciones, procesos judiciales y otras informaciones

En torno a quince mociones se ha debatido en el Parlamento, si bien no todas, como es lógico, se han convertido en Resoluciones. Casi todas ellas obedecen a temas que tienen que ver con el ámbito territorial y competencial de la Comunidad Foral, al menos las aprobadas en la III legislatura. Los temas han sido bien diversos, comprendiendo desde la solicitud de la remisión de un proyecto de ley que permita al Gobierno autorizar la *caza de la paloma torcaz en la modalidad de la contrapasa*, cuestión ésta al que el Parlamento ha dedicado en más de una ocasión

5. El debate se inició teniendo que solicitar la Sra. Presidenta de los representantes de EZA la retirada de pegatinas y carteles y terminó con la expulsión de los parlamentarios de HB en la sesión del día 22 de julio (Vid *DSPN* núm. 5, de 22 de julio)

6. Intervención del portavoz de IU, Sr. Taberna Monzón en *DSPN* núm. 2, de 18 de julio, pág. 29.

su atención, hasta instar la elaboración de un Decreto Foral de contenido indemnizatorio para aquellos que sufrieron prisión como consecuencia de los supuestos contemplados en la Ley de Amnistía y que el Gobierno foral ejecutó con prontitud —como se dejó constancia en el epígrafe de este *Informe* relativo a la actividad reglamentaria—, pasando por la Resolución sobre desarrollo industrial y socioeconómico del Valle de Ulzama o la Resolución sobre elaboración de un proyecto de ley sobre energía eólica, o sobre colaboración con el Ministerio de Sanidad en el programa denominado SIDA-Jóvenes.

Cariz más político han tenido algunas de las Resoluciones aprobadas en la IV legislatura, donde destaca la relativa a Itoiz, de cuyo debate hemos dado cuenta más arriba, pero donde también cabe registrar mociones referidas a temas de actualidad, como los relativos a las ayudas para paliar efectos sobre la sequía o sobre la Resolución relativa a la posible instalación de un cementerio nuclear en los alrededores del pantano de Yesa.

Se desprende de lo expuesto en este capítulo una actividad parlamentaria notable, a cuyo través el Parlamento toma el pulso a los temas que los grupos parlamentarios introducen para su debate. Teniendo en cuenta la casi inexistente utilización del instrumento parlamentario de las *interpelaciones*, a veces las mociones, convertidas o no en resoluciones, sirven de recordatorio, de control o de impulso de la actividad gubernamental. En otro orden de cosas puede señalarse que, como en ejercicios anteriores, cabe registrar el dato del alto número de *comparencias informativas* y de *sesiones de trabajo*, estas últimas convertidas ya en instrumento ordinario de trabajo, tras su contemplación en el art 54.3 del nuevo Reglamento del Parlamento.

Atípica resulta la personación de la Cámara en los dos sumarios más importantes, desde un punto de vista político, que se instruyen en los Juzgados de Pamplona, aunque singulares y anómalos son los hechos que determinan los procesamientos de dos *ex-Delegados de Gobierno* y de un *ex-Presidente* y *ex-Consejero del Gobierno Foral*. Aunque no sea éste el lugar más apropiado para abordarlo, resulta necesario dejar constancia de lo inadecuado que resulta la actual configuración de la *acción popular* en nuestro ordenamiento jurídico criminal y de la interpretación judicial que la posibilita, al permitir la personación junto al *Ministerio Público* de cuantos actores populares se encuentren en tal disposición. En los sumarios citados, junto al Parlamento-Institución, se encuentran personados en calidad de acusadores populares la mayoría de los grupos parlamentarios de la Cámara.

Finalmente, puede señalarse que el tratamiento de la compleja cuestión del bilingüismo que, en Navarra reviste la especialidad de la *zonificación* según establece el art. 9.2 de la LORAFNA, puede presentar perfiles distintos al de otras legislaturas, al estar presente en el Gobierno un partido nacionalista. El dato *notorio* de una rotulación de los distintos Departamentos y órganos dependientes del Gobierno en bilingüe, sin que legislativamente se aborde la cuestión del valor del bilingüismo como *símbolo político* en las instituciones centrales de la Comunidad (art 10 de la LORAFNA), puede conducir a situaciones no siempre jurídicamente acordes con la *idea de zonificación* que trasluce del Amejoramiento.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de las Cámaras por Grupos Parlamentarios:

Total Diputados: 50

Composición a 1-I-1995:

Unión del Pueblo Navarro: 20

Socialista: 19

Herri Batasuna: 6

Eusko Alkartasuna: 3

Grupo Mixto (I.U.): 2

Composición tras las elecciones:

Unión del Pueblo Navarro: 17

Socialista: 11

Convergencia de Demócratas Navarros: 10

Izquierda Unida-Ezquer Batua de Navarra: 5

Ezker Abertzalea: 5

Grupo Mixto (Eusko Alkartasuna): 2

Estructura de Gobierno:

A 1-I-1995:

Presidente: Juan Cruz Alli Aranguren.

Vicepresidentes: Miguel Sanz Sesma (UPN) (Cese por Decreto Foral 4/1995, de 21 de febrero) Juan Ramón Jiménez Pérez

Número de Consejerías: 10

Presidencia: Miguel Sanz Sesma

Administración Local: Javier del Castillo Bandrés

Ordenación del Territorio y Medio Ambiente: Javier del Castillo Bandrés

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.

Desde julio de 1995:

Presidente: Javier Otano Cid.

Vicepresidente: Juan Cruz Alli Aranguren.

Número de Consejerías: 10

Presidencia: Federico Tajadura Iso

Administración Local: Javier del Castillo Bandrés

Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda: Javier del Castillo Bandrés

Economía y Hacienda: Juan Cruz Alli Aranguren

Educación, Cultura, Deporte y Juventud: Pedro Burillo López

Salud: Fernando M^a Puras Gil

Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones: Florentino López Istúriz

Agricultura, Ganadería y Promoción Rural: José Javier Echarte Echarte

Industria, Comercio y Turismo: Iñaki Cabasés Hita

Bienestar Social, Deporte y Vivienda: Fernando M^a Puras Gil.

Tipo de Gobierno:

Hasta julio de 1995:

Por apoyo parlamentario: Minoritario.

Partidos y número de Diputados que le apoyan: UPN (20).

Desde julio de 1995:

Por apoyo parlamentario: Minoritario.

Partidos y número de Diputados que le apoyan: PSN (11); CDN (10) y EA (2).

Composición del Gobierno: De coalición (tripartito).

Cambios en el Gobierno:

Cese del Consejero de los Departamentos de Administración Local y Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, Miguel Sanz Sesma (Decreto Foral 2/1995, de 21 de febrero). Nombrado en su lugar para las dos Consejerías, Javier del Castillo Bandrés (Decreto Foral 3/1995, de 21 de febrero).

Investidura, Censura y Confianza:

Investidura del Presidente del Gobierno de Navarra los días 17,18, 20 y 22 de julio de 1995.

Mociones de reprobación:

No ha habido.

Debates y resoluciones aprobadas más importantes:

Datos globales (III Legislatura):

Interpelaciones tramitadas: 2

Preguntas:

Orales: 1

Escritas: 59

Mociones presentadas:

Resoluciones aprobadas: 5

Rechazadas: 1

Entre las resoluciones aprobadas cabe destacar:

— Sobre la elaboración de un Decreto Foral que regule la concesión de indemnizaciones a las personas que sufieron prisión como consecuencia de los supuestos contemplados en la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía, y que no resultaron favorecidas por lo dispuesto en la Disposición Adicional 18ª de la Ley General de Presupuestos del Estado de 1990 (BOPN núm. 15, de 2 de marzo de 1995).

— Sobre el desarrollo industrial y socioeconómico de la zona de Ultzama y valles adyacentes (BOPN núm. 17, de 7 de marzo de 1995).

— Sobre colaboración con el Ministerio de Sanidad, a través de la Secretaría del Plan Nacional sobre SIDA, en el programa denominado "SIDA-Jóvenes" (BOPN núm. 21, de 22 de marzo de 1995).

— Sobre elaboración de un proyecto de Ley Foral sobre Energía Eólica en Navarra y un Plan Eólico de Navarra (BOPN núm. 24, de 4 de abril de 1995).

— Sobre la creación de un Consejo Navarro de Cooperación al Desarrollo (BOPN núm. 24, de 4 de abril de 1995).

Comparecencias: 19

Datos globales (IV Legislatura):

Interpelaciones tramitadas: 0

Preguntas:

Orales: 0

Escritas: 150

RESOLUCIONES APROBADAS: 3

RESOLUCIONES RECHAZADAS: 1

Entre las resoluciones aprobadas cabe destacar:

— Sobre la posible instalación de un cementerio nuclear en los aledaños del pantano de Yesa (BOPN núm. 9, de 3 de octubre de 1995).

— Sobre la introducción del espárrago dentro del Reglamento de Frutas y Hortalizas Transformadas en el debate de las propuestas de la reforma de la Organización Común de Mercado de Frutas y Hortalizas (BOPN núm. 17, de 14 de noviembre de 1995).

— Sobre regulación de los equipamientos deportivos (BOPN núm. 17, de 14 de noviembre de 1995).

Comparecencias: 26

Reformas del Reglamento del Parlamento:

Se aprobó la reforma del Reglamento del Parlamento de Navarra, por el Pleno en sesión celebrada el día 2 de febrero de 1995 (BOPN núm. 10, de 11 de febrero de 1995).

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento:

— Normas para la elección de representantes del Parlamento de Navarra en la Junta Superior de Educación (BOPN núm. 6, de 14 de septiembre de 1995).

— Normas para la elección de los miembros del Consejo Social de la Universidad Pública de Navarra que corresponde designar al Parlamento de Navarra (BOPN núm. 6, de 14 de septiembre de 1995).

— Normas sobre constitución, organización y funcionamiento de la Comisión Especial para la Reforma de la Contratación Administrativa (BOPN núm. 12, de 20 de octubre de 1995).

— Normas de desarrollo del artículo 35 del Reglamento (BOPN núm. 28, de 22 de diciembre de 1995).

Configuración de instituciones similares a Consejo Consultivo y Defensor del Pueblo:

Ninguna.

Aspectos político-institucionales

El acuerdo programático del nuevo Gobierno vasco, formado por los partidos políticos PNV-PSOE-EA, se suscribió el 26 de diciembre de 1994, firmando dos representantes de cada partido político y el propio Lehendakari. Los contenidos esenciales de este acuerdo, se vertebraban en torno a un Gobierno "que transmita una imagen coordinada y coherente de su actividad ante los ciudadanos y sea capaz de liderar Euskadi", en la línea pretendida expresamente por el Lehendakari, de "un único gobierno, con un único programa y una única dirección".

El acuerdo muestra una persistente insistencia en establecer una serie de mecanismos de coordinación, control y seguimiento de la acción del Gobierno; con tal fin, se prevé una Comisión de coordinación, integrada por dos representantes de cada uno de los tres grupos parlamentarios, así como una Comisión de seguimiento del acuerdo, "al objeto de garantizar el pleno impulso, control y coordinación del Gobierno, así como el cumplimiento del presente Compromiso". Comisión que se constituiría en septiembre de 1995.

El acuerdo dedicó un capítulo a la reforma administrativa. Sin mengua que se dedique un epígrafe específico a esta cuestión, interesa reseñar que en concordancia con las conclusiones de la CORAME (véase Informe de 1994), se pretendía "el fortalecimiento del papel director y coordinador del Lehendakari como máximo responsable del Consejo de Gobierno" y la reducción del número de departamentos y la disminución de altos cargos. En realidad, y tal como se describirá a continuación, se destaca el papel fundamental de coordinador y de garantizador de la unidad de la actuación gubernamental, que inmediatamente asumirá el Vicepresidente del Gobierno, titular del Departamento de Hacienda y Administración Pública.

El acuerdo gubernamental se traslada a las instituciones forales y locales, con arreglo a la representación surgida de las elecciones de este mismo año. Si se respetan generalmente los compromisos del Tripartito, existen determinadas localidades en las que HB impone su mayoría relativa respecto de la alcaldía y algún importante municipio capitalino, Bilbao, que forma un Gobierno municipal PNV-PP, en clara fractura con el mencionado compromiso. El decurso posterior del Gobierno ha sido no obstante de destacable normalidad relacional doméstica, por más que han existido esporádicas fricciones entre los tres componentes.

Un punto de inflexión importante fue la denominada Conferencia por la Paz, que organizada por el movimiento social por el diálogo y el acuerdo, Elkarri, tuvo

lugar en marzo en Bilbao. A dicha Conferencia acuden todos los partidos políticos, con la relevante excepción del PSOE y PP. Más que las conclusiones de la Conferencia, interesa mencionar que se planteó en este foro la táctica y estrategia para finalizar con la violencia terrorista, estando presente y de forma activa, HB. Punto de inflexión puesto que la "cara civilizada" que muestra esta organización en dicho evento, finaliza con su clausura. HB no sólo pasa a criticar frontalmente al grupo Elkarri, surgido personalmente de su seno, sino que auspicia y justifica una auténtica revuelta callejera de confrontación ciudadana, que siguiendo modelos palestinos, pretende montar una ofensiva basada en la agitación urbana, que supla las cada vez más manifiestas insuficiencias operativas de la organización ETA. El tensionamiento civil, agudizado por el secuestro del industrial José María Aldaya, alcanza experiencias y cotas desconocidas hasta el momento, en la ya sufrida sociedad vasca.

El entramado institucional interno vasco ha funcionado de forma normalizada, con un leve rebrote, ya terminado, producido por la pretensión de la Diputación foral de Vizcaya de resarcirse de un menor ingreso, con ocasión del impuesto de sociedades, en este territorio. El Consejo vasco de Finanzas decidirá finalmente una compensación a la Diputación foral vizcaína debido a dicha menor recaudación.

La Comisión arbitral, establecida en el artículo 39 del Estatuto y regulada por la ley del año anterior, no ha conseguido ponerse en marcha en el presente año, al no haberse formalizado los correspondientes nombramientos de las instituciones implicadas; sin que se publiquen hacia el exterior las reales razones del aplazamiento de la tan demorada institución.

Ha tenido lugar con normalidad, aunque con retraso, el cambio en la persona del Ararteko y de su equipo, cuya transitoriedad duraba más de un año. Es preciso hacer notar la buena imagen ciudadana de esta institución, acreditada en el mandato anterior por la independencia orgánica de su titular.

La cuestión de la cooficialidad lingüística ha situado su habitual nivel conflictivo en torno al planteamiento de dos problemas: la subsistencia, controvertida desde determinados planos, del modelo A de enseñanza —totalmente en castellano—, y la definitiva ejecución de los perfiles lingüísticos en la Administración Pública. La existencia, en este segundo punto, de cerca de un millar de funcionarios que no habían conseguido superar las pruebas de acreditación de los perfiles de la lengua vasca, relativos a su puesto de trabajo y con carácter preceptivo, originaba un problema de difícil solución, al derivar la cuestión —en principio individual, con la consiguiente posible remoción del puesto de trabajo—, en colectiva, y política en conclusión, al intervenir instancias partidistas y sindicatos de clase. La problemática sigue irresuelta, aunque se atisban fórmulas de avance.

Por último, merecen mencionarse las conclusiones a que llegó la ponencia constituida en el seno de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, sobre enclaves territoriales. Al estar implicados de forma prioritaria determinados enclaves en la Comunidad Autónoma Vasca (Treviño, Villaverde de Trucios), proporcionaba una nota de interés añadido al Informe senatorial. Sus conclusiones avanzaban en principio y respecto del enclave de Treviño, por la formalización de

un convenio de cooperación, del artículo 145.2 de la Constitución, entre la Diputación de Burgos y el Gobierno de Castilla y León, con la Diputación foral de Alava y el Gobierno vasco, así como la formación de un consorcio entre las mencionadas Administraciones y entes privados del enclave. Sin embargo, dándose un paso adelante, la Ponencia consideraba necesario la constitución de una Comisión integrada por representantes del Gobierno vasco y de la Junta de Castilla y León, "que tenga por objeto buscar una respuesta definitiva a la cuestión y el cumplimiento de la voluntad de los ciudadanos del enclave del Condado de Treviño de acuerdo con los procedimientos establecidos en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y en el Estatuto de Autonomía del País Vasco". Comisión que de instituirse tal como parecen requerir las conclusiones del Senado de 1º de diciembre, podía servir de instrumento para desbloquear una situación en claro deterioro.

Potestad normativa

Actividad del Parlamento

El inicio de andadura del nuevo Gobierno coincide con el año mismo. El proyecto así impulsado entra en un inmediato período de rodaje, que a pesar de estar perfectamente temporizado y con un ajustado calendario, tal como se denotará, se resiente a lo largo de este año de insuficiencias manifiestas en el nivel legislativo parlamentario. Las presunciones para el futuro son de relanzamiento programado por parte de un importante núcleo legal.

Es de resaltar la tardía publicación, por exigencias de realización del debate parlamentario aplazado por la disolución del año precedente, del importante Decreto Legislativo de 27 de septiembre de 1994, que aprobó el texto refundido de las disposiciones legales sobre el régimen presupuestario de Euskadi, texto que aparecerá en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma el 3 de marzo de 1995.

El panorama legislativo se encuentra dominado por la cuestión presupuestaria, en línea coincidente con el anterior texto legal. Una de las primeras medidas del nuevo Gobierno y con explícita voluntad de acreditar su específica política, es la presentación al Parlamento de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para el ejercicio de 1995, que se promulgarán prontamente el 12 de abril, cerrándose al año y como demostración de normalidad funcional, con los Presupuestos para el ejercicio de 1996, por la ley de 29 de diciembre.

Poco que añadir a las restantes normas legales, requeridas por determinadas exigencias normativas y de una evidente coyunturalidad; en este contexto, puede situarse la Ley 2/1995, que aprobó la liquidación de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del ejercicio de 1992; la Ley 3/1995, de mera ampliación del plazo de adaptación a la Ley 4/1993, de cooperativas de Euskadi, o la Ley 5/1995, que se limitó a autorizar la permuta de terrenos entre la Universidad del País Vasco y los ayuntamientos de Bilbao y San Sebastián, al ser los valores de los inmuebles a permutar superiores a los 200 millones de pesetas, lo que exigía autorización del Parlamento.

La única disposición legal de contenidos relevantes, es la que hace referencia a

la regulación de espectáculos públicos y actividades recreativas (Ley 4/1995). Ley que ocupa el espacio anteriormente cubierto por un Reglamento estatal, y que regula exhaustivamente el sistema, en ocasiones prolífico, de las autorizaciones administrativas pertinentes en cuanto a locales, celebración de espectáculos públicos y medidas represivas consiguientes. Puede destacarse la emergencia de un órgano de coordinación más: el Consejo vasco de espectáculos y actividades recreativas, llamado a tareas de colaboración interadministrativa en este plano.

En un epígrafe posterior, se describirá la actuación del Gobierno en torno al calendario legislativo, como política de racionalización en la programación de los textos legales.

Potestad reglamentaria

El Decreto 1/1995, de 3 de enero, supone la rampa de lanzamiento de un incesante ejercicio de la potestad organizatoria del Gobierno, que recorre prácticamente a casi todos los Departamentos del Gobierno vasco. Este Decreto posee la importancia adicional de perfilar la competencia material de cada Departamento, por lo que explicita, incluso pormenorizadamente, el marco al que se tendrán que atener las sucesivas normas organizativas. En esta dirección, el Decreto 81, establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Industria, Agricultura y Pesca; el 141, del Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social; el 173, del de Hacienda y Administración Pública; el 176, del de Ordenación del Territorio, vivienda y medio ambiente, el 281, de Cultura; el 305, de la Presidencia del Gobierno-Lehendakaritza; el 369, del de Sanidad y del organismo autónomo Osakidetza-Servicio Vasco de Salud; el 384, del de Transportes y Obras Públicas; el 463, de la Vicepresidencia del Gobierno; el 510, del de Educación, Universidades e Investigación.

Elenco organizativo al que debía sumarse el Decreto 249, por el que se creaba y regulaba la Comisión Delegada de Asuntos Económicos. En todo caso, debe destacarse como ya se ha hecho, la emergencia, con las consecuencias que se analizarán en un posterior epígrafe, de la Vicepresidencia del Gobierno, en tanto órgano de coordinación de la acción general y sectorial del Gobierno, Departamento en el que se inserta la recién creada (Decreto 65/1995) Secretaría General de Coordinación y para la modernización administrativa.

Del resto normativo, que de forma equivalente al panorama legislativo, se resiente de esta primera época de rodaje, puede mencionarse la preocupación medioambiental denotable en el Decreto 368, que declara biotipo protegido el macizo de Itxina, el 265, que declara árboles singulares determinados ejemplares existentes en la Comunidad Autónoma, dotándolos de una especial protección; el 241, por el que se declara parque natural al área de Aiako Herria; así como la declaración del previo plan de ordenación de sus recursos naturales, el 174, que aprobó el plan rector de uso y gestión del parque natural de Valderejo...

En el plano económico, pueden mencionarse los sucesivos decretos por los que se disponen la emisión de deuda pública de Euskadi en obligaciones, formalizada en bonos, interior y amortizable, a materializar en yenes japoneses. En simi-

lar vertiente, se sitúa el Decreto 269, que reguló al apoyo a la inversión en el sector de distribución comercial o el 327, que articuló una serie de medidas de ayudas a la contratación, cara a paliar insuficiencias en el empleo.

En igual operación sistematizadora en bloques, merece resaltarse el desarrollo de la legislación ordenadora en materia de farmacias, promulgada el año anterior, que en su expresión reglamentaria afecta al procedimiento de autorización, condiciones y régimen de funcionamiento de los botiquines, procedimiento para la autorización de los almacenes farmacéuticos y para la transmisión de farmacias.

Finalmente, el Decreto 517, pretende articular diversas medidas provisionales para la continuidad del proceso de normalización lingüística de las Administraciones Públicas del País Vasco, que mediante la fijación de un régimen transitorio, buscaba la pacífica finalización del proceso abierto en esta materia.

El nuevo documento sobre las transferencias pendientes

A lo largo del año se asiste a una tentativa de formalización consensuada de nuevas transferencias de competencia, que prosiguen la vía abierta el año anterior. Las negociaciones llevadas al más alto nivel, no consiguieron plasmarse en acuerdos bilaterales. El Gobierno vasco, repitiendo la operación de 1992, presenta en esta circunstancia un documento titulado "Informe sobre prioridades de negociación de transferencias pendientes", que es presentado y debatido en el parlamento, el 20 de octubre, dando pie a la aprobación de determinadas resoluciones, que son realmente interesantes cara al inmediato devenir.

El "Informe" constata que el retraso en el cumplimiento de las previsiones estatutarias estaba produciendo consecuencias políticas, sociales, económicas y jurídicas, que "producen graves efectos de inadecuación de las administraciones al modelo político". Para tal fin, se abordaba un análisis de los contenidos relativos a las transferencias, estableciendo los criterios políticos en que había de fundamentarse la negociación de las mismas, fijándose además los criterios para la más estricta determinación de la valoración económica asociada a un traspaso de competencias, conforme a los principios contenidos en el Concierto económico.

En cuanto al análisis de prioridades, y partiendo del mencionado acuerdo de coalición gubernamental, se optaba cara a la negociación, por aquellas materias de importancia y trascendencia económica y social, así como la singular prioridad del área de trabajo y seguridad social. En síntesis, la ordenación preferencial y el listado de prioridades, se componía de las siguientes materias:

1. Área de Trabajo y seguridad social, que resulta prioritaria en su totalidad y, en particular, las transferencias relativas a: Formación Profesional ocupacional; promoción y gestión de empleo y regulación de empleo.
2. Del área de infraestructuras, las transferencias de: Autopistas en régimen de concesión; Aeropuertos y puertos de interés general.
3. Del área económico-financiera, las transferencias de: Crédito y banca, seguros y mercados de valores.

4. Personal al servicio de Administración de Justicia.
5. Centros penitenciarios.
6. Investigación científica y técnica.
7. Sector público del Estado.
8. Transporte mecánico por carretera.
9. FORPA y SENPA
10. Area de medio ambiente, comprensiva de las transferencias relativas a: Actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, medio ambiente y vertidos en aguas territoriales.
11. Elecciones municipales.
12. Asistencia sanitaria y servicios sociales prestados por el Instituto Social de la Marina.

Se mencionaba, finalmente, que “en una ordenación de prioridades de Transferencias no puede olvidarse la necesidad de articular con carácter inmediato aquéllas que habiendo sido realizadas entre los Gobiernos del Estado y Vasco, deben a su vez ser objeto de traspaso en todo o en parte de sus funciones, de conformidad con el Estatuto y LTH, a los Territorios Históricos”.

El Parlamento vasco, en su sesión celebrada el 20 de octubre, debatía la comunicación del Gobierno. Las resoluciones aprobadas como consecuencia, abarcaban cinco aspectos, de relieve indudable por la definición que suponen de una determinada línea del máximo órgano representativo. En la primera, el Parlamento instaba al Gobierno a potenciar el debate e implicación de los agentes sociales y económicos interesados en las materias objeto de las transferencias, procurando su colaboración en aquellas que impliquen una mayor incidencia en la sociedad y, en particular, todas las relativas al área de seguridad social, políticas vinculadas al empleo e infraestructuras básicas.

En la segunda, se recomendaba al Gobierno que la organización y gestión de servicios a asumir en las transferencias, se actúe aplicando de manera prioritaria los principios contenidos en “la estrategia para la racionalización y mejora de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco”.

En la tercera, se atribuía a la Comisión de Instituciones e Interior del Parlamento, el seguimiento y control del trabajo de la Comisión mixta de transferencias, del proceso de reforma de las Administraciones Públicas, de las propuestas en relación con la vertebración y distribución competencial entre los diferentes niveles institucionales: autonómico, foral y municipal.

En la cuarta, se resalta que el entramado institucional debe adecuarse a los principios de eficacia y eficiencia, plasmándose en el principio de subsidiariedad; tras constatarse deficiencias en ese modelo, el Parlamento declaraba que “a medida que sea posible el análisis del ejercicio competencial en cada una de las distintas áreas de responsabilidad del Estatuto de Gernika, se articularán los procedimientos oportunos a fin de que el principio de subsidiariedad sea el eje de la configuración del entramado institucional vasco en cuanto a la prestación de los distintos

servicios públicos”, adoptándose los instrumentos de descentralización legalmente previstos o que se realicen en un futuro.

Por todo ello y en reafirmación de las virtualidades del pleno desarrollo del Estatuto de Gernika, el Parlamento vasco valoraba positivamente el contenido del “Informe”.

Es preciso hacer notar la preocupación parlamentaria por la operación de descentralización doméstica, acorde a la recepción de competencias, con arreglo al principio de subsidiariedad, dirección novedosa en cuanto a su manifestación al menos desde que se promulgó la Ley de Territorios Históricos; así como la igual preocupación por ensamblar el conjunto transferido con la reforma administrativa en curso.

La prensa del 3 de noviembre comunicaba que como consecuencia de una reunión del Ministro Lerma y el Vicelehendakari Ibarretxe, se había acordado la puesta en marcha de ponencias técnicas que analizarán la transferencia de nueve materias incluidas en el “Informe”. Lerma señaló que “tenemos voluntad de hacer una lectura política conjunta del Estatuto”. Las transferencias parecen inminentes en este momento epigonal del año.

El Protocolo Navarra-Euskadi

El 25 de octubre, fecha aniversario del referéndum aprobatorio del Estatuto vasco, el Presidente del Gobierno de Navarra, Javier Otano Cid, y el Lehendakari del Gobierno vasco, José Antonio Ardanza Garro, firmaban un protocolo, un documento que más que por su contenido, merece reseñarse por el desbloqueo y normalización que supone respecto de una cuestión deteriorada por su visceralidad y utilización partidista. Su novedad en cuanto al marco relacional más estrecho de dos Comunidades Autónomas, de singular afinidad, y su sentido experimental en relación a la aparición de un órgano común permanente y una colaboración futura más estrecha, lo dotan de un relevante interés.

Su preámbulo resulta particularmente explícito; partiendo de las especiales afinidades entre ambas Comunidades, que justifican unas políticas de coordinación y cooperación, al objeto de garantizar un desarrollo coherente en aquellas materias de interés común, reconociendo la existencia de relaciones bilaterales de carácter puntual y otras en el marco de los acuerdos de cooperación con Aquitania, así como en el ámbito de la Comunidad de trabajo de los Pirineos, entendiendo la conveniencia de mecanismos de coordinación e impulso en el interior de un marco estable de colaboración para aunar esfuerzos cara a afrontar problemas comunes, se comprometen ambas Administraciones a establecer cauces de encuentro a través de un órgano común permanente.

Con esta finalidad y en las relaciones de colaboración permanente, acuerdan ambos Gobierno, el incrementar la cooperación en aquellos ámbitos en los que los dos Comunidades tienen intereses comunes, especialmente en: materias educativas, culturales, de política lingüística, económicas, tributarias, de desarrollo industrial, de acción exterior, sanitarias, de ordenación territorial, infraestructuras, medio ambiente y medios de comunicación. Armonizando sus políticas respectivas en las áreas apuntadas, concertando la definición y puesta en marcha de pro-

yectos de interés común y fomentando todas las relaciones de colaboración que se suscitan entre las instancias públicas y privadas de ambas Comunidades.

La cuestión más concreta y definitoria se centraba en el acuerdo de consensuar por ambos Gobiernos “una fórmula de colaboración que establezca los mecanismos de coordinación e impulso de las relaciones entre ambas Comunidades, en el marco de la Constitución, del Estatuto de Autonomía de la CAPV y de la LORAFNA, incluyendo un Organismo Permanente de Encuentro, cuyas decisiones se harán efectivas mediante los instrumentos jurídicos previstos en el ordenamiento vigente”.

Los trabajos bilaterales encaminados a dar contenido y forma a ese crucial “Organismo Permanente de Encuentro”, empezaron de inmediato, sin que hasta el momento se hayan plasmado en una nueva realidad institucional, cuya transcendencia resulta innegable y digna de seguirse muy de cerca por su misma originalidad.

La Comisión bilateral para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas

En su intervención en la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado, el 7 de junio, el Secretario General de acción exterior del Gobierno vasco, Sr. Ortúzar, tras insistir en la necesidad de participación de las Autonomías en la formación de la voluntad estatal y en su presentación y defensa ante las instituciones europeas, respecto de la acción exterior propia de las Comunidades Autónomas y en el desarrollo, impulso y ejecución de las políticas y normativas comunitarias por las Comunidades Autónomas, defendía un diálogo y consenso, tanto con el Estado como con el resto de las Comunidades Autónomas, para cuya comunicación se proponían dos vías: un órgano de concertación entre las Comunidades Autónomas y el Estado, a fin de acordar la posición inicial negociadora del Estado español, y además, partiendo de la singularidad del autogobierno de Euzkadi, un cauce bilateral para asuntos europeos, “como órgano de concertación en las materias que afecten en especial a la Comunidad Autónoma vasca o que tienen para ésta una vertiente singular en función de su especificidad autonómica”.

Efectivamente, el 30 de noviembre se daba el definitivo paso adelante, tantas veces aplazado. Por un parte, el Ministro para las Administraciones Públicas y el Vicelehendakari del Gobierno vasco firmaban el Acuerdo de institucionalización de la conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades europeas, en foro abiertamente multilateral, y por otro lado y en la misma fecha, también firmaban el Acta constitutiva de la Comisión bilateral de cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco para asuntos relacionados con las Comunidades europeas, esta vez en sede estrictamente formalizada entre las dos partes.

Comisión que en cuanto a su naturaleza, debía de operar en aquellas cuestiones propias de la participación en los asuntos relacionados con las Comunidades europeas que afectan en exclusiva a la Comunidad Autónoma del País Vasco o que tengan para ella una vertiente singular en función de su especificidad autonómica. Estableciéndose como funciones de esta Comisión el impulso de los procesos par-

ticulares de relación entre ambas Administraciones en cuestiones que afecten a las Comunidades europeas; la coordinación institucional mediante el impulso de los mecanismos de colaboración en aquellos sectores materiales relacionados con las Comunidades europeas donde pueda confluir la actividad de ambas Administraciones; la adopción de actuaciones de carácter preventivo, en el intento de evitar que surjan conflictos entre ambas Administraciones, así como la revisión de los ya planteados y la potenciación del diálogo, en la fase de su elaboración, sobre las disposiciones cuyo contenido está relacionado con las Comunidades europeas; el análisis y estudio de cuantos asuntos relacionados con las Comunidades europeas y sean de mutuo interés, puedan suscitarse.

El funcionamiento de la Comisión, debía de ser mediante fijación, por consenso de ambas representaciones de los criterios pertinentes, tras lo cual, los trasladarán a la autoridad correspondiente.

El proceso abierto de racionalización legislativa y reforma administrativa

El acuerdo de coalición suscrito el 26 de diciembre de 1994 proporcionaba una serie de claves para la inmediata praxis política. Aunque de su texto parece que el Lehendakari se fortalece en su "papel director y coordinador como máximo responsable del Consejo de Gobierno", el Vicepresidente se encargará de inmediato como garante de la unidad de la actuación gubernamental. Ya en el Decreto de 3 de enero que establecía la nueva estructura departamental, a la Vicepresidencia del Gobierno, que además disponía del Departamento de Hacienda y Administración Pública, se le atribuye un elenco funcional de indudable relieve, y entre sus competencias, el impulso, dirección y coordinación del proceso de modernización y reforma administrativa (artículo 7.2).

Se constituye de esta manera en un departamento horizontal de coordinación y planificación de la acción general del Gobierno, coordinando además el programa legislativo del mismo, tal como se enmarcará claramente en el Decreto 463, por el que se aprobó la estructura orgánica de la Vicepresidencia del Gobierno (artículo 3). Igualmente, en su interior se establece la Oficina para la modernización administrativa.

Observando un amplio abanico de medidas en curso, que representan una interesante experiencia en la pretensión de racionalización de las pautas de gobierno, indicará determinados parámetros de avance a lo largo del año 1995, cuya resolución y resultados es preciso seguir con atención, puesto que dependen de su aplicación en el siguiente período.

En primer lugar, es preciso mencionar dos planos de previsión planificadora: el relativo al calendario legislativo y el referente al calendario de planes y programas gubernamentales. En cuanto al calendario legislativo, deviene particularmente explícita la comparecencia del Vicepresidente del Gobierno, recordamos que también Consejero de Hacienda y Administración Pública, en la sesión de la Comisión de Instituciones e Interior del Parlamento Vasco, del 22 de junio, con la finalidad de informar acerca del calendario legislativo del Gobierno. El Vicepresidente expresó el procedimiento seguido para llegar a un listado de 36 anteproyectos de ley a presentar al Parlamento: el proceso para la aprobación por parte del Consejo de

Gobierno de un cuestionario cumplimentado por todos los Departamentos, en febrero, siguiendo con la remisión por dichos Departamentos de una Memoria que fue debatida por los otros Departamentos y establecimiento final por el Gobierno en junio, de un cronograma de calendario legislativo, que incluía la previsión de negociaciones con agentes sociales y económicos, estudios preceptivos, consultas, etc.

El listado de anteproyectos cuya flexibilidad resalta el Vicepresidente, reflejaba en su misma opinión, un claro predominio de anteproyectos con proyección directa sobre la realidad social, sobre aquellos que tienen una dimensión más institucional, agrupando cinco bloques: leyes de política social y de bienestar y de satisfacción de las necesidades colectivas primarias vinculadas al medio ambiente y un desarrollo equilibrado; aquellas de vertebración institucional, con el tantas veces requerido anteproyecto de ley municipal; un tercer bloque, de seguridad ciudadana; un cuarto, de promoción y desarrollo económico, y un quinto, de actualización de leyes con problemas de caducidad.

El cronograma se agrupa por anualidades, con arreglo a determinadas prioridades. En el año 1995, al menos se cumplimentó lo proyectado con el anteproyecto de ley de espectáculos públicos y actividades recreativas.

En cuanto a los planes y programas gubernamentales, el 16 de marzo se aprobaba por el Consejo de Gobierno el cuestionario para la planificación, programación y evaluación de las actuaciones del Gobierno encaminadas al desarrollo y ejecución de su programa en los siguientes cuatro años. Posteriormente, el 16 de junio, el Consejo de Gobierno aprobaba provisionalmente un primer anexo, en el que se detallaban los diferentes planes y programas, con la vista fijada en su coordinación y puesta en marcha.

En lo relativo al ámbito de la reforma administrativa, tan expresamente mencionado en el acuerdo programático y verificado, en cuanto a intención y organización, en el Decreto 1/1995, de 3 de enero y de forma particular en el Decreto 463/1995, a través de las funciones de la Secretaría General de coordinación y de la Dirección de Coordinación (artículo 4 y 5), preciso es recalcar en una nueva intervención parlamentaria del Vicepresidente, en la sesión de la Comisión de Instituciones e Interior, celebrada el 8 de noviembre, acerca del proceso de simplificación de las estructuras orgánicas de los Departamentos del Gobierno, en cuanto muestra singular y con cierta praxis aplicativa, de la voluntad de modernización de la Administración expuesta programáticamente.

El Vicepresidente, en cuanto a la simplificación de estructuras orgánicas aludió a la reducción de 14 a 10 áreas de gestión del Gobierno, así como una igual reducción, en torno al 20 por ciento, de altos cargos y asesores, por lo que el número de los mismos se elevaba a 214. Ello debía ser completado por un redimensionamiento de la Administración en su conjunto, mediante los correspondientes planes de recursos humanos.

En segundo lugar, se anunciaba una reorganización de las delegaciones territoriales de la Administración autonómica, que en aquellos sectores de funciones compartidas entre el Gobierno, las Diputaciones y los Ayuntamientos (medio ambiente, vivienda, cultura, etc), se pretendía que fueran dichos servicios prestados directamente por las Diputaciones o Ayuntamientos, en virtud del principio de

ventanilla única; tratando por último de impulsar la creación de centros unificados de servicios, si se gestionan desde distintas sedes del propio Gobierno.

Efectivamente, la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1996, en su disposición duodécima, encargaba al Departamento de Hacienda y Administración Pública, la autorización de modificaciones presupuestarias, por acuerdos del Gobierno, en orden a efectuar, de modo gradual y en atención a criterios de subsidiariedad, eficacia y eficiencia que garanticen la coordinación interinstitucional e interadministrativa, una reorganización de las delegaciones territoriales, mediante la integración de servicios que alberguen actividades territoriales realizadas por el Gobierno en sectores específicos, la atribución de la prestación directa de servicios a las Diputaciones Forales y Ayuntamientos, o su racionalización organizativa.

El Vicepresidente, en la indicada sesión parlamentaria, se refirió en concreto al dimensionamiento del sector público empresarial, así como al funcionamiento de los entes públicos de derecho privado y organismos autónomos, partiendo en su análisis de las reflexiones que sobre sus organismos adscritos, habían realizado previamente los distintos Departamentos. La referencia individualizada a cada uno, presupone una voluntad posterior de reforma, adaptación o incluso, desaparición.

Se hizo mención anterior a un posible plan de recursos humanos. Como un eco de esta voluntad se menciona a la disposición adicional octava de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, que al objeto de progresar en el proceso de racionalización y mejora de las estructuras administrativas y de los recursos humanos, autorizaba al Consejo de Gobierno a proceder durante el ejercicio de 1996 a la puesta en marcha de un plan de jubilaciones voluntarias en el ámbito de la Administración General y de sus organismos autónomos, así como, con objeto de proceder a la reasignación interna de recursos humanos, a proceder en el plazo de seis meses a reducir, o en su caso reasignar, las vacantes presupuestarias no cubiertas desde el ejercicio de 1992 y que figuren en las plantillas presupuestarias dotadas para el presente ejercicio. Dichas reducciones o reasignaciones se debían realizar a propuesta del Departamento de Hacienda y Administración Pública y previo informe de la Oficina para la modernización administrativa en función de las necesidades reales que se detecten.

Finalmente debe reseñarse que cuando el Decreto 249/1995 crea y regula la Comisión Delegada para Asuntos Económicos, se pretende "incardinar esta nueva norma en el proceso de mejora y racionalización de la Administración Pública Vasca y más en concreto en las medidas para renovar la estructura organizativa del Gobierno y la Administración del País Vasco"; para lo que, entre sus funciones, se menciona "el estudio y análisis de materias que, relativas a la Hacienda, Economía, Organización y reforma de la Administración Pública vasca, tengan un interés común a todos los Departamentos en que se estructura el Gobierno".

Conflictividad

Un año más no se han planteado recursos de inconstitucionalidad ni conflictos de competencia durante el año 1995. Es más, como consecuencia de un acuerdo

alcanzado en la Comisión bilateral para asuntos europeos, recién creada, se ha solicitado en diciembre, de mutuo acuerdo entre las partes, el archivo del conflicto positivo de competencia nº 630/88, interpuesto por el Gobierno vasco contra determinados artículos del Real Decreto 1492/1987, de 25 de noviembre, por el que se regulaban las funciones de la Unidad administradora del fondo social europeo. El motivo del conflicto era la potestad que el citado Real Decreto otorgaba a la Unidad, para obtener financiación europea. En el seno de la Comisión bilateral CEE, se acordó modificar el Real Decreto, introduciendo mecanismos de colaboración entre la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas para la selección de proyectos, estando pendiente el conflicto de archivo, a la espera de decisión por el Tribunal Constitucional.

También han finalizado este año dos procedimientos contencioso-administrativos ante el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, ambos interpuestos por la Administración del Estado, uno contra el Decreto sobre normas específicas para la aplicación de las transferencias de cantidades de referencia en el sector de la leche de vaca y de los productos lácticos, por satisfacción extraprocesal; y otro de la misma Administración, contra una Orden por la que se regulaba el procedimiento para la solicitud y concesión de ayudas "superficies" y de las primas ganaderas para la campaña 1995-1996, por desistimiento del demandante.

Valoración final

En una Comunidad Autónoma ciertamente convulsionada en la que el relativo peso nacionalista se ha demostrado en las recientes elecciones sindicales —el sindicato ELA-STV, ha conseguido el 40% de representatividad frente a UGT (16'10%), Comisiones Obreras (16'46%) y LAB (15'55%)—, el Lehendakari Ardanza insistía con ocasión de su intervención en el debate de política general, el 27 de septiembre, sobre el carácter dual y contradictorio de la sociedad vasca: dual en cuanto a la contraposición de espacios de inestabilidad y de estabilidad institucional; dual en lo que se refiere a la coexistencia de crisis política y recuperación económica; y dual, finalmente, por el contraste existente entre la acentuada crispación del discurso y la acción política, de un lado, y la relativa civilidad de los comportamientos y de las realidades sociales, de otro.

Contradicciones sociales por demás evidentes que no pueden marginar un espacio de confrontación social, en términos hoy ya desconocidos en ámbitos europeos. Y sin embargo, también este año, revela una Comunidad Autónoma que si en crisis, se mueve pluridiccionalmente, no desprovista de imaginación, desbloqueando situaciones deterioradas y abriendo caminos donde no existían. El desbloqueo en cuestiones tan peliagudas como la comisión bilateral para asuntos europeos, la articulación con la Comunidad Autónoma navarra, el relanzamiento, aunque sea a nivel de proyección teórica, de transferencias competenciales, un vasto proyecto de reforma administrativa, son ejemplos paradigmáticos de un esfuerzo de afrontamiento serio de temas de fondo de cualidad innegable.

Año por lo tanto calificable de interesante, que requiere sin embargo, la reválida, tantas veces remitida, de la necesaria concreción en lo previamente mencionado.

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios:

Total Diputados: 75

Composición a 1-I-1995:

Nacionalistas Vascos: 22

Socialistas Vascos: 12

Ezker Abertzalea (HB): 11

Popular Vasco: 11

Eusko Alkartasuna: 8

Izquierda Unida: 6

Foralista Alavés (UA): 5

A 31-XII-1995:

Sin cambios.

Estructura del Gobierno:

Presidente: José Antonio Ardanza Garro.

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.

Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente: P. Ormazabal.

Transportes y Obras Públicas: J.A. Maturana.

Comercio, Consumo y Turismo: R. Díez.

Tipo de Gobierno:

Por apoyo parlamentario: Mayoritario.

Partidos y número de parlamentarios que lo apoyan: PNV (22); PSE-PSOE (12); EA (8).

Composición del Gobierno: De coalición (tripartito). Reparto de carteras: PNV, Presidencia, Vicepresidencia y cinco Departamentos; PSE, tres Departamentos; EA, dos Departamentos.

Cambios en el Gobierno:

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.

A lo largo de todo el año 1995 no se produjo ningún cambio en la composición personal del Ejecutivo. Ha de notarse, sin embargo, que por Decreto 139/1995, de 7 de febrero, el Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente, pasó a denominarse de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente.

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza:

No ha habido.

Mociones de reprobación:

Ninguna. Como una indirecta iniciativa de este tipo puede considerarse la proposición no de ley que el Grupo Parlamentario de Herri Batasuna, cuya participación en la actividad de la Cámara es cada día más evidente, presentó con fecha 18 de mayo (BO Parlamento Vasco de 2 de junio), mediante la que se pretendía se solicitara por el Parlamento que el Consejero R. Jáuregui asumiera las responsabilidades que le correspondieran en su condición de Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma durante el tiempo en que actuaron los GAL, sin eludirlas "amparado en su actual condición de Consejero de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social". Los tres grupos de la mayoría gubernamental presentaron una enmienda a la totalidad en la que se evitaba toda referencia al Sr. Jáuregui, afirmándose que el fortalecimiento del sistema democrático hacía necesario el esclarecimiento de "la trama GAL hasta sus últimas consecuencias". Esta enmienda resultó aprobada por el Pleno en fecha 23 de junio.

Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas:*Datos globales:*

Interpelaciones tramitadas: 16

*Preguntas:**Orales en Pleno: 15**Orales en Comisión: 99**Escritas: 154**Proposiciones no de ley aprobadas: 40*

Resoluciones sobre debates generales aprobadas: Se aprobaron cuatro propuestas de resolución en el marco del debate sobre la Comunicación del Gobierno en materia de "Estadística industrial. Marco general de actuación 1991-1995" (Pleno del 30 de junio). Fueron igualmente aprobadas un total de cinco resoluciones como consecuencia del debate del Informe gubernamental "Sobre prioridades de negociación de las transferencias pendientes" (Pleno del 20 de octubre).

Debates y resoluciones más importantes: Las citadas anteriormente. Al igual que la discusión de la proposición no de ley de HB más arriba referida.

Reformas del Reglamento parlamentario:

Ninguna

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento:

Ninguna

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

Pueden resaltarse los siguientes aspectos de su actividad (se citan las fechas de aprobación de los Informes por el Pleno del Tribunal):

— Informe de fiscalización de la Universidad del País Vasco 1992 (26-01-95).

— Informe de fiscalización de la Cuenta General del Territorio Histórico de Alava para 1993 (23-02-95).

— Informe de evaluación de las ayudas al sector máquina-herramienta y las actividades I+D (18-05-95).

— Informe de fiscalización del Territorio Histórico de Gipuzkoa 1993 (21-07-95).

— Informe de fiscalización del Territorio Histórico de Bizkaia 1993 (20-10-95).

— Informe de fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma Vasca 1993 (20-10-95).

— Informe de fiscalización de la Universidad del País Vasco UPV-EHU 1993 (16-11-95).

Durante este ejercicio se renovó la composición del Tribunal de Cuentas. Cuatro de sus miembros, entre ellos el Presidente de la institución, repiten en el cargo.

Ararteko (Defensor del Pueblo de la Comunidad Autónoma):

Con fecha 10 de marzo cesó el titular de la Institución, coincidiendo con la toma de posesión del nuevo Ararteko (Xabier Markiegi Candina), que fue nombrado por Acuerdo de 3 de marzo (BOPV de 8 de marzo). Se produjo idéntica sustitución en la figura del Adjunto (el anterior había cesado, por finalización de su mandato, con fecha 22 de agosto de 1994 [ver Informe correspondiente a dicho año]; la toma de posesión de la nueva Adjunto se llevó a cabo el 27 de marzo de 1995).

Durante 1995 se tramitaron un total de 1155 expedientes de queja, lo que supone un incremento porcentual respecto del ejercicio anterior del 53%. Las actividades de oficio iniciadas por la Institución se elevaron a 38 (frente a las 20 de 1994). El Informe anual fue publicado en el BO del Parlamento con fecha 12 de abril; su debate ante la Comisión de Derechos Humanos se celebró el 10 de mayo, y el 2 de junio ante el Pleno. El único Informe extraordinario del ejercicio tuvo por objeto la "Asistencia no residencial a la tercera edad en la CAPV" (fue elevado a la Presidencia del Parlamento el día 27 de diciembre).

IV. LA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL

LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Marc Carrillo

La primera nota característica de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional producida durante el año 1995 es el notable descenso del número de resoluciones en las que el Tribunal ha tenido que pronunciarse para resolver litigios competenciales suscitados entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Recuérdese que el año pasado ya se había puesto de manifiesto una reducción del nivel de sentencias sobre temas autonómicos en relación al ritmo frenético de 1993. Así, si durante este año se había llegado hasta 49 resoluciones, en 1994 el número descendió a 22 —un nivel similar al de 1991— y en este año la disminución ha sido más que notoria, ya que sólo han sido 8 las sentencias que el Alto Tribunal ha dictado sobre temas en los que ha tenido que resolver disensiones competenciales del Estado autonómico.

Parece evidente que este descenso en la producción jurisprudencial ha de facilitar un mayor sosiego en la fundamentación jurídica de las sentencias y, por tanto, en la consolidación de los criterios interpretativos. La razón de esta reducción del número de resoluciones no significa, sin embargo, que las causas pendientes que el Tribunal todavía ha de resolver hayan menguado en exceso ya que, como se vuelve a comprobar este año, el retraso todavía sigue siendo demasiado importante. De los 8 asuntos solventados en el presente año, 3 datan nada menos que de actuaciones de 1987 (entre otros, el conflicto sobre Villaverde de Trucíos o el caso de la convocatoria de becas por la Secretaría General de Turismo, impugnado por el Gobierno Vasco); 1, de 1988 (el Real Decreto de la normativa a que deben ajustarse las denominaciones de origen del vino); tres, proceden de 1989 (por ejemplo, la importante Ley 4/1989, de 17 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres) y el resto de 1990 (entre las que destaca la dictada a propósito de la Ley del Parlamento de Baleares 12/1990, de 28 de diciembre, de Impuesto sobre las Loterías y el Real Decreto 439/1990, de 30 de marzo, por el que se regula el catálogo nacional de especies amenazadas). Parece obvio que un retraso que oscila todavía entre los cinco y los ocho años —equivalente al existente en 1994— es una rémora que pesa sobre la actividad jurisdiccional del Tribunal que en los años venideros debe ir desapareciendo. En este sentido, la predicción puede verse cumplida con el manifiesto descenso de la conflictividad competencial registrado especialmente a partir de 1993; a causa, especialmente, de la progresiva consolidación de una línea jurisprudencial con vocación de permanencia y, por supuesto, también como consecuencia de los pactos autonómicos entre PSOE y PP y la posterior reforma de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía política por la vía del artículo 143 de la Constitución.

Al igual que en Informes anteriores de los últimos años, se constata una lógica y saludable dependencia de las resoluciones del Tribunal respecto de su propia doctrina. La previsibilidad como nota distintiva de la seguridad jurídica se manifiesta de forma intensa a través de las constantes remisiones a los criterios hermenéuticos empleados previamente en casos similares. El valor del precedente es, en sí mismo, positivo, en la medida en que aporta elementos de seguridad ante los posibles conflictos de competencia que puedan generarse en el futuro, y consolida la posición del Tribunal como árbitro para la delimitación de los ámbitos competenciales; especialmente, con respecto a la problemática que suscita la tantas veces reiterada relación entre ley básica estatal y ley autonómica de desarrollo. Cuestión distinta es si realmente el alcance del ámbito material de cada una de ellas es el más adecuado para la efectiva configuración de un régimen de autonomía política. Pero, como ya se apuntaba el año anterior, se trata de un tema cuya reconsideración si es que cabe —cosa, por otra parte, notoria en varias Comunidades Autónomas— no depende tanto —diríase que a las alturas que estamos, más bien poco— de los criterios interpretativos del Tribunal Constitucional, como de un cambio de posición del legislador estatal al respecto, que es quien en definitiva puede modificar al alza el margen de maniobra legislativo de los Parlamentos autonómicos sobre sus respectivos ámbitos materiales de autogobierno.

En cuanto a los procedimientos constitucionales a través de los cuales se han resuelto problemas competenciales, en las sentencias dictadas este año se constata un reparto equilibrado entre el recurso de inconstitucionalidad —en 3 casos— y el conflicto de competencias —en 4— más la cuestión de inconstitucionalidad en una ocasión, como forma atípica pero funcional para la formulación procesal de contenciosos sobre la delimitación competencial. Pero este equilibrio no tiene mayor trascendencia, más allá de constatar que el origen de los conflictos competenciales ya resueltos no ofrece este año —a diferencia del pasado en el que predominó el conflicto motivado por reglamentos— hegemonía normativa alguna en favor de la ley o del reglamento. Como se aprecia en el apartado siguiente de este Informe, dedicado a la tramitación de conflictos ante el Tribunal Constitucional, todavía es prematuro concluir que las normas infralegales vayan a ser el objeto mayoritario de los conflictos de competencia iniciados ante la jurisdicción constitucional; pues si el año pasado parecía iniciarse una tendencia en este sentido, en éste se ha invertido de forma notoria. Por tanto, no es factible llegar a conclusiones fiables en este aspecto tanto si se toman como referencia los conflictos iniciados como los que han sido resueltos este año.

Cabe añadir también que en dos ocasiones el Tribunal ha resuelto de forma acumulada un recurso y un conflicto positivo que expresaban pretensiones procesales distintas aunque el objeto material fuese el mismo (en la Ley 12/1990, del Impuesto sobre las loterías de Baleares y su Reglamento de desarrollo —STC 49/1995— y también en el de la Ley estatal 102/1995, de Conservación de espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, y tres Reales Decretos de desarrollo —las STC 102/1995-). Las consecuencias de orden procesal que en relación a esta acumulación de recursos se suscitan se abordan en el epígrafe siguiente.

Lo que viene siendo una constante procesal en el proceso de construcción del Estado de las autonomías es la sistemática aplicación del privilegio estatal de la

impugnación suspensiva de disposiciones autonómicas (art. 161.2 CE) cuando es el Estado el recurrente. En las dos ocasiones en las que la sentencia resuelve un recurso o conflicto instado a iniciativa del Estado, dicho precepto ha sido activado. A igual conclusión se llega cuando se analizan conflictos iniciados este año.

En relación al sentido de las resoluciones, predominan las sentencias estimativas en 5 casos, favoreciendo en 4 las pretensiones de la Comunidad Autónoma y en la restante las del Estado. Este año no hay ninguna sentencia de carácter explícitamente interpretativo.

En cuanto a las novedades jurisprudenciales no hay aportaciones significativas, excepción hecha —aunque no exactamente por razones de carácter innovador— de la relevante sentencia sobre la materia competencial del medio ambiente y la delimitación competencial que de ella hace (STC 102/1995). En todo caso, a modo de síntesis de los aspectos jurisprudenciales más relevantes deducibles durante este año habría que destacar los temas siguientes:

- 1) *Las cuestiones de orden procesal en el contencioso competencial.*
- 2) *De nuevo, la noción de legislación básica con especial referencia al ámbito material del medio ambiente.*
- 3) *Otra vez, la incidencia del ordenamiento jurídico comunitario en el derecho interno y su sistema de distribución competencial.*

1) *Las cuestiones de orden procesal en el contencioso competencial.*

Seguramente, una de las notas características de la jurisprudencia constitucional durante el presente año han sido las cuestiones de orden formal que se abordan en una buena parte de las sentencias. Concretamente, en seis de las ocho registradas son perceptibles consideraciones de orden procesal que, en algunos casos presentan especial relevancia.

- a) *La acumulación en un solo procedimiento de dos pretensiones procesalmente distintas.*

Se trata de la sentencia 49/1995 que resuelve el conflicto planteado, de un lado, por el recurso de inconstitucionalidad contra la *Ley del Parlamento de Baleares 12/1990, de 28 de diciembre, de Impuesto sobre Loterías*; y, por otro, el conflicto positivo de competencias planteado contra el *Decreto del Consejo de Gobierno 103/1990, de 13 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la citada Ley*. La cuestión procesal que aquí se suscita es la derivada de la aparición en un solo procedimiento, resuelto, por tanto, mediante una sola sentencia, de dos pretensiones de objeto material común pero sustentadas en dos vías procesalmente distintas: el recurso de inconstitucionalidad y el conflicto de competencias.

Ciertamente, no es la primera vez que el Tribunal decide actuar de la misma

forma (pues mantuvo idéntico proceder en las SSTC 227/1988 y 132/1989), pero también es cierto que en supuestos similares no siempre ha mantenido idéntico criterio procesal (por ejemplo, así lo hizo en la STC 64/1984), hasta el punto de rechazar pronunciarse sobre el conflicto planteado en relación a un Reglamento que desarrollaba una Ley que era el objeto del recurso. A este respecto, hay que subrayar que en los artículos 73 y 67 de la LOTC nada se dice en cuanto a la posibilidad de la acumulación de ambos procedimientos; no obstante, de la no previsión no parece razonable concluir que se derive una explícita desautorización. Más bien todo lo contrario, dado que el carácter complementario que manifiestan el recurso de inconstitucionalidad y el conflicto de competencias, además de evidentes razones de economía procesal, constituyen elementos suficientes para que, llegado el caso el Tribunal pueda resolver en un solo acto las cuestiones competenciales planteadas a través de los dos procedimientos. Para ello es requisito necesario, a fin de evitar disfuncionalidades procesales, que se resuelvan con igual precisión tanto las cuestiones de titularidad competencial como las referentes a la validez o eficacia de la norma con rango de ley en la que, como en el caso que nos ocupa, se base el conflicto.

b) *Competencia jurisdiccional del Tribunal Constitucional y artículo 149.3 de la CE.*

La Cuestión de inconstitucionalidad promovida por jueces y tribunales se ha configurado como una vía más —aunque atípica— para plantear problemas de carácter competencial. De acuerdo, pues, con la previsión constitucional del artículo 163, también en materia autonómica, la cuestión podrá ser planteada en relación a una norma con rango de ley que pueda ser contraria a la Constitución, aplicable al caso y de cuya validez dependa el fallo. No hay duda, pues, que la competencia jurisdiccional para entender del objeto de la Cuestión corresponde al Tribunal Constitucional. No obstante, en la sentencia 163/1995 se aborda un tema de especial relevancia en relación a la competencia del Tribunal Constitucional ante una duda planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en Granada, con respecto a la *Ley andaluza 2/1989, de 18 de julio, de Espacios Naturales Protegidos*. En esencia, la duda versa sobre si el análisis de la relación entre ley estatal y ley andaluza puede ser resuelta —dice el Tribunal Superior— como sostiene cierto sector doctrinal, por la misma Sala, al ser la primera de aquéllas —en tanto que ley básica— de más valor que la segunda, por lo que su prevalencia obliga a la aplicación directa, conforme a lo dispuesto en la cláusula residual del artículo 149.3 de la CE; o si, por el contrario, procede plantear la Cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.

El tema es sin duda importante porque en él se dilucida si existen o no excepciones al juicio de constitucionalidad que sobre la leyes corresponde al alto Tribunal. En este sentido hay que precisar que las leyes básicas del artículo 149.1 de la CE constituyen el común denominador que, en todo caso, el legislador constituyente consideró que debían respetar las leyes autonómicas para concretar su ámbito de autogobierno. Sería reiterativo invocar ahora las numerosas resoluciones del Tribunal en las que interpreta la noción de norma básica y su relación con la legis-

lación autonómica de desarrollo; pero, lo que resulta procedente recordar es que en todo caso, la determinación de este común denominador por el legislador estatal no le libera del control jurisdiccional del intérprete supremo de la Constitución; la definición de lo básico no está exenta de control de constitucionalidad. Asimismo, tampoco queda liberado el legislador autonómico respecto de dicho control al objeto de verificar su adecuación al bloque de la constitucionalidad y, en su caso, a las leyes básicas del 149.1. En ambos supuestos el monopolio jurisdiccional del Tribunal Constitucional es evidente, por lo que no son posibles excepciones al mismo si no es a fuerza de modificar el propio estatuto jurídico de la jurisdicción constitucional. Por otra parte, la jurisprudencia del Tribunal ha reiterado que la cláusula del artículo 149.3 no es una regla atributiva de competencias (STC 147/1991). Por todo ello, es relevante el criterio taxativo adoptado por el Tribunal en esta sentencia al reclamar su competencia sobre el caso, considerando que los Jueces y Tribunales no pueden pretender una excepción a lo previsto en los artículos 163 y 153 a). (competencia del TC sobre las normas con rango de ley), así como lo establecido al respecto en el Estatuto de Autonomía de Andalucía (art. 45.1). Por consiguiente —establece el Tribunal— «las leyes básicas, en la medida que vienen a fijar el alcance preciso del ámbito en el que las CCAA pueden ejercitar legítimamente sus competencias, operan como canon en el control de constitucionalidad de las leyes autonómicas; y dicho control, como es bien sabido corresponde en régimen de monopolio al Tribunal Constitucional. Por otra parte, no es asumible la posición del Tribunal Superior al sostener el valor superior de la ley básica respecto de la ley autonómica, dejando traslucir un criterio de jerarquía y no de competencia para definir la relación entre ambas normas. De ser así, se trataría de un planteamiento totalmente erróneo.

c) *El objeto de enjuiciamiento y modificación del ordenamiento.*

No es la primera ocasión en la que se produce una variación del objeto de enjuiciamiento como consecuencia del lapso de tiempo que transcurre entre la iniciación de un procedimiento conflictual y la sentencia del Tribunal. Si, como se constata año tras año, la media de espacio temporal entre ambas oscila entre cinco y seis años, y en ocasiones incluso algo más, no deja de ser probable que entre tanto se produzcan variaciones en la regulación jurídica de la materia objeto de discrepancia competencial. No se olvide que en este largo espacio de tiempo es seguro que, como mínimo, se hayan celebrado elecciones generales y, por tanto, se haya producido un cambio de legislador. A este respecto el Tribunal considera, invocando el principio «*iura novit curia*» y afirmando a su vez que el juicio de constitucionalidad no tiene sentido histórico, que su función jurisdiccional debe proyectarse, lógicamente, sobre el derecho vigente al momento de dictar sentencia. A este respecto, en la importante sentencia sobre medio ambiente dictada este año —la STC 102/1995— en relación a la Ley estatal 4/1989 y los Decretos que la desarrollan 1095/1989; 1118/1989 y 439/1990, el Tribunal se plantea el impacto que sobre el bloque de la constitucionalidad y, más concretamente, sobre el contenido del Estatuto de Autonomía de algunas Comunidades Autónomas tuvo la Ley Orgánica 9/1992, así como las reformas estatutarias que con causa de dicha Ley se produje-

ron en 1994, para llegar a la conclusión de que el parámetro de constitucionalidad a emplear por el órgano juzgador del conflicto competencial había de ser, respecto de los Estatutos de Autonomía, el resultante de las citadas reformas y no el texto previo.

d) *El requerimiento previo en el conflicto positivo de competencias entre Comunidades Autónomas y la dación de cuenta al Gobierno.*

La cuestión procesal del requerimiento previo al planteamiento del conflicto de competencias entre dos Comunidades Autónomas y la obligación de dar cuenta al Gobierno por parte de quien lo promueve (art. 63.1 y 2 de la LOTC) se plantea este año en un conflicto de esta naturaleza que enfrentó a las Comunidades Autónomas de Cantabria y País Vasco. Se trata de la Sentencia 101/1995, que resolvió el conflicto planteado como consecuencia de *determinados actos del Gobierno vasco en el Municipio de Villaverde de Trucíos, perteneciente a la Comunidad Autónoma de Cantabria.*

En una de sus alegaciones, la representación del Gobierno vasco consideró que las imputaciones del Consejo de Gobierno cántabro adolecían de un vicio formal previo, al no cumplir el requisito formal previsto para la formulación de conflictos positivos entre dos Comunidades Autónomas, como es, la obligación de dar cuenta al Gobierno del Estado del requerimiento formulado a la otra Comunidad Autónoma. El Tribunal Constitucional se plantea el significado de esta ausencia en el conflicto planteado posteriormente por la Comunidad Autónoma de Cantabria frente al País Vasco.

El planteamiento jurisprudencial se centra en la necesidad de compatibilizar el respeto a los requisitos procesales, concebidos como una cuestión de orden público indisponible por las partes, con la necesaria flexibilidad no enervante en la interpretación de aquéllos, a fin de procurar un más fácil acceso a la jurisdicción constitucional, si existen motivos objetivos para que se pronuncie sobre temas competenciales.

En relación a la consideración de los requisitos procesales como elementos de orden público y, más específicamente, con respecto al requerimiento y la dación de cuenta al Gobierno central, el Tribunal invoca jurisprudencia anterior (STC 104/1989) para afirmar que dichos requisitos no constituyen un mero obstáculo formalista cuyo incumplimiento pueda ser sanado de oficio por vía interpretativa, o que su finalidad sea simplemente la de permitir a la parte demandada preparar anticipadamente su defensa, de modo que la omisión siquiera parcial del requisito, pudiese entenderse convalidada con las alegaciones formuladas en la posterior demanda.

Parecía, pues, que con este planteamiento inicial, el Tribunal optaría por considerar que la omisión de la dación de cuenta al Gobierno del Estado por la Comunidad Autónoma promotora del conflicto sería un impedimento insalvable; máxime si, como posteriormente añadiría, la citada dación tiene singular importancia, puesto que su finalidad es la de facilitar al Gobierno el conocimiento oficial del inicio del conflicto y, por tanto, que pueda tomar, si lo estima conveniente, las medidas a su alcance para intervenir en el contencioso competencial.

Sin embargo, el Tribunal, considera —razonablemente— que la presencia de la representación del Estado a través de su Abogado —quien solicitó de oficio su intervención en el proceso conflictual por posible incidencia también sobre las competencias estatales— compensó el olvido de dicho requisito por la Comunidad Autónoma promotora del conflicto. Mantener la exigencia de dicho requisito cuando su ausencia había sido ya cubierta a través de otra vía procesal, hubiese supuesto un rigorismo procesal innecesario (en la misma línea, la STC 88/1986) si finalmente, y aunque de manera atípica, la dación de cuenta al Estado ya se había producido.

e) *En cuanto a los efectos de la sentencias: ausencia de contenido plenamente reparador.*

No es una cuestión novedosa pero merece ser destacada puesto que acostumbra a ser habitual que el Tribunal resuelva en este sentido, especialmente cuando se pronuncia sobre problemas competenciales que se han generado como consecuencia de la actividad de fomento a través de la aportación de subvenciones. En este caso, una vez constatada la invasión competencial, es decir, la infracción del sistema de distribución de competencias mediante un uso abusivo de la subvención, la sentencia se limita a hacer constar el exceso competencial, especificando a que ente territorial correspondía en realidad ejercer la competencia. Pero, en la medida en que el gasto público, lógicamente, ya se ha llevado a cabo, y ha generado situaciones fácticas de derechos adquiridos, el Tribunal decide que a fin de evitar perjuicios a quienes no tienen responsabilidad alguna en la infracción competencial, conviene dictar un fallo de contenido exclusivamente destinado a la determinación de la titularidad competencial, evitando, por tanto, una decisión de carácter plenamente reparador.

Este ha sido el caso de la sentencia 175/1995 que se estudia con mayor detalle en el último apartado, por la que se estimó el conflicto de competencia planteado por el Gobierno vasco con respecto a la *Resolución de 3 de febrero de 1987, de la Secretaría General de Turismo, por la que se anuncia convocatoria de becas para alumnos extranjeros de enseñanzas turísticas y hoteleras (...)* y se dictan normas por las que ha de regularse este concurso. En la medida en que, obviamente, a la fecha de la sentencia las becas ya habían sido concedidas, el efecto de la sentencia no incidía sobre este aspecto, limitándose a determinar que la competencia controvertida sobre la gestión de esta actividad de fomento de turismo, concreción de las obligaciones internacionales del Estado, no correspondía a éste sino a la Comunidad Autónoma del País Vasco. Es decir, la sentencia, de acuerdo con las facultades que al Tribunal le atribuye el artículo 66 de la LOTC en relación a las situaciones de hecho creadas al amparo de la disposición origen del conflicto, tiene un valor estrictamente declarativo (véase, a modo de precedente en este sentido, la STC 133/1992).

2) *De nuevo, la noción de legislación básica con especial referencia al ámbito material del medio ambiente.*

a) *La materia competencial del medio ambiente.*

La sentencia 102/1995 ya citada en anteriores epígrafes aborda de forma espe-

cífica el significado de la materia competencial referida al medio ambiente a partir de una amplia gama de recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia planteados por varias Comunidades Autónomas contra la *Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres*. La sentencia es importante por cuanto significa de esfuerzo, todo sea dicho, no siempre preciso, de delimitación de los contornos materiales de la competencia; y más moderadamente, también lo es por las reflexiones que a propósito del ámbito de la legislación básica estatal se hacen. Este segundo aspecto se trata en el apartado siguiente de este epígrafe.

En todo caso, la sentencia se ubica en un conflicto competencial generado por una ley estatal en un lapso de tiempo que, como se vio en el primer apartado, se han modificado las normas de referencia integradas en el bloque de la constitucionalidad, como consecuencia de la Ley Orgánica 9/1992 y la reforma estatutaria de 1994. Por esta razón, la primera dificultad que se presenta para abordar el juicio de atribución competencial radica en la inicial heterogeneidad de la regulación de esta materia según sea la Comunidad Autónoma litigante. Ya que con la modificación del ordenamiento gestada en el lapso de tiempo comprendido entre la fecha de la ley y la fecha de la sentencia, la protección del medio ambiente en algunas Comunidades Autónomas se ha trasladado de la Constitución al Estatuto de Autonomía.

En esta nueva tesitura, el marco normativo integrado por la Constitución y los EEAA define el bloque de la constitucionalidad según una perspectiva funcional consistente en atribuir al Estado la legislación básica y a las CCAA su desarrollo. Pero ciertamente en éste como en tantos otros ámbitos materiales, esta perspectiva ha resultado ser un criterio enormemente insuficiente, máxime si se tiene en cuenta que la materia medio ambiente se encuentra encuadrada, según los Estatutos, en títulos competenciales de contenido diverso, en unos casos afines y en otros colindantes: a saber, la protección de zonas de montaña, de marismas de lagunas, la ecología, los ecosistemas en los que se desarrollan actividades específicas como la caza, la pesca o donde se promueve el entorno natural, etc.

Por esta razón urgía una delimitación material que la sentencia que nos ocupa intenta abordar. Y el Tribunal lo hace desde la previa consideración del carácter complejo y polifacético de las cuestiones relativas al medio ambiente que su jurisprudencia ya establecía en la STC 64/1982. Esta complejidad se traduce en un amplio catálogo de competencias estatales y autonómicas que, en sí mismas, se proyectan también sobre otras materias competenciales, lo cual exige reconducir a unidad lo que puede quedar peligrosamente disperso. Con esta finalidad, el Tribunal lleva a cabo una aproximación al ámbito material del medio ambiente a partir de su doble dimensión objetiva y funcional.

Para la determinación de los contornos materiales desde una perspectiva objetiva, la sentencia recurre tanto a criterios interpretativos gramaticales —así, la definición en el Diccionario de la Real Academia— como a parámetros jurídicos que le permitan concretar algo más el sentido de la voluntad del constituyente y la jurisprudencia referida al artículo 45 de la CE. A este respecto, en una descomposición factorial analítica se identifican en el medio ambiente una serie de elementos o agentes geológicos, climáticos, químicos, biológicos y sociales que rodean a los

seres vivos y actúan sobre ellos para bien o para mal, condicionando su existencia, su identidad, su desarrollo y más de una vez su extinción, desaparición o consumición. Sin embargo, la amplitud de esta descripción no facilita la delimitación material de la competencia.

En lo que concierne al análisis constitucional más específico, el Tribunal constata que el medio ambiente no puede quedar reducido a la mera yuxtaposición de los recursos naturales y su base física, sino que, más bien, es el entramado complejo de relaciones de todos esos elementos que, por sí mismos, tienen existencia propia y anterior. Por tanto, el medio ambiente se configura como un concepto estructural cuya idea rectora es el equilibrio de factores. Su carácter complejo y polifacético hace que las cuestiones relativas a su ámbito material afecten a los más variados sectores del ordenamiento jurídico.

Desde la dimensión formal que le afecta, el medio ambiente adquiere la doble condición funcional como derecho y deber. Que se traduce en la competencia estatal para la protección, conservación y mejora del entorno. Ello hace que concurra de forma que el propio Tribunal califica de poliédrica, con otras muchas competencias autonómicas sobre ordenación del territorio y urbanismo, agricultura y ganadería, montes aguas, caza y pesca. Es decir, la materia medio ambiente presenta un efecto transversal sobre otras, aunque esta «*vis expansiva*» no puede operar de tal forma que habilite al Estado para la merma de competencias autonómicas exclusivas y su invasión más allá de lo que es básico. Y es, por tanto, en el ámbito de la legislación básica del Estado, donde se dilucidan los aspectos esenciales de esta sentencia.

A mi juicio, no obstante, no sólo es de la legislación básica de quien depende la cuestión sino también de la delimitación material de la competencia, aspecto éste que a la postre la STC 102/1995 no asegura en toda su extensión. La múltiple concurrencia con otras materias competenciales (ordenación del territorio o urbanismo son un ejemplo, al que podían incorporarse otros como aeropuertos, costas, etc.) pueden hacer inabarcable el contenido material de la competencia.

b) *Consideraciones de nuevo sobre lo básico.*

Desde luego, no es que durante este año el Tribunal haya variado sustancialmente sus criterios hermenéuticos sobre la relación entre ley básica y ley desarrollo autonómico. La vinculación por razones de competencia entre ambas normas ha ocupado a la jurisdicción constitucional en algunas de sus resoluciones y, en este sentido, a modo de reseña, conviene citar algunas consideraciones sobre el ámbito de lo básico que parecen decantarse de forma algo más significativa por una concepción que, en principio, obedece más a la lógica principialista que no a parámetros dirigistas. Es decir, de la sentencia sobre la materia competencial del medio ambiente antes evocada (STC 102/1995) subyace una concepción más reductiva (o de «*self restraint*») del ámbito de intervención de la legislación básica estatal sobre las diversas materias competenciales atribuidas a las Comunidades Autónomas.

Así parece deducirse de la Sentencia 156/1995, que se remite literalmente a la precitada STC 102/1995 para desestimar un recurso de inconstitucionalidad con-

tra la *Ley del Parlamento Vasco 5/1989, de 6 de julio, de Protección y Ordenación de la reserva de la Biosfera de Urdabai*. La *litis* competencial suscitada por el Gobierno del Estado se centra en determinar si ha habido exceso por parte del Parlamento Vasco a la hora de legislar sobre medio ambiente y, específicamente, al crear una nueva figura del mismo —a parte de la protección de la gea, flora, fauna, etc.— como es la biosfera en Urdabai. El mismo Tribunal afirma que se aparta de criterios anteriores sostenidos entre otras —y por todas— en su STC 149/1991 al afirmar que el Estado, al establecer la legislación básica, «no puede llegar (...) a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las CCAA con competencia en materia de medio ambiente, vaciándolas de contenido. Lo básico tiene, pues, un carácter mínimo, como patrón indispensable para la protección del medio ambiente. La relación entre ley básica y ley de desarrollo es una estratificación de niveles, donde el estatal ha de ser suficiente y homogéneo, pero mejorable por así decirlo, para adaptarlo a las circunstancias de cada Comunidad Autónoma». Y esta posibilidad de mejora ha de ser objeto de reserva de ley autonómica, donde la libertad de opción normativa fundada en la libertad de opción política ha de venir asegurada por una ley menos intervencionista.

Al margen de la cuestión del ámbito reservado a lo básico, y en otro orden de cosas, el Tribunal reproduce su doctrina para avalar la constitucionalidad de los derechos de tanteo y retracto, entendidos como técnica de protección del medio ambiente, sin que ello suponga una vulneración de la competencia estatal sobre legislación civil (SSTC 170/1989 y 102/1995). A igual conclusión se llega en relación a la potestad sancionatoria de las Comunidades Autónomas: es bien sabido que dicha potestad no configura un título competencial autónomo (STC 87/1985) por lo que las Comunidades Autónomas solo podrán adoptar normas administrativas sancionadoras cuando teniendo competencia sobre la materia —como es el caso del medio ambiente— tales disposiciones se acomoden a las garantías dispuestas en el derecho sancionador (art. 25.1 CE). En la medida en que el legislador autonómico, como es el caso del vasco en este caso, no modifica los tipos ilícitos que provocan sanción, ni la especificación de la gravedad de alguno de ellos, sino que se limita a establecer una gradación de las sanciones, desprovista de divergencias desproporcionadas, tal previsión no lesiona las condiciones básicas de igualdad para el ejercicio de los derechos (art. 149.1.1ª).

3) *Otra vez, la incidencia del ordenamiento jurídico comunitario en el derecho interno y su sistema de distribución competencial.*

Es reiterada la doctrina del Tribunal Constitucional acerca de las derivaciones competenciales que suscita la ejecución del Derecho comunitario, en el sentido de que en ningún caso tal circunstancia puede ocasionar una modificación del sistema estatal de distribución de competencias (SSTC 172/1992, 80/1993 y 141/1993). En términos más explícitos, ello significa que el Estado no puede aprovechar la ocasión que se produce como consecuencia de la ejecución o gestión de la normativa contenida en las directivas europeas, al objeto de absorber para sí una competencia que, de acuerdo con el bloque de la constitucionalidad corresponde a la Comunidad Autónoma. La necesidad de establecer e incentivar los, en muchas ocasiones,

necesarios mecanismos de colaboración inter-administrativa, no puede conllevar, en aras de una pretendida voluntad armonizadora, la supresión de la competencia autonómica sobre una determinada materia.

Esta es en esencia la doctrina que el Tribunal vuelve a invocar en su sentencia 175/1995, para estimar el conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno vasco en relación a una Resolución de 2 de febrero de 1987, de la Secretaría General de Turismo, *por la que anuncia convocatoria de becas para alumnos extranjeros de enseñanzas turísticas y hoteleras (...) y se dictan normas por las que ha de regularse este concurso*. Para la representación del Gobierno vasco, la citada Resolución invadía competencias autonómicas en materia de turismo. ¿Por qué?: pues porque, aunque la convocatoria de las becas constituye una labor de ejecución de los Convenios de Cooperación Turística suscritos por España con distintos países, es lo cierto que la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencia exclusiva, en sentido estricto, sobre la materia turismo (art. 10.36 de su Estatuto) y que, asimismo, el artículo 20.3 de su Norma institucional básica le faculta para ejecutar los Tratados y Convenios en todo lo que afecte a las materias atribuidas a su competencia. En la medida en que la Resolución estatal excluyó toda posibilidad de disponer alguna forma de colaboración entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco para conjugar los respectivos intereses subyacentes, el Estado estaba desconociendo el orden interno de distribución de competencias.

En definitiva, la sentencia plantea la problemática que se deriva de la actividad de fomento de carácter subvencional —en este caso, la concesión de unas becas de estudio— como una forma más de absorción de competencias autonómicas por parte del Estado.

A fin de atender las pretensiones competenciales argüidas por la Comunidad Autónoma, el Tribunal invoca criterios jurisprudenciales sentados con anterioridad y que se sintetizan en los siguientes criterios: 1º) la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales no puede interpretarse otorgando *vis expansiva* al artículo 149.1 3ª de la CE (SSTC 80/1993 y 165/1994); 2º) La incidencia de una competencia autonómica fuera del territorio de la misma Comunidad Autónoma o, incluso, del propio Estado, no puede suponer automáticamente su absorción en favor del ente titular de la competencia en materia de relaciones internacionales, y 3º) la capacidad de contraer gasto por parte del Estado a través de la actividad subvencional de fomento no puede comportar, de forma indiscriminada, la neutralización de las competencias autonómicas sobre la materia subvencionada (SSTC 13/1992, 91/1992, 202/1992 y 330/1993).

Más en concreto, lo que en este caso está en juego no es la incuestionable competencia estatal para firmar Acuerdos internacionales de cooperación turística a fin de, como sucede en este caso, fomentar las enseñanzas turísticas y hoteleras. Lo que se cuestiona es la competencia ejecutiva de gestión sobre la misma materia; es decir, la forma que hay que dar al cumplimiento en el orden interno de competencias a los compromisos internacionales del Estado, lo cual incide en la materia turismo atribuida a la competencia de la Comunidad Autónoma. En la medida que dicha materia percute sobre las relaciones internacionales del Estado, el Tribunal, a fin de justificar la titularidad competencial en favor del Gobierno vasco, retiene

para sí dos criterios de gran relevancia para la delimitación competencial. En primer lugar, una concepción relativa del concepto de territorio, de manera tal que —afortunadamente para este caso pero no para otros— niega que una situación fáctica de suprateritorialidad de la competencia deba tener como efecto automático la reversión de la competencia en favor del Estado. En segundo lugar, que cuando la subvención estatal incida sobre ámbitos competenciales que le son ajenos, dicha capacidad de gasto no puede tampoco habilitar al Estado para alterar el sistema constitucional de competencias en su favor, por el hecho de ser él quien otorga la subvención.

No obstante, la *ratio decidendi* de la sentencia se basa en la ausencia de uno de los requisitos que son característicos en todo Estado compuesto, para el desarrollo de las competencias tanto propias como de los entes descentralizados. Se trata, obviamente, de los instrumentos de colaboración entre Estado y Comunidades Autónomas; y más concretamente, de la falta de mecanismos de cooperación que permitan conjugar los intereses estatales y autonómicos que confluyen en la gestión de la competencia: por parte del Estado, el cumplimiento de sus obligaciones internacionales y, por parte de la Comunidad Autónoma del País Vasco, el fomento de su actividad turística, como función integrada en esta materia competencial.

La posición del Tribunal es, pues, la de considerar que la materia de turismo atribuida, *inicialmente*, de forma exclusiva por su Estatuto de Autonomía a la Comunidad Autónoma, cuando incide, como en el presente caso, sobre materia competencial de titularidad estatal, su gestión no puede llevarse a cabo más que a través de fórmulas de colaboración funcional.

En un orden similar de problemas de carácter competencial, en relación a la incidencia del Derecho comunitario sobre el sistema estatal de distribución de competencias, el Tribunal precisa en su sentencia 112/1995 que el Estado no puede utilizar su facultad de ratificación de los Reglamentos europeos para alterar dicho sistema. El asunto trae causa del conflicto de competencias promovido por la Generalidad de Cataluña contra el *Real Decreto 157/1988, de 22 de febrero, por el que establece la normativa a que deben ajustarse las denominaciones de origen y las denominaciones de origen calificadas de vinos y sus respectivos reglamentos*, en el que se asumen los postulados de la parte autonómica según los cuales, las reglas de delimitación competencial no pueden ser variadas interpretando que la potestad de «ratificar» una normativa comunitaria europea, pueda ser confundida con una potestad legiferante o con una habilitación en favor de la ley o del reglamento estatal.

Finalmente, cabe reseñar una vez más el criterio del Tribunal de evitar la utilización indiscriminada mediante la aplicación de criterios finalistas, de títulos competenciales horizontales para, de esta forma, permitir al Estado asumir la competencia sobre materias en las que, sin embargo, la Comunidad Autónoma dispone de título competencial. Este es el caso de la sentencia 59/1995, por la que se declara que la gestión de las cantidades que el Estado destina a la rehabilitación de viviendas de promoción pública corresponde a la Comunidad Autónoma, con competencia exclusiva en dicha materia. Es por tanto razonable, que se impugne el *Convenio de financiación de operaciones de rehabilitación de viviendas de promoción pública, concertado entre el Director General de la Vivienda del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo y el concejal-Presidente del Patronato Municipal de la*

Vivienda del Ayuntamiento de Barcelona. La razón no es otra que de rechazar que la capacidad de gasto contraída por el Estado para una actividad de promoción como la descrita, pueda desnaturalizar la competencia autonómica sobre la materia. No se trata de negar la actividad de fomento que el Estado, sin duda, puede llevar a cabo, sino de impedir la asunción de la competencia invocando en su favor, títulos competenciales transversales para legitimar la titularidad competencial, como, por ejemplo: la regulación de las condiciones básicas para el ejercicio de los derechos; las bases para la ordenación del crédito, o el derecho a una vivienda digna que, en sí mismo, no constituye título competencial alguno. Más posibilista, sin embargo, se muestra en relación a la competencia estatal para la planificación general de la economía, donde reconoce la incidencia sobre la actividad promocional sobre vivienda de protección oficial (traducida en el apreciable volumen de recursos movilizados y el elevado número de convenios celebrados), pero no hasta el punto de justificar la procedencia de una gestión centralizada por el Estado, si no es a costa de anular las competencias autonómicas sobre la materia vivienda. Ahora bien, los argumentos no son más precisos, por lo que carecen de elementos de previsibilidad que aumenten su solidez. Volviendo sobre sus propios pasos sentados en la STC 13/1992, el Tribunal afirma que el Estado puede regular las condiciones esenciales del otorgamiento de ayudas hasta donde le permite su competencia general básica o de coordinación, pero la gestión de los fondos ha de corresponder, generalmente a las CCAA, lo que implica que deben ser distribuidos entre ellas conforme a criterios objetivos o mediante convenios. Aunque cabe una gestión centralizada por el Estado, ello únicamente es factible cuando resulte imprescindible, siempre en función de cada caso y cuando esté razonablemente justificada en razón de la medida de fomento de que se trate.

TRAMITACION DE CONFLICTOS DE COMPETENCIA ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Marc Carrillo

Se aborda en este apartado la actividad conflictual registrada entre el Estado y las Comunidades Autónomas durante el presente año. El análisis se realiza desde el triple punto de referencia que ofrecen tres actuaciones distintas, pero a la vez conexas entre sí, de la confrontación jurídica que puede producirse ante el Tribunal Constitucional para la mutua salvaguarda de los ámbitos competenciales de las entidades territoriales que entran en conflicto. Se trata en primer lugar de la aparición de nuevos conflictos a través de los procedimientos constitucionales previstos: los conflictos de competencia, el recurso de inconstitucionalidad y también en su caso, la vía atípica de la cuestión de inconstitucionalidad, que este año también ha sido utilizada para resolver problemas competenciales. Sobre este particular, y dentro de la tónica registrada en los últimos años de disminución de la conflictividad entre el Estado y las Comunidades Autónomas, cabe significar, no obstante, un muy ligero aumento con respecto al pasado año. En segundo lugar, hay que hacer mención a las actuaciones del Tribunal que se manifiestan a través de los Autos en los que se acuerda el desistimiento o, en su caso, el allanamiento que se producen en relación con la actividad conflictual y que como tales reducen el número de conflictos sobre los que a la postre el Tribunal ha de pronunciarse. Estas dos instituciones procesales tienen una especial relevancia en el proceso constitucional porque su mayor o menor proliferación denota el nivel de asentamiento que el proceso de descentralización política va experimentando. Esto es así porque, como es propio de ambas instituciones, su puesta en práctica comporta el cese de la situación conflictual; concretamente, en el caso del desistimiento, las partes rechazan proseguir con la actividad conflictual iniciada anteriormente por las nulas posibilidades de que sus pretensiones competenciales puedan ser atendidas. Las razones pueden ser diversas: entre otras, por ejemplo, el desistimiento puede producirse como consecuencia de una jurisprudencia en sentido contrario del Tribunal muy consolidada; o por la aprobación de un cuerpo normativo *ex novo* que modifica o anula el sentido del conflicto planteado, etc. El allanamiento se produce cuando la parte actora acepta los planteamientos sostenidos por la otra parte, situación ésta que, al igual que el año pasado, no se ha producido en ninguna ocasión durante el presente. Por último, el incidente de suspensión es una medida cautelar que sólo opera de forma automática cuando la instrumenta el Presidente del Gobierno (art. 161.2 de la CE), dentro de la lógica del desequilibrio procesal que el mismo texto constitucional establece entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Se trata, pues, de 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 la norma autonómica impugnada. A este respecto, cabe apuntar que al igual que

en años pasados, habrá que estar a futuras decisiones del Tribunal sobre el fondo de los asuntos que en 1995 han sido objeto del incidente de suspensión, para comprobar en qué medida éste prefigura o no la decisión final sobre el conflicto.

Los datos de estadística general que ofrece el presente año plantean diferencias de escaso relieve con respecto al año pasado. La tónica general de reducción de la actividad conflictual de los últimos años no progresa en éste, pero, en todo caso, tampoco experimenta una involución que denote un aumento de la conflictividad. En realidad se mantiene en la línea de disminución, especialmente si se utiliza como referencia el parámetro que ofrecía la situación hace tres o cuatro años. En principio, es preciso constatar que el número de actuaciones del Tribunal (nuevos conflictos, desestimientos/allanamientos e incidentes de suspensión) ha experimentado un ligero aumento: 42 sobre 35 durante el año 1994. No obstante, ello en sí mismo no tiene mayor significado que el cuantitativo. Más importancia presentan las cifras parciales, ya que en relación a los nuevos conflictos se produce un ligero aumento, ya que este año llegan a 27 por 18 el año anterior; aunque este dato hay que matizarlo ya que de los 27 nuevos conflictos, habría que restar 4 que no fueron suscitados por entes territoriales (Estado o CCAA) sino por Tribunales Superiores de Justicia a través de la vía procesal atípica que, en este sentido es la cuestión de inconstitucionalidad. A estas cuatro cuestiones habría que añadir algunas más que no se registran como nuevas dada la identidad de objeto que muestran. En todo caso, la cuestión de inconstitucionalidad, al igual que en años anteriores sigue empleándose también para dilucidar problemas de orden competencial. En relación a las actuaciones de desistimiento (allanamientos —al igual que el año pasado— no se ha producido ninguno) destaca una sensible reducción de las mismas, pues se ha pasado de 12 en 1994 por 5 este año; mientras que, por el contrario, se ha doblado el número de casos (de 5 en 1994 por 10 este año) en los que se ha producido incidentes de suspensión.

En el marco global de un descenso de la actividad conflictual registrada en los tres últimos años, una primera conclusión general sobre estos datos confirmaría aquélla según la cual la actividad conflictual no desciende este año sino que ofrece una posición estabilizada respecto del año anterior. Ello viene avalado, especialmente, no sólo por el ligero aumento de nuevos conflictos sino porque, como hemos visto, han disminuido los Autos por los que el Tribunal acuerda tener por desistida a una de las partes.

Si se lleva a cabo una observación interiorizada de estas cifras generales, se observa que en la aparición de nuevos conflictos se ha invertido la tendencia de 1994 en cuanto al procedimiento constitucional que los genera; al igual que ocurrió hace dos años, el recurso de inconstitucionalidad vuelve a predominar sobre los conflictos de competencias en una relación de 14 a 9 (el año pasado, la relación RI/Conflicto fue de 5 a 7). Si entonces se planteaba la posibilidad de que el futuro de la conflictividad competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas pudiese pasar por un predominio del Reglamento sobre la Ley como norma objeto de conflicto, la nueva inversión de la tendencia impide una conclusión en esta línea, al menos a corto plazo. Probablemente, una de las causas de ello puede ser el hecho de que las Comunidades Autónomas siguen discrepando de la concepción expansiva que el legislador estatal atribuye a las leyes básicas del artículo 149.1 de la

Constitución, razón por la que la ley sigue siendo una causa importante de discrepancia competencial. Así lo demuestran entre los conflictos suscitados este año en relación a materias como cooperativas (RI nº 2108/1995 y RI nº 2986/1995), caza (RI nº 455/1995), medio ambiente (RI nº 3160/1995), etc. No parece pues que pueda ser arriesgado afirmar que la Ley y por tanto la voluntad del legislador estatal va a seguir manteniendo un considerable protagonismo en el análisis de la conflictividad competencial. Y, asimismo, que la definición de lo básico es cuestión que ya depende mucho más de lo que el legislador decida que no de la interpretación de la jurisprudencia constitucional, que ya ha aportado una relevante doctrina al respecto.

Como se apuntaba más arriba, la cuestión de inconstitucionalidad vuelve a ser una vía procesal que también es utilizada para suscitar conflictos competenciales. En cuatro ocasiones, los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas (3 veces de Cataluña —además de otras cuyo objeto es común—, 1 vez de Canarias) han promovido dudas sobre la constitucionalidad de leyes que son aplicables al caso concreto en el que se dilucidan problemas de titularidad competencial. No es ésta ya una situación singular dado que la jurisprudencia del Tribunal Supremo en los últimos años pone de relieve la condición de los Tribunales Superiores de Justicia como órganos jurisdiccionales que no pueden quedar exentos, llegado el caso, de resolver cuestiones de este orden constitucional. Ahora bien, ello siempre en el marco de la vinculación a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional establecida en el proceso del conflicto de competencias (art. 9.1 de la CE y 5.1 de la LOPJ). Es por esta razón que, al igual que se exponía en años anteriores, la cuestión de inconstitucionalidad nunca podrá obviar el cuerpo doctrinal creado por el Alto Tribunal y, únicamente en ausencia del mismo, será razonable que aquélla pueda ser planteada, siempre bajo una escrupulosa fundamentación jurídica.

Expurgando algo más en los datos proporcionados por los nuevos conflictos promovidos este año, sobresale, a diferencia de los anteriores, que en 1995 el protagonismo en el contencioso competencial está repartido casi al cincuenta por ciento entre el Estado (que ha planteado 11) y las Comunidades (que han planteado 12).

Si estos datos se analizan más en detalle se observa que cuando son las Comunidad Autónoma quienes promueven el contencioso, predomina el conflicto positivo de competencias (en ocho ocasiones) sobre el recurso de inconstitucionalidad (en cuatro). Mientras que cuando quien lo hace es el Estado, la proporción cambia sensiblemente; así, de los 11 contenciosos promovidos por el Estado, 10 lo han sido contra leyes autonómicas (por tanto, a través del recurso de inconstitucionalidad) y uno solo contra norma reglamentaria (conflicto positivo), lo que revela el protagonismo de la Ley al que antes se hacía referencia. Conviene resaltar, asimismo, que en ambos supuestos —es decir, en los 11 contenciosos promovidos— el Estado ha activado el procedimiento la impugnación suspensiva previsto en el artículo 161.2 de la Constitución, siguiendo la regla consolidada en todo el proceso de descentralización política del Estado. No es ninguna novedad que este desequilibrio procesal en favor del Estado ha sido aprovechado ampliamente como medida cautelar ante normas autonómicas presuntamente vulneradoras de las reglas constitucionales de reparto competencial.

Se aprecia, pues, que en el activismo contencioso en defensa de los respectivos ámbitos competenciales, Estado y Comunidades Autónomas han mostrado este año a un nivel muy igualado. En el seno de estas últimas, Cataluña sigue manteniendo la condición de ser la que más acude al Tribunal Constitucional en demanda de tutela jurisdiccional para la defensa de sus ámbitos de autogobierno: encabeza, pues, la lista, con cinco nuevos conflictos, siguiéndole Baleares con 2 y con 1 el resto: Galicia, La Rioja, Baleares, Asturias, Andalucía y Canarias.

Al igual que el año pasado, se observa que la conflictividad competencial implica este año a Comunidades Autónomas que —excepto el caso de Andalucía— están gobernadas por fuerzas políticas distintas del PSOE que gobierna en el ejecutivo estatal (el PP en todas ellas salvo Canarias, la AIC). Asturias también se incluye en esta lista ya que el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra Ley 16/1995, de 29 de mayo, de declaración del Parque Nacional de los Picos de Europa, data de 12 septiembre de 1995, fecha en la que el PP, tras las elecciones autonómicas del 28 de mayo, ya ejercía el gobierno de esta Comunidad Autónoma. En relación a Cataluña, se constata también que el apoyo político brindado por la coalición CiU al gobierno del PSOE hasta aproximadamente el otoño de 1995 no ha sido obstáculo para el activismo contencioso que esta Comunidad Autónoma ha mostrado de nuevo.

Un cambio significativo ha sido el registrado este año en lo que concierne a los actos desistimiento y/o allanamiento. El descenso ha sido notable, puesto que sólo han habido 5 sobre un total 42 actuaciones. En 1994 la proporción de 12 sobre 35 y el año anterior, 25 sobre 71. Si a ello se une el ligero ascenso de nuevos conflictos iniciados, no parece que la existencia de una doctrina jurisprudencial esencialmente consolidada en materia autonómica sea un elemento suficiente como para disuadir de la continuación de un recurso o conflicto positivo. En todo caso, de los cinco casos de desistimiento, en cuatro de ellos ha sido la Comunidad Autónoma implicada quien ha decidido no proseguir con el pleito. Y las materias competenciales afectadas han sido de contenido muy variado (pesca, seguros, agricultura, presupuestos autonómicos, función pública).

En cuanto a los incidentes de suspensión de disposiciones de las Comunidades Autónomas por la vía especial del art. 161.2 CE —a diferencia del año anterior—, predomina, aunque en pequeña proporción, el criterio del Tribunal de mantener la suspensión de la disposición autonómica impugnada: en 5 casos se mantiene en su integridad mientras que en 3 se decide levantar también la integridad de los preceptos objeto del conflicto; en 2 casos más, la decisión ha sido mixta ya que el Tribunal resolvió mantener la suspensión en parte de los preceptos y en la otra optó por el levantamiento de aquélla.

Las materias competenciales objeto de actividad conflictual muestran una notable variedad de ámbitos, entre los que sobresale este año la materia de parques naturales dentro de la más genérica del medio ambiente, cuyo protagonismo no se ha reducido a los nuevos conflictos sino que también, y muy especialmente, se ha manifestado en la función jurisdiccional del Tribunal, como hemos visto en el apartado anterior. Además de la citada, se han prologado en dos ocasiones las siguientes materias competenciales: pesca fluvial, caza, transporte por carretera, régimen jurídico de las Comunidades Autónomas, cooperativas y seguridad pública.

LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

Marc Carrillo

Las 20 sentencias del Tribunal Supremo que son objeto de estudio en este Informe comprenden un periodo que oscila entre julio de 1994 y junio de 1995. En ellas se abordan cuestiones competenciales que afectan al autogobierno de las Comunidades Autónomas en relación a los ámbitos reservados al Estado y también con respecto a las Corporaciones Locales. Al igual que en años anteriores, las actuaciones de las Comunidades Autónomas son las que, con diferencia, han generado mayor número de sentencias (éstas han sido 15, y 13 de las cuales lo son por problemas competenciales y las restantes por temas de legalidad ordinaria); le siguen, las actuaciones del Estado (3) y, finalmente, las de las Corporaciones locales (2), lo cual pone de nuevo en evidencia la proclividad de los órganos ejecutivos y legislativos de las Comunidades Autónomas a trasladar sus posiciones al Tribunal Constitucional. Es decir, son los actos y disposiciones de las Comunidades Autónomas quienes provocan mayor número de recursos ante la jurisdicción contencioso-administrativa, cosa que no encuentra parangón en los otros dos supuestos, al menos, ante el Tribunal Supremo, lo cual seguramente confirma la tesis de otras ocasiones: para las Comunidades Autónomas la jurisdicción ordinaria sigue siendo un ámbito extraño, por lo que suelen confiar más la resolución de sus problemas competenciales al Tribunal Constitucional.

Recursos contra actuaciones del Estado

Al igual que años anteriores, las actuaciones del Estado no son numerosas, lo que no impide para extraer conclusiones de relevancia competencial. En el periodo estudiado sólo en dos ocasiones el Tribunal Supremo aborda cuestiones de orden competencial —las SSTs 18/2/1995 y 28/2/1995—, y en ambas sobre el mismo ámbito como es el conjunto integrado por las materias competenciales de consumo, comercio y disciplina de mercado. El origen de esta resolución trae causa de un recurso contencioso-administrativo interpuesto por una empresa de aceites domiciliada en Madrid, contra una Resolución de la Dirección General Alimentaria a propósito de un expediente sancionador. A este respecto el Tribunal Supremo examina como cuestión previa todo lo relacionado con la competencia sancionadora, dado que según el artículo 28.5 del Estatuto de la Comunidad de Madrid, a ésta le corresponden, en los términos que establezcan las leyes estatales y normas de desarrollo reglamentarias consiguientes, las competencias ejecutivas en materia de defensa del consumidor y comercio interior. Por Real Decreto 2376/1984, se ha transferido a la Comunidad Autónoma de Madrid la competencia para ejercer la potestad sancionadora sobre esas conductas infractoras. Potestad sancionadora

entendida por el Tribunal Supremo, tal como ha puesto de relieve en reiterada jurisprudencia el Tribunal Constitucional, como competencia desprovista de autonomía propia y siempre vinculada a una determinada actividad competencial previamente delimitada (STC 87/85).

En otro orden de cosas, y respecto a la ubicación material del conflicto de competencias, el Tribunal Supremo rechaza el planteamiento sostenido por el Abogado del Estado en el sentido de calificar la materia como «producción agroalimentaria» y mantiene que la actividad es insertable en la materia disciplina de mercado, en función de la cual la Comunidad Autónoma puede ejercer su propia potestad disciplinaria. La razón básica es que la delimitación material de la competencia no puede hacerse atendiendo a una distribución de competencias según los criterios de organización interna de los Departamentos ministeriales, sino a través de la naturaleza de la competencia transferida del Estado a la Comunidad Autónoma.

En el mismo sentido que la sentencia citada, es preciso evocar la STS 28/2/1995, para la que el contenido material de la disciplina de mercado incluye las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y producción alimentaria, contenidas en el RD 1945/1983, de 22 de junio, vinculado a la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, según lo dispuesto en su Disposición Final 2ª, ley que fue dictada en desarrollo del artículo 51 de la Constitución, y también todas aquéllas que se corresponden con el ámbito subjetivo de las facultades de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con su Estatuto.

Menor relevancia en orden a problemas de orden competencial tiene la STS de 19/1/1995, ya que las cuestiones planteadas no desbordan la dimensión constitucional que ofrece el principio de igualdad. El objeto de la misma es la desestimación presunta por el Consejo de Ministros de la petición dirigida a dicho Consejo el 5 de diciembre de 1986, solicitando la financiación total de la infraestructura y superestructura de la línea 1 del Plan de Construcción de la Red de Ferrocarril Metropolitano de Bilbao. El punto de referencia comparativo empleado por el Consorcio de Transportes de Vizcaya frente a la Administración estatal es un tratamiento discriminatorio en relación a la aplicación de la Disposición Final 3ª de la Ley 32/1979, de 8 de noviembre, sobre el Régimen Metropolitano de Madrid. Según el criterio del TS, lo dispuesto en dicha Ley en cuanto a la autorización en favor del Gobierno para adaptar los regímenes en vigor de los ferrocarriles metropolitanos de Barcelona, Bilbao y Sevilla, no constituye una obligación imperativa sino una mera habilitación que deja en manos de la Administración la decisión de ejercitarla mediante desarrollo normativo. Pero lo más significativo de la decisión del TS en cuanto al rechazo a la aplicación el principio de igualdad en este supuesto, es que la comparación entre el régimen del Metropolitano de Bilbao y el de Madrid, propuesta por el Consorcio no es posible. La razón estriba en la diferencia de principio que se produce en el caso de Madrid y que consiste en que una vez subrogada la Comunidad Autónoma de Madrid en las obligaciones del Estado relativas a infraestructura y superestructura sobre dicho Metropolitano (reguladas por RD 869/1986, de 11 de abril), mediante Convenio posterior firmado entre ambas Administraciones, se establecieron unas aportaciones para el Metropolitano, cuya inversión ya está asumida por la Comunidad Autónoma, aportaciones que hay que entender derivadas —justifica el TS— de una legítima decisión de la

Administración estatal en su política de fomento, pero no de la obligación impuesta de la Ley 32/1979 más arriba citada.

Recursos contra actuaciones de las Corporaciones Locales

También en este ámbito de las Administraciones Públicas el balance que se puede ofrecer este año viene referido a un número muy reducido de resoluciones judiciales; dos son, concretamente, las aquí registradas, y vienen referidas al régimen de los funcionarios locales y al régimen del impuesto de sociedades de las Diputaciones Forales del País Vasco.

En el primer caso, la STS de 16/11/1994 pone de manifiesto una vez más la naturaleza bifronte de la Administración local en cuanto a la doble dependencia que su régimen jurídico presenta respecto de la Administración del Estado y de la Administración autonómica respectiva. El primer supuesto concreto plantea si es posible que un Ayuntamiento pueda suscribir un Convenio con sus funcionarios sobre el régimen de permisos. El marco normativo de referencia está compuesto por la legislación estatal y autonómica sobre función pública: de un lado, la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local, el RD-Legislativo 781/1986, por el que se aprueba el texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de la Administración Local y la Ley 9/1987, de Funcionarios Civiles del Estado; de otro, la Ley autonómica 10/1985, sobre Función Pública de la Comunidad Valenciana. El TS se acoge al contenido de la legislación básica estatal la cual, en tanto que mínimo común denominador, no permite regulaciones distintas sobre el ámbito material que regula, por lo que la Corporación Municipal carece de autonomía contractual para negociar y acordar el régimen de los permisos de los funcionarios y, por tanto debe atenderse a lo establecido por la legislación autonómica y supletoria estatal. Las características de pormenorización, rigidez y uniformidad inherentes al régimen estatutario emanado de la legislación básica y de la legislación estatutaria no permiten que por analogía con el sistema de relaciones laborales, tal bloque legislativo sea identificable como plataforma de mínimos. Plataforma sobre la que pueda existir una pluralidad de unidades negociadoras, pactando cada una a su libre albedrío, bajo el lema de que lo que no está prohibido por la ley debe presumirse que está permitido, y por tanto puede ser objeto de regulación por la Mesa de Negociación con el refrendo de la Corporación Municipal.

La STS 23/11/1994 versa sobre los modelos de declaración del Impuesto de Sociedades y pago a cuenta del mismo a los grupos de sociedades a los que hubiere concedido el régimen de tributación sobre beneficio consolidado. La Diputación Foral de Vizcaya alega que de acuerdo con la Ley del Concierto Económico de 1981, corresponde al Estado la competencia exclusiva para la regulación del beneficio consolidado, pero no así la gestión, inspección y recaudación del impuesto que reclama para sí. Para el TS —tras negar la similitud entre régimen tributario y ordenamiento normativo— lo racional es atribuir a la Hacienda común la gestión, revisión e inspección del Impuesto de sociedades del régimen de beneficio consolidado, cuando las sociedades que integran el grupo obtengan beneficios dentro y fuera del territorio de la Hacienda Foral de Vizcaya; ello, sin perjuicio de la partici-

pación que a ésta corresponda por aplicación del sistema de cifra relativa, según el cual cada Administración obtiene una participación por la cifra relativa de negocios obtenida en el territorio respectivo. De esta forma, el TS emplea el factor de la supraterritorialidad —cifrado para este supuesto en los beneficios obtenidos por la sociedad fuera de la Comunidad Autónoma— para revertir, por esta motivo, la competencia de gestión en favor del Estado. Así, el TS se sitúa en línea interpretativa similar a la adoptada el año pasado por el TC en relación a la Ley 9/1992, de Mediación de Seguros Privados (STC 330/1994), pareciendo obviar que cuando la Constitución ha querido atribuir efectos extraterritoriales a una determinada competencia lo ha hecho de forma explícita y no como si se tratase de una norma en blanco.

Recursos contra actuaciones de las Comunidades Autónomas

Sobre cuestiones referidas a temas de titularidad competencial

a) Destacan en primer lugar dos sentencias referidas a la potestad sancionadora de las Comunidades Autónomas en materia de trabajo y comercio interior respectivamente. En las mismas vuelve a ponerse de relieve, como se señalaba más arriba, la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la naturaleza no autónoma de la potestad sancionadora, cuya dependencia de los ámbitos materiales sustantivos queda de manifiesto en estos dos casos. En el primero, la STS de 7/7/1994 recuerda que la Generalidad de Cataluña tiene atribuida la competencia para fiscalizar, a través de la Inspección de Trabajo, la prevención de accidentes y la seguridad e higiene en el trabajo, y también la potestad sancionadora por las infracciones relativas a estas materias (arts. 149.1.7 CE y 11.2 EACat), sin otros límites que los de ejercer esa potestad a propuesta de la Inspección de Trabajo y que las sanciones no sobrepasen la cantidad de quinientas mil pesetas.

En función de la misma invocación al bloque de la constitucionalidad y, específicamente, a la cláusula residual del artículo 149.3 de la CE, la STS de 20/12/1994 sirve al alto Tribunal ordinario para recordar, a propósito de una sanción impuesta por la Dirección General de Comercio Interior y Consumo de la Generalidad de Cataluña como consecuencia de un suministro de pan sin envasar, que la no inclusión de una materia concreta en el listado competencial del artículo 148 de la CE, no determina la imposibilidad de asumir competencias sobre materia distintas, siempre y cuando no estén atribuidas exclusivamente al Estado y no hayan sido asumidas por los Estatutos de Autonomía; así, las competencias autonómicas no son sólo las enumeradas en el artículo 148, sino más concretamente las que no estando reservadas al Estado hayan sido asumidas por los Estatutos de Autonomía (criterio éste ya expuesto inicialmente en la STS 28/1/1982). En este sentido, la Administración autonómica está ejerciendo su competencia exclusiva en materia de comercio interior y defensa del consumidor y del usuario, por lo que las alegaciones de incompetencia carecen de fundamento. Por la misma razón no es admisible en este caso, reconocida ya la competencia, que se afirme que su ejercicio supone vulneración de los principios constitucionales de integración autonómica como son: el respeto a la unidad económica de mercado, la solidaridad, la igualdad y la

libertad de circulación de personas y bienes del artículo 139 de la CE. A este respecto el TS invoca, como no podía ser de otra manera, la amplia jurisprudencia del TC sobre este particular (SSTC 16/11/1981, 28/1/1982 y 28/4/1983, entre otras) para señalar que la unidad del orden económico y de mercado en el conjunto del Estado no significa uniformidad; es decir, que el principio de unidad permite, por ser consubstancial del principio de autonomía política, la diversidad jurídica en la regulación de una misma materia competencial.

La dimensión constitucional del principio de integración reconocido en el artículo 139 de la CE aparece de nuevo en la significativa sentencia del TS de 23/11/1994, que resuelve un recurso presentado por la Asociación Nacional de Máquinas Recreativas, que pretendió la nulidad de pleno derecho de determinados preceptos del Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar de Andalucía. La fundamentación jurídica del recurso de la citada Asociación se basa en considerar que la exigencia de una renovación periódica de las mismas, previo pago de la tasa de servicios que proceda, constituye una vulneración del principio constitucional de unidad de mercado y libre circulación de bienes (art. 139.2 CE) así como también de la competencia exclusiva del Estado para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de derechos de los españoles (art. 149.1.1. CE); y, finalmente, también en la lesión de la libertad de empresa reconocida en el artículo 38 del texto constitucional.

En relación a ésta última el TS rechaza los argumentos del recurrente, al considerar que la renovación es de hecho la expresión de la limitación del derecho de propiedad en base a criterios fundados en el interés social, tal como así se deriva del texto constitucional. No de otra forma puede entenderse la argumentación del TS cuando sostiene que la preceptiva renovación periódica de las máquinas sólo conlleva un control externo de la actividad empresarial, con el fin de comprobar que se dan los requisitos exigidos para su ejercicio.

Con respecto a la cuestión competencial sobre la materia de comercio interior, el TS reitera posiciones anteriores al establecer que la unidad de mercado no impone soluciones jurídicas idénticas a la regulación de las mismas materias competenciales. En este sentido, es adecuado precisar aquí que la autonomía política no comporta regulación jurídica homogénea en toda la dimensión material de la competencia; de nuevo, hay que recordar que de ser así, la autonomía política quedaría reducida a la más mínima de expresión. Como no podía ser de otra manera, el TS asume en este aspecto la condición de intérprete supremo que afecta al TC para recoger lo establecido en su Jurisprudencia (SSTC 52/88; 186/1998, 227/ 1993 y 163/1994).

b) Un segundo y numeroso grupo de sentencias es el que versa sobre el ámbito material de la función pública. En general, la problemática que se plantea es en orden a la adecuación de la normativa de las Asambleas Legislativas y, en su caso, de las decisiones de los órganos de gobierno autonómicos, a la legislación básica estatal.

Así, por ejemplo, un caso típico es el que proporciona el Decreto 100/1987, de 10 de diciembre, del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, por el que se aprueba el Catálogo de Puestos de estructura orgánica y del resto de puestos a

desempeñar por funcionarios de la Administración de dicha Comunidad Autónoma. La STS de 24/1/95 considera que la Comunidad Autónoma se ha excedido en sus competencias sobre función pública. La razón estriba en lo siguiente: dado que el art. 18 de su Ley de Función Pública dispuso la directa remisión al reglamento del Consejo de Gobierno para regular la relación de puestos de trabajo, con expresión de su denominación, características esenciales, retribuciones y requisitos de dichos puestos, tal circunstancia supuso una evidente deslegalización que infringe lo preceptuado en cuanto a requisitos formales en la ley básica estatal (Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma para la Función Pública). El TS resalta aquí que la legislación básica, obviamente, no impide pero sí limita la potestad del Parlamento autónomo para desarrollar por ley propia una materia. En este caso la limitación es de orden funcional: el reglamento administrativo no puede ser la vía jurídica para concretar el desarrollo legislativo y, por ello, la relación ley básica-ley de desarrollo no puede alterar el sistema de fuentes en el ámbito autonómico, otorgando al reglamento un papel que no le está atribuido.

Otro ejemplo interesante lo ofrece la STS 15/11/1994, donde se discute la competencia de la Junta de Andalucía para configurar en una Orden sobre el régimen funcional de las plantillas de Centros del Servicio Andaluz de Sanidad, la inclusión del cargo de "Coordinador de Programas Sectoriales". Para llegar a una conclusión el TS constata que corresponde al Estado la competencia exclusiva para la fijación de las bases y coordinación general de la sanidad (art. 149.1.16 de la CE). Asimismo, es lo cierto que en materia de personal al servicio de la administración sanitaria, el art. 84 de la Ley General de Sanidad (LGS) prevé la aprobación por el Gobierno de un Estatuto Marco, que a la fecha de la sentencia no ha sido dictado; en su defecto debe atenderse a la normativa preconstitucional integrada por un Decreto 3160/1966, del Estatuto del Personal Médico, cuyas disposiciones sustantivas tienen atribuido el carácter de básico. Pero en la medida en que dicha norma carece de previsiones sobre la estructura funcional de las plantillas de las Instituciones de la Seguridad Social, cabe deducir que la Orden de la Junta de Andalucía no vulnera la vigente normativa básica del Estado sobre la materia de sanidad. Es decir, el TS se limita a realizar una prospección normativa sobre el ámbito del bloque de la constitucionalidad para concluir que el legislador básico no ha regulado el supuesto que da razón a la Orden la Junta de Andalucía. Por otra parte, no se olvide que el Estatuto de Autonomía le confiere potestades en materia de organización y estructuración de los servicios sanitarios concretadas en el desarrollo legislativo y ejecución de la legislación estatal, por lo que difícilmente el supuesto del que se deriva la sentencia puede dar lugar a una invasión competencial por parte de la Comunidad Autónoma, salvo que se conceda a lo básico sobre esta materia un nivel de detallismo impropio por otra parte de este tipo de legislación estatal.

A mayor abundamiento respecto de este mismo caso, en una sentencia posterior que resolvió un recurso de la Junta de Andalucía, la STS de 21/4/95, el Tribunal se pronuncia en términos de razonabilidad o y proporcionalidad respecto de la medida consistente en crear el citado cargo de Coordinador de Programas Sectoriales y su relación con el mínimo básico a cumplimentar por la Comunidad Autónoma, considerando que no afecta a lo básico, porque no introduce divergencias irrazonables o desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico

aplicable en otras partes del territorio nacional, ni incide en el común denominador normativo que debe respetar el legislador autonómico. El problema, no obstante, desde un punto de vista hermenéutico, es que la razonabilidad de la medida no se justifica por el TS de forma más objetiva; por ejemplo, como resultado de un test de razonabilidad del que puedan deducirse elementos tangibles más identificables y previsibles que la simple invocación al carácter no desproporcionado de la medida tomada. En definitiva, el criterio empleado ofrece pocas garantías de seguridad jurídica.

Por el contrario, en su STS de 22/2/1996, el TS considera que no forma parte de las potestades auto-organizativas de la Junta de Andalucía, el contenido de una Orden de su Consejería de Salud y Consumo en la que al regular el derecho de opción de los facultativos especialistas de plazas a jerarquizar en Instituciones de la Seguridad Social, determinando su régimen jurídico y funcional, retribuciones, dedicación, y otras condiciones laborales, el órgano autonómico se excede del estricto ámbito organizativo pretendido por la Comunidad Autónoma. La razón es la siguiente: en la medida en que la Orden del Gobierno autónomo fue dictada atendiendo al mandato establecido en el Decreto-Ley 13/1971, referente a la necesidad de adaptar por vía reglamentaria los dos Reales Decretos de desarrollo de la Ley General de la Seguridad Social sobre ordenación de los servicios médicos y de regulación del Estatuto del Personal Médico a su propio contenido, la disposición autonómica está regulando un ámbito que no le corresponde.

Siguiendo con aspectos organizativos, en relación a los Cuerpos de Habilitación Nacional en la Administración Pública, el criterio del TS es razonablemente distinto cuando se trata de verificar el tipo de personal que debe cubrir dos plazas de la Consejería de Interior y Administración Territorial del Principado de Asturias. Se trata de un recurso presentado por el Colegio Provincial de Secretarios, Interventores y Depositarios de la Administración Local, en el que se impugnó la convocatoria de diversas plazas, a las que podían concurrir quienes se hallaren vinculados a la Administración del Principado por una relación de empleo, funcional o laboral, y también los funcionarios con habilitación de carácter nacional. Sin embargo, el TS considera en su STS 29/11/1994 que la autonomía organizativa, como manifestación de la autonomía política de las CCAA, ha de ser compatible con la legislación estatal básica; y, en este sentido, tal como estableció la STC 25/1983, de 7 de abril, debe considerarse básica la existencia de los Cuerpos de funcionarios con habilitación de carácter nacional y su selección, así como todo aquello que sea preciso para la preservación de la normativa de una institución considerada básica. A mayor abundamiento, en relación a la exclusión del personal laboral para la provisión de vacantes de puestos de habilitación nacional, el TS recuerda la doctrina del TC según la cual la CE ha optado genéricamente en favor del régimen estatutario de los servidores públicos (STC de 11 de junio de 1987).

En un sentido de preservación de los parámetros básicos sobre las vías de acceso a la función pública se pronuncia el contenido de la STS de 1/2/1995, en el que se insiste en el carácter básico del principio de excepcionalidad de la contratación administrativa frente a la interinidad como procedimiento de provisión ordinario. De esta forma, el TS declara inaplicable una Resolución de la Generalidad de Cataluña, dictada de acuerdo con su Ley 4/1981, de Medidas Urgentes sobre la Fun-

ción Pública, por cuanto establece unas previsiones diferentes al criterio general sentado por el TC, en la medida en que establece la contratación de personal en régimen de Derecho Administrativo como vía ordinaria y no excepcional, ignorando en su opción normativa la legislación básica del Estado que prevé justo lo contrario.

c) El medio ambiente ha sido también una materia competencial que ha ocupado al TS. Como es notorio, se trata de un ámbito competencial cuyos efectos irradian sobre otros títulos competenciales como, por ejemplo, la caza y la pesca, entre otros. En este sentido, hay que recordar que no es hasta la aprobación de la Ley 4/1989, de espacios Naturales, que sólo se contempla la modalidad de licencias de ámbito regional, desapareciendo las nacionales o suprarregionales. Con anterioridad a esta ley básica, las posibilidades ofrecidas por las normas preconstitucionales eran más abiertas. Es por esta razón que no supone invasión competencial el contenido de una Orden de la Consejería de Hacienda de la Región de Murcia, de 1 de marzo de 1990, dictada en desarrollo de Ley autonómica de Tasas, en la que todavía se establecía un sistema coordinado de concesión y gravamen de licencias de caza y pesca para el ámbito superior al de la Comunidad Autónoma. La Orden cuestionada, en la medida en que se limitaba a regular lo convenido en el Acuerdo de Transferencia en materia de caza y pesca aprobado por un RD. de 1984, no contravenía —en aquel momento— disposición alguna de carácter básico.

d) Especial relevancia ofrece la STS de 14/6/1995 a propósito de los efectos del artículo 20.1 de la Ley del Proceso Autonómico. La cuestión debatida surge a partir de un recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Xunta de Galicia sobre la anulación del expediente expropiatorio de una finca por una sentencia de instancia.

Como es sabido, el citado precepto 20.1 de la LPA establece que *«los expedientes en tramitación correspondientes a los servicios o competencias que estén pendientes de resolución definitiva, antes de la fecha de efectividad de la transferencia, se entregarán a la Comunidad Autónoma para su decisión. No obstante, los recursos administrativos contra resoluciones de la Administración del Estado se tramitarán y resolverán por los órganos de ésta. Las consecuencias económicas que, en su caso, resulten, serán de cuenta de quien hubiere adoptado la resolución definitiva»*.

No hay duda que, como recuerda el TS en su sentencia de 12/5/1995, el precepto de la LPA tiene carácter imperativo, en el sentido de que una vez dictadas las normas de transferencia de competencia, el ente está obligado a remitir a la Comunidad autónoma los expedientes de resolución, puesto que la eficacia de la transferencia determina la asunción de la misma por la Administración beneficiaria.

En relación a las consecuencias económicas, el precepto reseñado establece que es la Administración central la responsable de las deudas producidas antes de la efectividad del traspaso de competencias. Y en el caso que trae causa esta sentencia —la anulación de un expediente expropiatorio y el inicio de uno nuevo— el TS matiza que una cosa es la titularidad de potestad para tramitar éste último, que corresponde sin duda al Xunta como Administración destinataria de la competencia traspasada y otra distinta es la Administración competente para afrontar la deuda surgida del expediente expropiatorio iniciado con anterioridad al traspaso de

aquella, que deberá ser lógicamente el Estado. Sin embargo, en la medida en que el expediente nuevo se tramita por la Xunta, el TS nada resuelve sobre la necesaria comparecencia como parte interesada del Estado, al quedar obligada a satisfacer la deuda por la expropiación de los terrenos.

e) Finalmente, una cuestión de orden menor en materia urbanística: la STS 3/5/95 confirma como criterio general el carácter vinculante del Informe de la Dirección General de Puertos y Costas, si el mismo propone objeciones basadas en el ejercicio de competencias propias. Tal circunstancia es negada, no obstante, por el Gobierno balear, en relación a su Acuerdo de 15/11/1989, por el que aprueban las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Felanitx. El TS considera que de acuerdo con lo previsto por los artículos 27 y 28 de la Ley de Costas, referentes a la situación de acceso y servidumbres de tránsito, el carácter vinculante es procedente al afectar a una competencia exclusiva del Estado como es el uso público del dominio marítimo terrestre. Éste es, desde luego, el criterio general que, sin embargo, no se aplica al caso concreto dado que el Estado no ha propuesto una auténtica objeción competencial.

Sobre la cuestiones de legalidad

Son muy escasos los supuestos que se detectan al respecto. En las tres sentencias registradas (las SSTs de 25/10/1994, 24/1/1995 y 2/2/95) el tema es común: reiterar la jurisprudencia del Tribunal Constitucional 204/92, sentada a propósito del Consejo de Estado y los órganos consultivos equivalentes en la Administración Pública de las CCAA, para concretar que el carácter preceptivo del dictamen del Consejo de Estado, en el caso de Reglamentos dictados en ejecución de una ley, sólo puede ser eludido cuando en el procedimiento de elaboración de dicha norma haya mediado la consulta de órganos autonómicos integrados en su Administración, homologables al Consejo de Estado, en razón de sus características orgánicas y funcionales.

V. LA UNIÓN EUROPEA



ACTIVIDAD DE LA UNION EUROPEA

David Tornos

En 1995 han proseguido los esfuerzos a escala mundial para la construcción de un nuevo orden internacional. El 1 de Enero se puso en marcha la Organización Mundial del Comercio (OMC), que debería conllevar una revitalización del Comercio internacional y proseguir la instauración de las reglas que deben regir el mismo. Al mismo tiempo se intensificaron los procesos de integración a escala regional: NAFTA, MERCOSUR, ASEAN (con la incorporación de Vietnam, Laos y Camboya), APEC (con la importante reunión de Osaka en noviembre y los anuncios liberalizadores de China),...

La Unión Europea ha seguido desarrollando su proceso de integración marcándose unos objetivos hasta final de siglo que le deberían permitir configurar una organización internacional con el contenido y la masa crítica suficiente que le permita participar en la negociación a escala mundial de las nuevas reglas internacionales con el peso específico necesario.

El 1 de enero se produjo la ampliación a quince miembros con la incorporación de Austria, Finlandia y Suecia (finalmente Noruega volvió a quedarse fuera de la Unión). A lo largo de 1995 se ha asistido a un fuerte desarrollo de las relaciones exteriores de la Unión sobre la base del planteamiento global definido por la Comisión Europea a principios de año, que establecía las líneas directrices para reforzar las relaciones con los socios de la Unión sobre una base bilateral, regional y multilateral.

Así, se estableció el marco para unas nuevas relaciones bilaterales con Estados Unidos (Nueva Agenda Transatlántica y el Plan de Acción Conjunto firmado en Madrid el 3 de diciembre), Rusia, Japón, México y Chile. El importante desarrollo de las relaciones con los países de Europa Central y Oriental y la clarificación en la Cumbre de Madrid del calendario de adhesión de los mismos. El nuevo impulso al desarrollo de una zona euromediterránea con la celebración de la Conferencia de Barcelona en la que se aprobó el proyecto de creación de una zona de libre comercio antes del 2010, basada en el principio del partenariado y articulada a través de una nueva generación de acuerdos con los países mediterráneos (de los que en 1995 se negociaron tres: Marruecos, Túnez e Israel). Asimismo, finalizaron las negociaciones que permitieron, tras el dictamen favorable del Parlamento Europeo del 13 de diciembre, la instauración de una Unión Aduanera entre la Unión Europea y Turquía.

En relación a Latinoamérica, se concluyeron las negociaciones con Mercosur, con la firma el 15 de diciembre en Madrid, de un Acuerdo marco de cooperación interregional. Asimismo, se iniciaron negociaciones con México y Chile y se defi-

nieron nuevas orientaciones de las relaciones con Cuba. En el marco de la nueva estrategia para Asia, se firmaron Acuerdos con Vietnam y Nepal.

A nivel multilateral, pudo celebrarse un Acuerdo sobre los servicios financieros en el marco de la OMC, en Ginebra. Se realizó la revisión intermedia de los Acuerdos del Cuarto Convenio de Lomé (países ACP). Y se iniciaron las negociaciones para un acuerdo comercial y de cooperación con Sudáfrica.

En el plano interno, se concretaron tres ámbitos de actuación clave: la preparación de la Unión Económica y Monetaria, el empleo y el pleno funcionamiento del mercado interior.

El año 1995 se caracterizó, asimismo, por la instauración del grupo de reflexión encargado de preparar la Conferencia Intergubernamental de 1996, y por las aportaciones al mismo efectuadas por todas las instituciones comunitarias (así como por instituciones y organismos nacionales de todo tipo) con vistas a la Conferencia que se inaugurará el 29 de marzo de 1996 en Turín, según se decidió en el Consejo Europeo de diciembre en Madrid.

En el plano interno, 1995 se caracteriza por una disminución de la actividad normativa, que responde fundamentalmente a una reorientación de los métodos de trabajo de la Comisión Europea, anunciada por el Presidente Santer en el debate de investidura en el Parlamento Europeo. Sobre la base del principio de que conviene actuar menos para actuar mejor el número de propuestas de nueva legislación se halla en constante disminución (ver cuadros). Como señala la propia Comisión en su Informe sobre la ejecución del Programa de Trabajo en 1995 (COM (95) 513 final) "esta tendencia no es fruto del azar, como tampoco de la conclusión del proceso de instauración del marco reglamentario relativo al mercado interior. Es, por el contrario, el resultado de una iniciativa deliberada de la Comisión".

La segunda característica es de tipo cualitativo. La Comisión dedica actualmente un amplio porcentaje de sus trabajos al lanzamiento de debates de reflexión capaces de desembocar en programas marco de acción, lo que se traduce en la proliferación de "Libros Verdes" y viene a sumarse al afán de transparencia que permite a todo aquel interesado a ser informado y consultado previamente. Este enfoque se combina con la importancia que se otorga sistemáticamente, en el caso de nuevas iniciativas, al respeto de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, así como a la mejora de la gestión de las políticas comunitarias. A su vez, la Comisión ha iniciado un debate sobre la desreglamentación y la simplificación administrativa plasmado en los trabajos desarrollados por el Grupo Molitor.

Esta doble característica cuantitativa y cualitativa traduce la misión que la Comisión se ha impuesto a sí misma de orientar ulteriormente su acción hacia trabajos de impulso e incentivo, dejando lo principal a cargo de los Estados miembros y, por otra parte, centrarse en la aplicación efectiva del acervo legislativo comunitario.

Esta situación ha vuelto a dar un mayor realce y protagonismo a las reuniones de los Consejos Europeos, en los que se han adoptado las grandes decisiones en 1995. Especialmente en el Consejo Europeo de Madrid (15 y 16 de diciembre) en el que se adoptaron decisiones en materia de la tercera fase de la Unión Económica y

Monetaria, con la definición del escenario para la introducción de la moneda única ("Euro"), en materia de empleo (siguiendo las prioridades aprobadas en el Consejo Europeo de Essen y confirmadas en el de Cannes, en junio de 1995), en relación a la Conferencia Intergubernamental de 1996 y la ampliación hacia la Europa Central y Oriental y el Mediterráneo. El Consejo Europeo de Cannes definió, asimismo, la cooperación financiera con los países de Europa Central y Oriental (6.693 millones de Ecus) y el Mediterráneo (4.685 millones de Ecus) para el período de 1995 a 1999, así como la financiación del 8º Fondo Europeo de Desarrollo (FED) que se eleva a 13.307 millones de Ecus, con una participación por parte de España de 750 millones de Ecus.

PROGRAMA DE TRABAJO DE LA COMISION PARA 1995
CUADRO RECAPITULATIVO (a 19/10/1995)

Acciones	Previstas	Adoptadas (A)	En vías de adopción (B) ¹	(A) + (B)	% (A) + (B)
Nuevas propuestas Legislativas	52	25	18	43	82,7 %
Lanzamiento de debates	65	18	28	46	70,8 %
Programas y planes de acción	20	16	4	20	100 %
Otras iniciativas y continuación de las acciones emprendidas	72	37	31	68	94,4 %
TOTAL	209			177	84,7 %

¹ Acciones en curso.

PROGRAMA DE TRABAJO DE LA COMISION PARA 1996

• Nuevas iniciativas	102
– Propuestas legislativas.	19
– Lanzamiento de debates.	35
<i>(incluidos 9 libros verdes o blancos)</i>	
– Planes de acción y otras iniciativas	48
<i>(incluidos 10 grupos de acuerdos internacionales)</i>	
• Continuación de las acciones emprendidas	128
<i>(incluidas 8 codificaciones)</i>	
TOTAL	230

UEM: Escenario para la introducción de la moneda única

El Consejo Europeo, reunido en Madrid, los días 15 y 16 de diciembre de 1995, confirmó que la tercera fase de la Unión Económica Monetaria (UEM) comenzará el 1 de enero de 1999, de acuerdo con los criterios de convergencia, el calendario, los protocolos y los procedimientos establecidos en el Tratado.

Desde el comienzo de la tercera fase, el nombre de la moneda europea será "EURO". EURO será su nombre completo y no un mero prefijo que se anteponga a los nombres de las monedas nacionales. El nombre específico "EURO" se utilizará en lugar del término genérico "ECU" empleado por el Tratado para referirse a la unidad monetaria europea.

El Consejo, reunido a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno, confirmará lo antes posible en 1998 qué Estados miembros cumplen las condiciones necesarias para la adopción de la moneda única.

El Banco Central Europeo (BCE) deberá crearse con suficiente antelación para que pueda completar los preparativos y comenzar sus actividades plenamente el 1 de enero de 1999.

La tercera fase comenzará el 1 de enero de 1999 con la fijación irrevocable de los tipos de conversión entre las monedas de los países participantes, entre sí y con el EURO. Desde esa fecha, la política monetaria y la de tipo de cambio se ejecutarán en EURO, se promoverá la utilización del EURO en los mercados de divisas, y los Estados miembros participantes emitirán en EURO la nueva deuda negociable.

Un Reglamento del Consejo, cuyos trabajos técnicos preparatorios deberán concluirse en 1996, entrará en vigor el 1 de enero de 1999 y establecerá el marco legal para la utilización del EURO. Desde esa fecha será una moneda en sentido propio y la ECU-Cesta oficial dejará de existir. Dicho Reglamento establecerá mientras subsistan diferentes unidades monetarias, una equivalencia legalmente exigible entre el EURO y las unidades monetarias nacionales. La sustitución de las monedas nacionales por el EURO no alterará, de por sí, la continuidad de los contratos, salvo cuando éstos prevean otra cosa. En el caso de contratos expresados en ECU-Cesta oficial de la Comunidad Europea, de acuerdo con el Tratado, la sustitución por el EURO se realizará al tipo de cambio de 1 por 1, salvo cláusula en contrario del contrato.

A más tardar el 1 de enero del 2002, comenzarán a circular los billetes y monedas denominadas en EURO junto con los billetes y monedas nacionales. A más tardar seis meses después, las monedas nacionales habrán sido reemplazadas por completo por el EURO en todos los Estados miembros participantes, y la introducción habrá finalizado. No obstante, los billetes y monedas nacionales seguirán siendo canjeables por billetes y monedas en los bancos centrales nacionales.

Ampliación de la Unión Europea: adhesión de Austria, Finlandia y Suecia

El 1 de enero de 1995, Austria, Finlandia y Suecia se convirtieron en miembros de la Unión Europea al aceptar todas las disposiciones del Tratado de la Unión Europea, así como la totalidad del acervo comunitario. La Decisión 95/1/CE, EURATOM, CECA del Consejo de la Unión Europea recoge los instrumentos de adhesión de los tres nuevos miembros y adopta sus disposiciones con motivo de la no ratificación de los instrumentos de adhesión por parte del Reino de Noruega y, por consiguiente, su no conversión en miembro de la Unión Europea.

Aspectos institucionales

Comisión: nombramiento de los nuevos miembros

El 23 de enero, tras la aprobación del Parlamento Europeo, los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros de la Unión Europea nombraron al Presidente y a los miembros de la Comisión Europea por un período de cinco años a partir del 23 de enero de 1995. El 24 de enero, los nuevos miembros de la Comisión prestaron juramento ante el Tribunal de Justicia y en el transcurso de su primera reunión el 25 de enero, la nueva Comisión aprobó el reparto de competencias de conformidad con el resultado de las reuniones informales de 29 de octubre y 16 de diciembre de 1994. El 1 de febrero, con arreglo al artículo 161 del Tratado CE, la Comisión nombró vicepresidentes a Sir Leon Brittan y a Manuel Marín.

En su discurso ante el Parlamento Europeo el 17 de enero, con motivo del debate de investidura, el Presidente Santer fijó el marco político de las actividades de la Comisión en los próximos cinco años. Posteriormente concretado en el primer programa anual de la nueva Comisión para 1995, presentado en la sesión plenaria del Parlamento en Estrasburgo del mes de febrero. El nuevo programa anual se inscribe en el contexto de un mandato de cinco años de la Comisión y del Parlamento Europeo. Perspectiva que debería permitir una mejor proyección y una concertación más estrecha entre ambas Instituciones. En su discurso, el Presidente Santer destacó los cuatro aspectos esenciales de la nueva dinámica comunitaria: la elaboración de nuevas propuestas legislativas, la aprobación de las propuestas pendientes, el lanzamiento de amplios debates en la fase previa a la legislativa y la gestión y aplicación de las políticas. La Comisión se proponía “actuar menos para actuar mejor” y centrarse en la correcta aplicación de las actividades en curso.

Consejo

El 1 de enero, el Consejo de la Unión Europea aprobó (Decisión 95/2/CE) el orden de ejercicio de la Presidencia del Consejo en el período 1995-2003. Asimismo, con motivo de la adhesión de los nuevos Estados miembros, modificó la Decisión de 28 de marzo de 1994 relativa a la toma de decisiones por mayoría cualifica-

da, de forma que Austria y Suecia cuenten con cuatro votos cada una y Finlandia con tres, con lo que el total de votos del Consejo asciende a 87. La mayoría cualificada estará compuesta por 62 votos cuando las deliberaciones del Consejo tengan lugar a propuesta de la Comisión. En los demás casos, estos 62 votos deberán además expresar el voto favorable de un mínimo de diez Estados miembros.

Parlamento Europeo

Como consecuencia de la adhesión de Austria, Finlandia y Suecia, el Parlamento Europeo cuenta con 626 miembros, incluyendo a 21 parlamentarios austríacos, 22 suecos y 16 finlandeses.

La composición de los grupos políticos queda en la siguiente forma: Grupo del Partido de los Socialistas Europeos (221 miembros), Grupo del Partido Popular Europeo (173), Grupo del Partido Europeo de los Liberales Demócratas y Reformistas (52), Grupo Confederal de la Izquierda Unitaria Europea (31), Grupo Forza Europa (29), Grupo de Alianza Democrática Europea (26), Grupo de los Verdes en el Parlamento Europeo (25), Grupo de Coalición Radical Europea (19), Grupo Europeo de las Naciones (19) y No inscritos (31).

El 18 de enero, el Parlamento Europeo aprobó el "modus vivendi de 20 de diciembre de 1994", entre dicha institución, el Consejo y la Comisión, relativo a las medidas de ejecución de los actos adoptados según el procedimiento de codecisión contemplado en el artículo 189 B del Tratado CE.

Y el 6 de marzo, se aprobó la Decisión, de las tres instituciones citadas, relativa a las modalidades del ejercicio del derecho de investigación del Parlamento Europeo, objeto de acuerdo con motivo de la Conferencia interinstitucional de 20 de diciembre de 1994, y en la que se define las modalidades de funcionamiento de las comisiones temporales de investigación y se detallan las condiciones de creación y los poderes de tales comisiones, el desarrollo de las audiciones y declaraciones, así como las formas de acceso a los documentos y de uso de los mismos.

El 15 de marzo, el Parlamento aprobó una Resolución por la que se aprueba el Código de conducta entre el Parlamento y la Comisión, que adapta el Código de 1990 al nuevo contexto institucional.

Tribunal de Justicia y Tribunal de Primera Instancia

Como consecuencia de la adhesión de los nuevos Estados miembros, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas se compone de quince jueces, asistidos de nueve abogados generales. El Tribunal de Primera Instancia se compone, asimismo, de quince jueces. Los nombramientos de los jueces y abogados generales se realiza a través de las Decisiones 95/4/CE, EURATOM, CECA y 95/5/CE, EURATOM, CECA de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros.

Asimismo, el 21 de febrero se aprobó la modificación de los reglamentos de

procedimiento del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia. Dicha modificación tiene por objeto principal establecer el procedimiento aplicable en los casos de recursos previstos por el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, así como los derechos de los Estados de la AELC y de los abogados de tales Estados.

Tribunal de Cuentas

El Consejo aprobó, el 20 de febrero, el nombramiento de los tres nuevos miembros del Tribunal en representación de Austria, Finlandia y Suecia.

Banco Europeo de Inversiones

La ampliación de la Unión Europea también ha tenido consecuencias sobre la estructura y el Capital del BEI. Los nuevos Estados miembros disponen cada uno de un puesto en el Consejo de Gobernadores, un miembro titular y un suplente en el Consejo de Administración. El Consejo de Gobernadores ha decidido aumentar de seis a siete el número de Vicepresidentes del Comité de Dirección del Banco. Los nuevos Estados miembros contribuyen con un 7,1% del capital del BEI. El capital suscrito se eleva, así, a 62.000 millones de Ecus, lo que produce un incremento del límite máximo para los préstamos en curso del Banco, que pasa de 144.000 a 155.000 millones de Ecus.

Comité Económico y Social

Como consecuencia de la ampliación, el CES incluye a 33 nuevos miembros, de los que 12 son austríacos, 9 finlandeses y 12 suecos.

Comité de las Regiones

El Comité de las Regiones, como consecuencia de la ampliación, ha acogido a 33 nuevos miembros, de los que 12 son austríacos, 12 suecos y 9 finlandeses.

Defensor del Pueblo

En virtud del artículo 138 E del Tratado CE, el Parlamento Europeo nombró a Jacob Söderman como Defensor del Pueblo de la Unión Europea.

Mercado interior

La plena realización del Mercado Interior ha seguido siendo en 1995 un ámbito prioritario de actuación comunitaria, como el será en el futuro al convertirse el

mismo en el motor que debe permitir a la Unión progresar con fuerza y confianza, así como mejorar la competitividad de las empresas y de las administraciones públicas (en definitiva del conjunto de la Sociedad Europea).

Prioridad que, por otra parte, se halla plenamente interrelacionada con otras prioridades de la Unión, como la realización de la Unión Económica y Monetaria, con el objetivo de la creación de la moneda única, o la política de reducción de desempleo.

Sin embargo, las prioridades en relación al mercado interior, una vez lograda una importante realización del mismo, se orientan hacia su consolidación y un mayor conocimiento público del mismo, así como a un control más estricto de la aplicación de la normativa comunitaria al respecto. Estas prioridades se plasman en la práctica en una notable reducción de la normativa, que se circunscribe a temas sectoriales que pudieran considerarse menores, a la espera de abordar la fase final de creación del régimen fiscal indirecto definitivo, con la excepción de las iniciativas encaminadas a la liberalización de importantes sectores económicos, que habían quedado "olvidados" en el Libro Blanco de la Comisión de 1995, como las telecomunicaciones o la energía.

Aspectos Generales

La Comisión Europea aprobó, el 15 de junio, el Informe: "El mercado único en 1994" (COM (95) 238). En la primera parte del mismo se realiza un balance del funcionamiento del mercado único y de los progresos realizados en la aplicación del programa estratégico de 1993. La segunda parte presenta un análisis detallado de la situación de cada uno de los ámbitos del mercado interior. Y la tercera parte señala los principales ámbitos de actuación futura. Los anexos detallados adjuntos al Informe de 1993 sobre la incorporación de la legislación en los Estados miembros se publican actualmente de forma separada con el título de "Situación del derecho comunitario en materia de mercado interior", y se actualizan dos veces al año.

En el marco del objetivo de mejora del control de la aplicación de la normativa comunitaria, el Consejo aprobó, el 29 de junio, una Resolución sobre la aplicación homogénea y eficaz del derecho comunitario y sobre la función de las sanciones en relación a las violaciones de dicha aplicación en el ámbito del mercado interior (DOCE C 128 de 22.7.1995).

Libre Circulación de Mercancías

Ambito Técnico

En 1995 se han aprobado tres directivas relativas a los vehículos de motor (Directivas 95/1/CE, 95/28/CE y 95/56/CE); la Directiva 95/16/CE relativa a la aproximación de las legislaciones relativas a los ascensores; tres directivas relativas a productos cosméticos (95/17/CE, 95/32/CE y 95/34/CE); la Directiva 95/204/CE relativa a los procedimientos de certificación de los productos de cons-

trucción ; cinco directivas relativas a productos alimentarios (95/2/CE, 95/3/CE, 95/31/CE, 95/42/CE y 95/45/CE); así como el Reglamento (CE) nº 297/95 relativo a las tasas que deben pagarse a la Agencia Europea para la Evaluación de Medicamentos.

Ambito Veterinario y Fitosanitario

En el ámbito veterinario destaca la adopción de la Directiva 95/29/CE relativa a la protección de los animales durante el transporte; la Directiva 95/23/CE relativa a las condiciones sanitarias en la producción y comercialización de las carnes frescas; la Directiva por la que se modifica la Directiva 91/67/CEE relativa a las condiciones de policía sanitaria aplicables a la puesta en el mercado de animales y de productos de la acuicultura; y la Directiva 95/52/CE sobre controles veterinarios de los productos procedentes de países terceros.

En relación a la alimentación animal, destaca la adopción de la Directiva 95/53/CE por la que se establecen los principios relativos a la organización de los controles oficiales en dicho ámbito; así como de tres directivas: 95/33/CE, 95/37/CE y 95/55/CE sobre determinados productos y aditivos utilizados en la alimentación animal y que suponen adaptaciones técnicas de las Directivas 70/524/CEE y 82/471/CEE.

En el ámbito fitosanitario destaca la adopción de las Directivas 95/38/CE y 95/39/CE que suponen adaptaciones técnicas de las Directivas 90/642/CE y 86/362/CEE y 86/363/CEE respectivamente.

Libre Prestación de Servicios

En relación a los servicios financieros se han adoptado dos directivas. Una, la Directiva 95/15/CE relativa al coeficiente de solvencia, que supone una adaptación de la Directiva 89/647/CE. Y otra la Directiva 95/26/CE que tiene por objeto reforzar la eficacia de las entidades (de crédito, seguros o de inversión) pertenecientes a un grupo.

Fiscalidad indirecta

En el ámbito fiscal destaca la adopción de la Directiva 95/7/CE que tiene por objeto introducir, en beneficio de los operadores y Administraciones Públicas, medidas destinadas a simplificar el tratamiento fiscal de algunas operaciones y asegurar así un mejor funcionamiento del mercado interior. Así como, la adopción de la Directiva 95/59/CE que establece los principios generales de la armonización de las estructuras del impuesto especial de las labores de tabaco. Y la Directiva 95/60/CE relativa al mercado fiscal del gasóleo y del queroseno. La Decisión 95/279/CE de la Comisión fija las condiciones de aplicación y el contenido de un programa de acción comunitaria en materia de formación profesional de los funcionarios encargados de la imposición indirecta que se ponía en marcha el 1 de junio de 1995.

Propiedad Industrial e Intelectual

La Comisión Europea, aprobó el 19 de julio, dos Libros Verdes relativos a la “protección mediante el modelo de utilidad en el mercado interior” y “sobre el derecho de autor y derechos afines en la sociedad de la información”.

Protección de Datos

El 26 de octubre se aprobó la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, cuyo objetivo principal es garantizar la libre circulación de datos personales dentro de la Unión Europea creando un marco legal transparente y estable capaz de facilitar el desarrollo de la sociedad de la información y el sector servicios a la vez que se consigue un alto nivel de protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de esos datos.

Contratación pública

La Decisión 95/215/CE del Consejo de 29 de mayo tiene por objeto aprobar, en nombre de la Comunidad Europea, el Acuerdo con Estados Unidos sobre contratación pública que recoge los compromisos contraídos en la Ronda Uruguay del GATT y los resultados de las negociaciones bilaterales entre la Comunidad y EEUU.

Plazos de pago en las transacciones comerciales

En el marco de los objetivos del Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y empleo y en relación a las medidas destinadas a favorecer la creación y desarrollo de pequeñas y medianas empresas, objetivo prioritario ya comentado en el Informe del año anterior y reafirmado por el Consejo Europeo de Madrid, la Comisión Europea elaboró el 12 de mayo una Recomendación (95/198/CE) a los Estados miembros, acompañada de una Comunicación (DOCE C 149 de 10.6.95), relativa a los plazos de pago en las transacciones comerciales que se circunscribe a las compras efectuadas por las empresas o los poderes públicos. En ella se expone un conjunto de medidas dirigidas a combatir el retraso en el pago y al establecimiento de plazos razonables (plazo de 60 días) en los contratos públicos.

Política regional

En el ámbito de las políticas estructurales, tras la finalización de los documentos de programación para el período 1994-1999 y de los programas de iniciativa comunitaria, en 1995 se ha hecho hincapié en la puesta en práctica de las medidas, con el fin de garantizar un seguimiento, una evaluación intermedia y un control eficaz de la utilización de los recursos comunitarios.

En relación a las Iniciativas Comunitarias, la Comisión Europea decidió, el 4 de octubre, el reparto de la reserva presupuestaria de 1.665 millones de Ecus.

En este marco, INTERREG II se completará mediante un nuevo apartado relativo a la gestión de las aguas y ordenación del territorio (415 millones de Ecus); LEADER II recibirá un suplemento de 230 millones de Ecus para reforzar las iniciativas locales de desarrollo; y las cuatro Iniciativas destinadas a las regiones sujetas a la reconversión industrial (Konver, Rechar II, Resider II y Retex) se prorrogarán hasta 1999 con un suplemento de 380 millones de Ecus.

En el marco de la iniciativa en materia de empleo, Youthstart y Now se reforzarán con 100 millones de Ecus cada una; Horizon se dedicará desde ahora a los minusválidos y se crea un nuevo apartado ("Inclusión") para favorecer la inserción de personas socialmente amenazadas de exclusión y para luchar contra el racismo y la xenofobia.

El apartado "Adapt-Bis" (Building the Information Society), dotado con 170 millones de Ecus, vendrá a completar la iniciativa Adapt. Urban recibirá un suplemento de 140 millones de Ecus, destinados en particular a los barrios en dificultades, y Pesca obtendrá 30 millones de Ecus adicionales.

Una vez efectuada la distribución de la reserva presupuestaria de las Iniciativas comunitarias, es posible presentar un cuadro recapitulativo de la distribución general de la asignación de Fondos estructurales por Iniciativa y por País para el período 1994-1999.

País Iniciativa Comu- nitaria	Interreg II	Leader II	Regis II	Empleo/ Adapt	Rechar II Resider II Konver Retex	PYME	Urban	Pesca	Peace	TOTAL
Bélgica	104,00	10,20	—	83,80	65,40	12,30	14,10	2,00	—	291,70
Dinamarca	19,20	9,90	—	48,30	2,40	2,50	1,50	19,70	—	103,50
Alemania	451,90	206,80	—	454,60	804,60	185,50	115,00	23,30	—	2.241,70
Grecia	628,20	162,90	—	103,50	109,90	83,30	51,10	30,70	—	1.169,60
España (1)	688,60	402,70	216,90	738,30	235,40	251,10	189,50	45,60	—	2.768,10
Francia	268,00	230,50	265,60	473,50	226,50	58,50	70,50	33,50	—	1.626,60
Irlanda	164,70	84,00	—	116,20	9,40	28,80	20,50	6,80	60,00	490,30
Italia	385,60	326,50	—	616,90	232,20	190,40	135,10	37,00	—	1.923,60
Luxemb.	3,60	1,20	—	0,60	13,50	0,30	0,50	—	—	19,90
P. Bajos	188,00	11,50	—	131,30	51,30	10,30	22,40	12,80	—	427,80
Austria	48,82	26,44	—	39,30	9,53	8,74	13,27	—	—	146,10
Portugal	352,60	129,40	125,70	66,50	198,50	124,00	49,40	29,10	—	1.075,20
Finlandia	47,93	28,07	—	55,51	—	10,80	7,66	3,41	—	153,40
Suecia	46,55	16,10	—	36,30	3,26	16,76	4,87	3,97	—	127,80
R. Unido	122,80	77,90	—	514,00	407,00	68,30	121,30	43,30	240,00	1.594,70
TOTAL	3.520,40	1.758,70	608,20	3.478,50	2.368,70	1.077,00	816,90	296,40	300,00	14.275,50

- (1) Excluida una reserva de 50,7 millones de Ecus no distribuida por iniciativa.
- (2) La iniciativa Textil-Confección en Portugal (406 Millones de Ecus) ya no se incluye en el Presupuesto de los Fondos Estructurales, sino en la línea "Industria" del presupuesto comunitario.
- (3) Incluida la reserva para España, así como 64,9 millones de Ecus (para las iniciativas Leader, PYME y Pesca) no distribuidos por países.

Fuente: Comisión Europea, D.G. XVI.

La Comisión Europea estableció, asimismo, el marco de actuación de las medidas innovadoras basadas en el artículo 10 del Reglamento del FEDER nº 2083/93, para el período 1995-1999, a las que se destinarán el 1% del presupuesto de los Fondos, un total de 400 millones de Ecus. Las acciones se articularán en torno a cuatro ámbitos: la Cooperación interregional intra y extra-comunitaria (180 millones de Ecus), la innovación para el desarrollo económico regional y local (90 millones de Ecus), la ordenación del territorio (45 millones de Ecus) y la política urbana (80 millones de Ecus).

En relación al Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP), la Comisión Europea elaboró, el 25 de julio, el Reglamento (CE) nº 1796/95 en el que se establecen las normas de ejecución de las ayudas concedidas por dicho instrumento con arreglo al Reglamento (CE) nº 3699/93.

Al igual que en años anteriores, la Comisión Europea elaboró su "Sexto Informe Anual sobre los Fondos Estructurales". Es de destacar, asimismo, las Comunicaciones de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre "las nuevas programaciones regionales en virtud de los objetivos nº 1 y nº 2 de la política estructural comunitaria" y sobre la "política de cohesión y el medio ambiente". Así como, el informe relativo a "las políticas estructurales comunitarias y al empleo" presentado al Consejo de Ministros de política regional y ordenación del territorio reunido en Madrid el 30 de noviembre y 1 de diciembre de 1995. Por último, en el mes de enero la Comisión Europea elaboró el primer "Informe Anual sobre el Instrumento Financiero de Cohesión" relativo a 1993/1994 (COM (95) 1 final), completado por el "Informe Anual 1994 sobre el Fondo de Cohesión" (COM(95) 222 final).

Competencia

Tal como estaba previsto en el Programa de Trabajo de la Comisión Europea para 1995, se han adoptado los Reglamentos de exención por Categorías relativas a la distribución automóvil (Reglamento (CE) nº 1475/95) y a los consorcios marítimos (Reglamento (CE) nº 870/95). Por contra, no se ha concluido el relativo a los acuerdos de licencia de patentes, al prorrogarse la vigencia del Reglamento (CEE) nº 2349/84 hasta el 31 de diciembre de 1995, a fin de tener en cuenta las aportaciones de las partes interesadas y proceder a un examen complementario de los problemas suscitados. Destaca, asimismo, la Decisión 94/145/CE,CECA del Consejo y de la Comisión de 10 de abril de 1995 por la que se celebra el Acuerdo entre las

Comunidades Europeas y Estados Unidos en relación a la aplicación de las normas de Competencia.

Al igual que en años anteriores debemos destacar el incremento del control sobre las ayudas públicas, que se plasma en un importante conjunto de Decisiones relativas a ayudas otorgadas por Administraciones del Estado Español: Decisión relativa al régimen de ayuda del Instituto de Fomento de Andalucía destinado a fomentar el desarrollo económico de PYMES de 17 de enero; Decisión sobre una ayuda en favor de la empresa Siderúrgica Tubacex de 14 de febrero; Decisión de 11 de enero sobre una ayuda en favor de la empresa Santana Motor SA.; Decisión de 14 de marzo sobre ayudas a la empresa Piezas y Rodajes, SA., situada en Teruel; Decisión de 4 de abril sobre una ayuda al desarrollo a Camerún en el ámbito de la construcción naval; Decisión sobre el programa de ayudas en el ámbito de las industrias y tecnologías ambientales (PITMA II); Decisión de 21 de junio sobre la ayuda en favor de la formación profesional en España; Decisión de 7 de junio, 19 de julio y de 31 de octubre sobre las ayudas en favor de SEAT y Volkswagen AG; Decisión del 26 de julio sobre una ayuda en favor de astilleros españoles para la construcción de buques destinados a Túnez; Decisión de 20 de septiembre sobre un ayuda para la mejora de la calidad del medio ambiente en la Comunidad de Castilla-León; Decisión de 4 de octubre sobre el "Programa Nacional de desarrollo de energías renovables"; Decisión de 14 de noviembre relativa a unas ayudas en favor del Grupo de Empresas Alvarez, de Vigo.

La Comisión aprobó el 1 de febrero una Decisión relativa a los tipos de interés aplicables con motivo del recobro de una ayuda ilegal o de una ayuda ilegal e incompatible, y el 10 de mayo una Decisión relativa a las medidas que deben adoptarse en caso de incumplimiento de la obligación de notificar las ayudas de Estado.

Medio ambiente

La Comisión Europea aprobó a mediados de 1995 un proyecto piloto denominado "Crecimiento y Medio Ambiente", destinado a las pequeñas y medianas empresas que desean invertir en medidas de protección del medio ambiente, que responde a la petición del Parlamento Europeo que reservó una dotación de nueve millones de Ecus en el presupuesto comunitario para 1995.

A nivel legislativo se ha adoptado la nueva Directiva sobre limitación de las emisiones sonoras de palas, excavadoras, cargadoras y palas cargadoras (Directiva 95/27/CE); dos Reglamentos que modifican los anteriores relativos a la protección de los bosques contra la contaminación atmosférica (Reglamento (CE) n° 690/95) y sobre la aplicación del Convenio sobre Comercio internacional de especies amenazadas (Reglamento (CE) n° 558/95); la Decisión 95/337/CE que modifica los cuestionarios de las Directivas sobre aguas; la Decisión 95/308/CE por la que se aprueba, en nombre de la Comunidad, el Convenio sobre la protección y uso de los cursos de agua transfronterizos y lagos internacionales, firmado en Helsinki el 18 de marzo de 1992; y dos decisiones (95/107/CE y 95/324/CE) que tienen por objeto establecer límites cuantitativos al despacho a libre práctica en la Comunidad de sustancias que agotan la Capa de ozono. En tal sentido, el Consejo de

Ministros de Medio Ambiente definió la posición que defendió la Unión Europea en la Séptima Conferencia del Protocolo de Montreal, definiendo un calendario de reducción de los HCFC y del bromuro de metilo que va más allá de las disposiciones del Protocolo y de la normativa comunitaria vigente.

En relación a la etiqueta ecológica se aprobaron los criterios para la concesión a los detergentes para ropa (Decisión 95/365/CE), para las bombillas eléctricas de un sólo pitón (Decisión 95/533/CE) y para las pinturas y barnices (Decisión aprobada el 15 de diciembre de 1995).

La Comisión Europea publicó, el 14 de junio, su "Duodécimo Informe sobre la calidad de las aguas de baño", en el que presenta los resultados de los muestreos efectuados durante 1994.

Redes transeuropeas

El Consejo de Ministros de Economía y Hacienda aprobó el 18 de septiembre el Reglamento (CE) nº 2236/95 por el que se determinan las normas generales de concesión de una ayuda financiera comunitaria en el ámbito de las redes transeuropeas, que tiene por objeto proporcionar una base jurídica para la concesión de los medios financieros previstos para el período 1995-1999, que representan actualmente 2.345 millones de Ecus, para apoyar los esfuerzos financieros de los Estados miembros en favor de proyectos de interés común del sector de las redes transeuropeas de infraestructuras de transportes, telecomunicaciones y energía.

En relación a las redes telemáticas y de telecomunicaciones se han adoptado las decisiones relativas a la contribución comunitaria al intercambio telemático entre las Administraciones de la Comunidad (IDA) (Decisión 95/468/CE) y la Decisión 95/2717/CE que establece las orientaciones sobre los objetivos, prioridades, medidas y determinados proyectos de interés común relativos al desarrollo de la red EURO-RDSI como red transeuropea, de modo que se garantice una coordinación adaptada entre los Estados miembros y los agentes económicos.

Como consecuencia de las peticiones formuladas en los Consejos Europeos de Essen y Cannes relativos al seguimiento del desarrollo de las redes transeuropeas en los sectores del transporte, la energía, las telecomunicaciones y el medio ambiente, la Comisión elaboró un Informe dirigido al Consejo Europeo sobre los progresos realizados en las redes transeuropeas y un Informe Anual sobre las redes transeuropeas (COM (95) 571).

Investigación y desarrollo

En 1995 ha comenzado a aplicarse el 4º Programa - Marco y sus diferentes programas específicos aprobados en 1994, cuyos recursos han debido adaptarse con motivo de la adhesión de los tres nuevos Estados miembros.

Por otra parte, la Comisión aprobó la financiación suplementaria de 700 millones de Ecus prevista en la decisión de los programas marco CE y CEEA (1994-

1998) con vistas al lanzamiento de los primeros programas complementarios, así como las orientaciones para la utilización de dicha reserva en cinco sectores clave: el software educativo y multimedia, el avión de nueva generación, el automóvil limpio, el transporte multimodal y la interoperatividad y las tecnologías del medio ambiente, en especial las relativas a la gestión del agua y la seguridad nuclear.

La Comisión Europea ha adoptado un nuevo contrato tipo para los proyectos adscritos al cuarto programa - marco, que es más simple, dos veces más corto que el anterior y que ofrece una mayor protección desde el punto de vista de la propiedad intelectual. Además de esta modificación del contrato base, la Comisión ha preparado la redacción de manuales para usuarios de ayudas, en particular, a los nuevos participantes y a las PYMES.

Energía

La Comisión Europea ha realizado el debate sobre el tema de una política energética de la Unión Europea a través de su Libro Verde titulado " Por una política energética de la Unión Europea" (COM(94) 659), aprobado el 11 de enero.

En el plano normativo únicamente destacan dos Directivas relativas al etiquetado energético de las lavadoras (95/12/CE) y de las secadoras de ropa (95/13/CE).

Social

La Comisión Europea aprobó el 12 de abril una Comunicación en la que presenta en detalle su programa de trabajo en el ámbito social para el período 1995-1997, elaborado tras el Libro Verde de 1993 y el Libro Blanco sobre política social de 1994.

El Consejo adoptó el 22 de diciembre una Decisión (95/593/CE) por la que se establece un programa de acción comunitario a medio plazo para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, para el período 1996-2000.

En materia de seguridad e higiene se han adoptado tres directivas relativas a las condiciones de vida y trabajo a bordo de los buques (Directiva 95/21/CE); la Directiva 95/30/CE (séptima Directiva específica con arreglo a la Directiva 89/391/CEE) relativa a la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes biológicos durante el trabajo; y la Directiva 95/63/CE (segunda Directiva específica con arreglo a la Directiva 89/391/CEE) relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud para la utilización por los trabajadores de los equipos de trabajo. Y la Comisión aprobó el Cuarto Programa de acción 1996-2000 para el desarrollo de la salud y seguridad en el lugar de trabajo (COM(95) 282).

De las Comunicaciones elaboradas por la Comisión Europea destacan la relativa a "las tendencias y la evolución de los sistemas de empleo en la Unión Europea" (COM(95)465), que constituye la contribución de la Comisión a la preparación del Informe único del Consejo y de la Comisión sobre el empleo presentado en el Con-

sejo Europeo de Madrid; la Comunicación sobre una “estrategia europea de estímulo a las iniciativas locales de desarrollo y empleo” (COM(95) 273); y la Comunicación en materia de “información y consulta de los trabajadores”, con lo que se pretendía desbloquear los trabajos del Consejo en relación a las propuestas legislativas relativas a la participación de los trabajadores en las empresas (COM(95) 547).

La Comisión Europea elaboró, asimismo, su “Cuarto Informe sobre la Carta Comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores y sobre el protocolo sobre política social anexo al Tratado CE” (COM(95) 184) y su “Informe sobre el Empleo en Europa en 1995” (COM(95) 396), séptimo Informe que se inscribe en la estrategia por el empleo definida en el Consejo Europeo de Essen.

En relación al “Diálogo Social” debe reseñarse que, por primera vez, se ha logrado una aplicación práctica del capítulo social del Tratado de Maastricht plasmado en el Acuerdo-Marco consensuado entre la UNICE, la CES y el CFEP relativo al permiso parental, firmado el 14 de diciembre de 1995.

Educación y formación profesional

En el ámbito de la educación y formación profesional destaca al creación del nuevo programa de acción comunitaria “SOCRATES”, la adopción de la tercera fase del programa “La Juventud con Europa” y la declaración del año 1996 como “Año Europeo de la educación y de la formación permanentes” (Decisión 95/2493/CE).

El nuevo programa SOCRATES (Decisión 95/819/CE), con una duración de cinco años (1995-1999) y una dotación financiera de 850 millones de Ecus, pretende reforzar, al tiempo que se simplifican y racionalizan, las acciones comunitarias puestas en marcha hasta el momento en el ámbito de la educación y fomentar nuevas actividades. Cubre el ámbito de la enseñanza superior y la escolar y contempla acciones transversales en todos los niveles de la enseñanza con el fin de fomentar el conocimiento de idiomas en la Comunidad Europea, la educación abierta y a distancia, así como los intercambios de información y de experiencias. El programa reagrupa las anteriores acciones ERASMUS, LINGUA, EURYDICE y ARION.

La tercera fase del programa “La Juventud con Europa” (Decisión 95/818/CE) se propone actuar fuera de las estructuras escolares y constituye el marco que garantizará la continuidad de las distintas iniciativas comunitarias en favor de los jóvenes, especialmente el programa de acción para la formación profesional de los jóvenes y su preparación para la vida adulta y profesional (PETRA). El programa se desarrollará del 1 de febrero de 1995 al 31 de diciembre de 1999 y contará con una dotación financiera de 126 millones de Ecus.

Protección de los consumidores

El 13 de junio se aprobó la Decisión 95/260/CE por la que se crea un Comité de los Consumidores que sustituye al Consejo consultivo existente, a fin de ampliar y optimizar el diálogo entre la Comisión y las organizaciones de consumidores a nivel europeo, estatal y regional.

La Comisión Europea aprobó, el 31 de octubre, una Comunicación al Parlamento Europeo, al CES, al Consejo y al Comité de las Regiones en la que señala las "prioridades de la política de los Consumidores" para el período de 1996 a 1998.

A nivel normativo destaca la adopción de la Directiva 95/58/CE relativa a la indicación de precios en los productos, que simplifica la anterior normativa y la Decisión 95/184/CE que adapta el sistema comunitario de información sobre los accidentes domésticos y de ocio con motivo de la adhesión de los nuevos Estados miembros.

Por último reseñar que en el Consejo de Ministros del 9 de noviembre se adoptó una posición común relativa a la propuesta de Directiva sobre la publicidad comparativa.

Política de telecomunicaciones

El principal impulso de la política de la Unión Europea en materia de telecomunicaciones en el año 1995, se ha orientado conforme a tres líneas principales: la liberalización progresiva de sectores que se encuentren bajo monopolio, en los que se establece una liberalización completa de los servicios e infraestructuras para el 1 de enero de 1998 (a reserva de medidas transitorias específicas); las normas para la "oferta de redes abiertas" que estriban en facilitar una actividad paneuropea en el funcionamiento de servicios, garantizando un acceso abierto y no discriminatorio a redes y servicios; y el respeto de las normas de competencia que sean de aplicación a este sector. Estos tres ejes se complementan con medidas en los sectores de I+D, normalización, redes transeuropeas, cohesión y desarrollo regional.

La Comisión Europea inició el año presentando la segunda parte del "Libro Verde sobre la liberalización de la infraestructura de las telecomunicaciones y de las redes de televisión por cable", en la que examina los problemas que plantea el establecimiento de un marco reglamentario que garantice las condiciones de plena competencia en el sector.

En el marco de su actividad de lanzamiento de debates y de elaboración de programas y planes de acción, la Comisión Europea ha elaborado a lo largo de 1995 sendas Comunicaciones relativas a: la metodología que debe aplicarse para el desarrollo de la Sociedad de la información (COM(95) 179), los objetivos estratégicos relativos a la infraestructura de redes transeuropeas de telecomunicaciones (COM(95) 224), el fomento de la política y de la acción comunitaria en favor de la industria y el mercado del contenido de la información (programa INFO 2000) (COM(95)149), y sobre el desarrollo del mercado de guías telefónicas y otros servicios de información (COM(95) 431).

En el ámbito normativo destaca la adopción de tres directivas relativas al uso de normas para la transmisión de señales de televisión (95/47/CE), la supresión de restricciones a la utilización de redes de televisión por cable para la prestación de servicios de telecomunicaciones ya liberalizados (95/51/CE) y la aplicación de la oferta de red abierta (ONP) a la telefonía vocal (95/62/CE). Así como una Recomendación del Consejo (95/144/CE) a los Estados miembros sobre los cri-

terios comunes de evaluación de la seguridad de las tecnologías de la información.

En el sector audiovisual, destaca la aprobación para el período 1996-2000 del programa MEDIA II - Desarrollo y Distribución, de estímulo al desarrollo y la distribución de obras audiovisuales europeas (Decisión 95/563/CE) y del Programa MEDIA II - Formación, relativo a la ejecución de un programa formativo para profesionales de la industria europea de programas audiovisuales (Decisión 95/564/CE).

Política agrícola

De la siempre abundantísima normativa relativa a la política agrícola común, en 1995 destaca la adopción del Reglamento (CE) n° 150/95 por el que se modifica el régimen agrimonetario, del Reglamento (CE) n° 1527/95 por el que se fijan las compensaciones relativas a posibles bajas de los tipos de conversión agrícola de algunas monedas, y del Reglamento (CE) n° 2611/95 que establece la posibilidad de conceder una ayuda nacional como compensación de las disminuciones de renta agraria provocadas por fluctuaciones monetarias de otros Estados miembros.

Así como del Reglamento (CE) n° 1101/95 por el que se establece la organización común de mercados en el sector del azúcar, que tiene por objeto prorrogar durante seis campañas (hasta el 2000-2001), el sistema de cuotas y sus niveles actuales, así como el principio de autofinanciación del sector. Y del Reglamento (CE) n° 2336/95 por el que se establecen excepciones en cuanto a la obligación de abandono de tierras de labor para la Campaña 1996/1997.

En relación al sector porcino español destaca la adopción de la Decisión 95/493/CE que tiene por objeto derogar la Decisión 94/887/CE dada la ausencia de peste porcina africana en España desde al menos doce meses, cuya aplicación se efectúa a partir del 1 de diciembre de 1995.

Política económica

El 23 de octubre, el Consejo aprobó el Reglamento (CE) n° 2494/95 que tiene por objeto establecer las bases estadísticas necesarias para lograr un cálculo de los índices armonizados de precios al consumo a escala comunitaria.

ACTIVIDAD NORMATIVA DEL ESTADO

David Tornos

La actividad normativa del Estado en 1995 en relación a la Unión Europea se caracteriza, al igual que en años anteriores, por la gran cantidad de normas que suponen la incorporación al ordenamiento jurídico interno de disposiciones comunitarias. Asimismo, igual que en el año anterior, se produce un ligero aumento de las normas con rango de Ley, que por lo general realizan una transposición al derecho interno de Directivas comunitarias.

La mayoría de las normas elaboradas sigue incorporando disposiciones relativas al proceso de culminación del mercado interior. No en vano, según el Tercer informe sobre el Mercado Interior de la Comisión Europea, España es el tercer Estado de la Unión Europea que más Directivas destinadas a la realización del mercado único ha incorporado en su legislación. Según el ranking elaborado por la Comisión Europea, España figura en el tercer lugar de los países de la Unión que cuenta con un índice más alto de transposición de Directivas comunitarias, con el 96'4 %, el mismo nivel que Suecia y por detrás de Dinamarca y Holanda, que han realizado la transposición del 99'1% y del 97'3% respectivamente (ver cuadro).

Las disposiciones relativas a la Política Agrícola Común siguen siendo significativas desde el punto de vista cuantitativo. Sin embargo, únicamente una parte minoritaria de las mismas regulan procedimientos de otorgamiento de ayudas o subvenciones al sector. Respondiendo la mayoría de disposiciones al proceso de reorganización del Ministerio y al traspaso del SENPA a las Comunidades Autónomas, como consecuencia de la STC 79/1992.

Al igual que señalábamos en el Informe de 1994, el presente año se ha producido un ligero aumento del número de disposiciones con rango de Ley, las cuales en su mayoría responden a la necesidad de incorporar al ordenamiento jurídico interno Directivas comunitarias, cuyo ámbito material es muy diverso.

En relación a normas que realizan la incorporación interna de disposiciones relativas al mercado interior destacan las Leyes 30/1995 y 13/1995 que transponen un conjunto importante de Directivas relativas al sector seguros y de la contratación pública.

La Ley 30/1995 de Ordenación y supervisión de los seguros privados adapta el resto de Directivas aprobadas por la Unión Europea (la Directiva de libre prestación de servicios en seguro directo distinto del seguro de vida ya fue incorporada al derecho interno por la Ley 21/1990), entre las que se encuentran las Terceras Directivas en seguros distintos del seguro de vida y en seguro de vida que regulan la denominada "autorización administrativa única" con la que se sientan las bases,

en principio definitivas, de la armonización del sector en la Unión Europea y en el Espacio Económico Europeo.

La Ley 13/1995 de Contratos de las Administraciones públicas supone la transposición de las Directivas 88/295/CEE, 88/440/CEE, 92/50/CEE, 93/36/CEE y 93/37/CEE. E igualmente ha tomado en consideración los aspectos relativos a la Contratación Pública de la Organización Mundial del Comercio.

En el ámbito laboral, la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales transpone la Directiva 89/391/CEE relativa a la aplicación de las medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo, que contiene el marco jurídico general en el que opera la política de prevención comunitaria. Así como disposiciones de las Directivas 92/85/CEE, 91/383/CEE y 94/33/CEE relativas a la protección de la maternidad y de los jóvenes y al tratamiento de las relaciones de trabajo temporales, de duración determinada y en empresas de trabajo temporal.

En relación a la protección de los consumidores, la Ley 7/1995 de Crédito al Consumo, incorpora al ordenamiento interno la Directiva 87/102/CEE y su modificación por la Directiva 90/88/CEE. Y la Ley 21/1995 reguladora de los viajes combinados supone la transposición de la Directiva 90/314/CEE.

En el ámbito de la propiedad industrial, las Leyes 27/1995 y 28/1995 suponen la incorporación al ordenamiento jurídico interno, respectivamente, de la Directiva 93/98/CEE relativa a la armonización del plazo de protección del derecho de autor y de otros derechos afines, y de la Directiva 93/83/CEE sobre coordinación de determinadas disposiciones relativas a los derechos de autor en el ámbito de la radiodifusión vía satélite y de la distribución por cable.

En el sector de las telecomunicaciones, la Ley 37/1995 relativa a las telecomunicaciones por satélite tiene por objeto la liberalización de los servicios de dicho sector, con excepción del servicio telefónico básico y los servicios de difusión de televisión.

En relación a la protección del medio ambiente se ha elaborado la Ley 38/1995 sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente que esté en poder de las Administraciones públicas por parte de cualquier persona física o jurídica, que supone la transposición de las disposiciones de la Directiva 90/313/CEE no contenidas en la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo.

La Ley 19/1995 de Modernización de las Explotaciones Agrarias tiene por objeto establecer un amplio conjunto de medidas, algunas con carácter básico, para modernizar las explotaciones agrarias en el contexto de los cambios registrados en la Política Agrícola Común y los acuerdos multilaterales en el marco del GATT. Y la Ley 20/1995 de medidas relativas a la conservación y comercialización de los productos pesqueros, tiene por objeto, en el contexto del conflicto del bonito del Norte, prohibir la comercialización en todo el territorio español de los productos de la pesca procedentes de países de la Unión Europea por debajo de las tallas mínimas o capturados contraviniendo la normativa comunitaria relativa a las volantas y el arrastre pelágico.

En relación a la normativa reglamentaria, la mayoría de las disposiciones supone la incorporación al derecho interno de actos jurídicos previstos en el Libro Blanco de culminación del mercado interior.

1.- Libre circulación de mercancías

1º.- Ambito técnico:

a) Productos industriales: un conjunto de disposiciones realizan la transposición de Directivas comunitarias que establecen las condiciones de fabricación y comercialización intracomunitaria de determinados productos, así como las normas de sustitución del distintivo "marca CE" por el marcado "CE": RD 154/1995 sobre material eléctrico, RD 159/1995 sobre equipos de protección individual, RD 275/1995 sobre calderas, RD 276/1995 sobre aparatos de gas y el RD 204/1995 sobre juguetes. En relación a los medicamentos, el RD 109/1995 tiene por objeto el desarrollo de la Ley del Medicamento en relación a los medicamentos veterinarios, y el RD 2259/1994 regula los almacenes farmacéuticos y la distribución al por mayor de medicamentos de uso humano y productos farmacéuticos. El RD 1415/1995 tiene por objeto modificar la reglamentación técnico-sanitaria de productos cosméticos contenida en el RD 349/1988 a fin de adecuarla a la normativa comunitaria y a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia comunitario. Y el RD 2490/1994 transpone la Directiva comunitaria relativa a los métodos oficiales de análisis de fertilizantes.

b) Productos alimenticios: el RD 246/1995 transpone la Directiva sobre los niveles de residuos de plaguicidas en los productos alimenticios de origen animal. El RD 930/1995 tiene por objeto la transposición de la Directiva sobre etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios. El RD 1397/1995 transpone la Directiva que establece medidas de control sanitario de alimentos relativas a la cualificación técnica y profesional de los agentes que intervienen en dicho control y a los laboratorios en que éste se realiza. El RD 2207/1994 incorpora al ordenamiento interno dos Directivas relativas a la fabricación de plásticos que deben entrar en contacto con alimentos. Y el RD 1696/1995 establece la forma de acreditar el ejercicio en España de las actividades referentes a las industrias alimentarias y de fabricación de bebidas en base a los artículos 4 y 8 de la Directiva 68/366/CEE.

2º.- Ambito Veterinario y Fitosanitario

En el ámbito veterinario destaca la adopción de un conjunto, importante desde el punto de vista cuantitativo, de disposiciones que transponen al derecho interno Directivas comunitarias: el RD 52/1995 transpone la Directiva que establece los principios relativos a las condiciones zootécnicas y genealógicas aplicables a las importaciones de las especies bovina, porcina, ovina, y equina a los países comunitarios. El RD 54/1995 transpone la Directiva relativa a la protección de animales en el momento de su sacrificio o matanza, los requisitos aplicables al traslado y a los mataderos. El RD 156/1995 establece las condiciones sanitarias aplicables al comercio intracomunitario de animales vivos de la especie bovina y porcina. El RD 361/1995 transpone la Directiva relativa a las condiciones de policía sanitaria que regula los intercambios e importaciones de aves de corral y huevos. El RD 2551/1994 transpone diversas Directivas relativas a las condiciones sanitarias aplicables a los intercambios intracomunitarios e importaciones de productos de ori-

gen animal no incluidas en normas comunitarias previas. El RD 2256/1994 transpone la Directiva que regula las condiciones de policía aplicables a los intercambios e importaciones de esperma de animales de la especie bovina. Y el RD 245/1995, de carácter básico, establece, a partir de lo previsto en una Decisión comunitaria, las bases y la coordinación de las actuaciones en todo el territorio destinadas a la prevención y erradicación de la enfermedad de Aujeszky que afecta a la especie porcina. El RD 1799/1995 instrumenta una Decisión de la Comisión Europea en la que se establecen excepciones a las prohibiciones relativas a la peste porcina africana en determinadas regiones españolas ante la paulatina erradicación de dicha enfermedad.

En relación a la alimentación animal, el RD 157/1995 incorpora la Directiva sobre fabricación, comercialización y utilización de piensos medicamentosos. El RD 1329/1995 transpone la Directiva en que se fijan las directrices para la evaluación de los aditivos en la alimentación animal, el RD 1999/1995, de carácter básico, transpone diversas Directivas sobre la fabricación, etiquetado y comercialización de los alimentos para animales que persiguen objetivos de nutrición específicos. Y el RD 2257/1994, de carácter básico, transpone al ordenamiento interno la Directiva sobre el control sanitario de los alimentos para animales.

En el ámbito fitosanitario, el RD 55/1995 modifica el RD 2071/1993 a fin de incorporar el contenido de una nueva Directiva relativa a medidas fitosanitarias de protección contra la introducción en los Estados miembros de organismos nocivos contra vegetales y que, al mismo tiempo, introduce un régimen específico para Canarias.

2.- Libre Prestación de Servicios y libertad de establecimiento

En relación al sector bancario, el RD 1245/1995 desarrolla reglamentariamente la Ley 3/1994, por la que se adapta la legislación española en materia de entidades de crédito a la Segunda Directiva de Coordinación Bancaria.

En relación a la Formación, el RD 1396/1995 transpone la Directiva sobre reconocimiento de formaciones profesionales de duración inferior a tres años.

3.- Fiscalidad indirecta

El RD 1165/1995 aprueba un nuevo Reglamento de Impuestos especiales, que desarrolla la Ley 38/1992 y transpone diversas Directivas comunitarias.

Del resto de disposiciones que no tiene relación con el proceso de culminación del mercado interior, destacan por su cuantía las relativas a la Política Agrícola Común. De las mismas, un importante número de disposiciones tiene por objeto la reorganización de la estructura interna del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación con la supresión del Instituto de Fomento Asociativo Agrario, la refundición del IRYDA e ICONA en el organismo autónomo de carácter administrativo Parques Nacionales, el traspaso del SENPA a las Comunidades Autónomas en virtud de la STC 79/1992, y la creación del Fondo Estatal de Garantía Agraria, en el que se refunden el FORPA y el SENPA (Reales Decretos 291, 646, 837, 841, 1055, 1401, 1414, 2205 y 2206 de 1995).

Las restantes disposiciones relativas a la política agrícola tienen por objeto instrumentar ayudas: relativas a la jubilación anticipada (RD 1695/1995); para la

mejora de las condiciones de comercialización y transformación de productos agrícolas y silvícolas regulados por los Reglamentos (CEE) n.ºs. 816/90 y 867/90 (RD 633/1995); para el fomento de métodos de producción agraria compatibles con el medio ambiente (RD 51/1995); y para fomentar métodos de producción agraria compatibles con la conservación de humedales españoles (RD 928/1995).

En relación a la ganadería, el RD 139461/1995 regula las transferencias y cesiones de derechos entre los productores de carne, así como la asignación de derechos procedentes de las reservas nacionales en aplicación de la normativa comunitaria en la materia. Asimismo, regula las relaciones entre el Ministerio y los órganos competentes de las Comunidades Autónomas.

En el sector de la Pesca, el RD 798/1995 tiene por objeto establecer los requisitos y condiciones de las ayudas nacionales y de los procedimientos del Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP) de la Unión Europea. Y el RD 1998/1995 tiene por objeto instrumentar, sin perjuicio de su aplicabilidad directa, el Reglamento comunitario sobre el control de la primera venta de los productos pesqueros, control que precisa la creación de bases de datos compatibles en todo el territorio del Estado.

En materia de Educación, la Orden de 11 de diciembre de 1995, crea la Agencia Nacional Española para la aplicación del Programa "La Juventud con Europa", en aplicación de lo previsto en la Decisión comunitaria que adopta dicho programa y tras el acuerdo con las Comunidades Autónomas, según lo establecido en el apartado III del Acuerdo sobre la participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios. La Agencia Nacional tiene como finalidad la coordinación de la aplicación del programa comunitario entre las Comunidades Autónomas y el Consejo de la Juventud de España.

En materia laboral, el RD 1561/1995 sobre jornadas especiales de trabajo tiene especialmente en cuenta las prescripciones contenidas en la Directiva 93/104/CEE relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo.

El RD 2493/1994 por el que se regula la celebración de ferias de Muestras y Exposiciones en España y en el extranjero responde, por una parte, al nuevo marco que ha conllevado la asunción por parte de las Comunidades Autónomas de la competencia sobre ferias interiores y, por otra parte, a la Carta de Emplazamiento de la Comisión Europea en la que se planteaba la incompatibilidad de las normas existentes con el ordenamiento jurídico comunitario.

En relación a la protección del medio ambiente se han elaborado un conjunto de disposiciones que incorporan Directivas comunitarias o se promulgan en relación a disposiciones contenidas en Reglamentos comunitarios: el RD 369/1995 por el que se aprueba el Reglamento sobre notificación de sustancias nuevas y clasificación, envasado y etiquetado de sustancias peligrosas; el RD 632/1995 que recoge una de las partes del programa nacional de aplicación del Reglamento (CEE) n.º 2078/92 sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural. Concretamente la parte referida a zonas específicas (Parques Naturales) y las zonas especiales seleccionadas por las Comunidades Autónomas; el RD-Ley 11/1995 tiene por objeto la transposición de la Directiva 91/271/CEE sobre el tratamiento de aguas

residuales; el RD 1494/1995 transpone la Directiva sobre contaminación atmosférica por ozono que obliga a los Estados miembros a informar a la población y a la Comisión Europea de los niveles de ozono existentes en la atmósfera; y el RD 1997/1995 que tiene por objeto incorporar al ordenamiento jurídico interno la Directiva 92/43/CEE sobre la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y las floras silvestres.

Por último, cabe reseñar la Resolución de 10 de Marzo de 1995 de la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas sobre participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales.

ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

David Tornos

En el plano institucional debe destacarse la apertura en Bruselas de las primeras Delegaciones representativas, a partir de la STC 165/1994 de 26 de Mayo, por parte de Andalucía y el País Vasco.

En Andalucía, el Decreto 61/1995 establece el cambio de nominación de dos órganos adscritos a la Consejería de Presidencia, a fin de reforzar los órganos de coordinación relacionados con la actividad de la Unión Europea y del Consejo de Europa, que se convierten en la Dirección General y la Comisión de Asuntos Europeos y Cooperación Exterior. La Delegación de la Junta de Andalucía en Bruselas fue creada por el Decreto 164/1995 y el cargo de Delegado de la Junta se regula por el Decreto 230/1995.

En relación al País Vasco, el 30 de Noviembre se firmó, por parte del Ministro para las Administraciones Públicas y el Vicelehendakari del Gobierno vasco, el Acuerdo de institucionalización de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas y, por otro lado, el Acta constitutiva de la Comisión bilateral de cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas.

En la Comunidad de Madrid, el Decreto 228/1995 establece la creación de la Comisión de Asuntos Europeos. En la Comunidad de Galicia, la Ley 7/1994 crea el Instituto Lácteo y Ganadero de Galicia, que tendrá por misión la ejecución de las actuaciones derivadas de la aplicación de la reforma de la política agrícola común, tanto en lo relativo a la reforma de las organizaciones comunes de mercado (OCM), como en lo referente a las medidas de acompañamiento y a la creación de futuras OCM.

En la Comunidad de Canarias, destaca la aprobación de los Decretos 10, 11 y 12 de 1995 por los que se crea la Comisión Coordinadora del Régimen Específico de Abastecimiento (REA) de las Islas Canarias, se modifica el Decreto 141/1994 para adaptar la Comisión de Seguimiento del REA a la nueva situación tras la entrada en vigor del Reglamento (CEE) nº 2790/1994, y se crea el registro de Operadores del REA.

Desde el punto de vista normativo, se mantienen las características citadas en el último Informe. Persiste una gran concentración de las disposiciones elaboradas en los ámbitos relativos a la política agrícola común y a la ganadería (especialmente en las comunidades de Andalucía, Extremadura y Cantabria) y a la pesca (destacando las disposiciones elaboradas en Cantabria e Islas Canarias). La mayor parte de éstas regulan medidas de fomento, a las que deben añadirse las que instrumen-

tan ayudas derivadas de los Fondos estructurales (FEDER, PSE, IFOP e Iniciativa Pesca). Por último, al igual que en los últimos años, destaca el significativo aumento de normas relativas a la protección del medio ambiente.

De las normas con rango de Ley, destaca la adopción en Cataluña de la Ley 5/1995 de protección de los animales utilizados para experimentación y para otras finalidades científicas, que incorpora las disposiciones contenidas en la Directiva 86/609/CEE.

La Ley 5/1995 de modificación parcial y urgente del texto refundido de la Ley de la Función Pública de Extremadura abre la puerta de la misma a los ciudadanos de los demás países de la Unión Europea.

En materia medioambiental destaca la Ley 1/1995 de protección ambiental de Galicia.

La Ley 2/1995 que establece el régimen jurídico y financiero de las subvenciones en la Comunidad de Madrid, contempla la legislación de la Unión Europea sobre libre competencia y ayudas públicas.

Y, por último, la Ley 6/1995 de la Comunidad de Madrid sobre los derechos de la infancia y la adolescencia tiene en cuenta diversas Resoluciones del Parlamento Europeo y una Recomendación del Consejo de la Unión Europea.

En relación a la Política Agrícola Común, las disposiciones relativas a la producción agrícola ecológica se dictan en base al Reglamento (CEE) N° 2092/91 (Decreto 51/1995 de Andalucía y Decreto 287/1995 de Navarra).

El Decreto 114/1995 de las Islas Baleares y la Orden del 18 de mayo de Cantabria regula la gestión de ayudas comunitarias previstas en los Reglamentos (CEE) N° 866 y 867/1990 relativos a la mejora de las condiciones de comercialización y transformación de productos agrarios y silvícolas.

El resto de disposiciones relativas a la política agrícola común han sido elaboradas en las Comunidades de Andalucía, Extremadura y el País Vasco. Todas ellas regulan la concesión de ayudas, salvo dos disposiciones de la Comunidad de Andalucía que establecen la regulación de mercados de productos agrarios en zonas de producción (Decretos 459 y 460 de 1994 que adaptan el Reglamento (CEE N° 2251/92) y la Orden del 7 de febrero del País Vasco que establece un programa de abandono voluntario de la producción lechera.

El Decreto 56/1995 de Andalucía establece un régimen de ayudas para fomentar inversiones forestales en tierras agrícolas, adaptando la decisión de la Comisión Europea de 27 de abril de 1994. Y el Decreto 97/1995 establece ayudas para la modernización y mejora de los regadíos de Andalucía, en cumplimiento del Reglamento (CEE N° 2328/1991).

En la Comunidad de Extremadura se adoptan cinco Decretos relativos al fomento de las capturas de agua y mejora de los sistemas de regadío existentes (Decreto 7/1995), a las ayudas para las Organizaciones de Productores de Aceite de oliva (Decreto 22/1995), ayudas para las explotaciones remolacheras (Decreto 23/1995), para las explotaciones tabaqueras (Decreto 24/1995), y ayudas para la mejora de infraestructuras en fincas rústicas de propiedad municipal y comunal

(Decreto 183/1995). El Decreto 198/1995 establece el procedimiento para la gestión de las ayudas del FEOGA - Garantía en el marco del Convenio interadministrativo firmado por la Junta de Extremadura y el Gobierno el 3 de mayo de 1995.

En relación a la ganadería, el Decreto 76/1995 de la Comunidad Valenciana crea la lista de explotaciones ganaderas y dicta las normas relativas a la documentación y ordenación sanitaria de las mismas, de conformidad con la Directiva 92/102/CEE sobre identificación y registro de animales. Las restantes disposiciones regulan la concesión de ayudas para fomentar la reproducción de ciertas razas autóctonas de ganado bovino y equino en Cantabria (Orden de 4 de mayo de 1995), para la mejora de la organización comercial del sector de la ganadería extensiva en Extremadura (decreto 13/1995), e incentivar las inversiones de las empresas de la fabricación de embutidos y secado de jamones para adaptar sus instalaciones a las exigencias sanitarias de la normativa de la Unión Europea, en aplicación del Real Decreto 1904/1993 (Decreto 52/1995 de la Comunidad de Extremadura).

En el sector de la pesca, todas las disposiciones regulan un proceso de concesión de ayudas. El Decreto 123/1995 de Canarias relativo a las normas de concesión de ayudas dentro de la iniciativa comunitaria "Pesca", según lo dispuesto en el Reglamento (CEE N° 4253/1986), al que se suman las Ordenes de 27 de abril, 4 de mayo y tres Ordenes de 16 de mayo de la Comunidad de Cantabria relativas a las ayudas a la paralización de la actividad pesquera, la modernización y la reconversión de la flota pesquera y la mejora de la comercialización y transformación de productos de la pesca y de la apicultura.

Un conjunto de disposiciones regulan programas de ayudas relacionados con los Fondos Estructurales (además de las ya citadas relativas al IFOP y a la iniciativa Pesca). El Decreto 86/1995 de Cantabria establece un régimen de ayudas al fomento de empleo y la formación profesional cofinanciado por el Fondo Social Europeo. Y un conjunto de disposiciones regula ayudas en el marco del FEDER (Islas Baleares: Decretos 3, 5 y 11 de 1995; Comunidad Valenciana: Decreto 259/1995).

Como ya se ha señalado, las disposiciones relativas a la protección del medio ambiente siguen ocupando un espacio preferente. A la ya citada Ley de Protección Ambiental de Galicia, deben añadirse el Decreto 9/1995 de la Comunidad de Madrid por el que se regulan las líneas básicas del Sistema de Gestión e Infraestructura de Tratamiento de Residuos Sólidos Urbanos; los Decretos 208 y 209 de 1995 de Castilla León relativos a la Evaluación del Impacto Ambiental; y los Decretos 29 y 49 de 1995 de Aragón, de gestión de residuos sanitarios de regulación del Catálogo de Especies Amenazadas de Aragón, respectivamente. En Cataluña, destaca la elaboración de los primeros criterios para la concesión del distintivo de garantía de calidad ambiental para los productos de plástico reciclado (Resolución de 14 de junio), las bolsas de basura (Resolución de 10 de julio) y para el papel y cartón reciclados y sin cloro (Resolución de 8 de agosto).

Por último destaca el Decreto 78/1995 de la Comunidad Valenciana que modifica el Servicio de Medios de Comunicación Social, en aplicación de la Directiva 89/552/CEE relativa al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva. El Decreto 67/1995 de la Comunidad de Madrid por el que se regula la profesión de guía de turismo, pretende asegurar la plena recepción del derecho comunitario en

la materia y la aplicación del principio de libre prestación de servicios, sobre todo a partir de la Sentencia del TJCE de 22 de marzo de 1994. El Decreto 454/1994 del País Vasco sobre protección de animales en el momento de su sacrificio o matanza, recoge las disposiciones de la Directiva comunitaria al respecto. Y el Decreto 71/1995 de Cataluña preparatorio de la certificación requerida a los productos de la construcción por la Directiva 89/106/CEE.

EL COMITE DE LAS REGIONES

Cristina Pellisé

El funcionamiento del Comité de las Regiones

La ampliación del Comité de las Regiones a resultas de la adhesión de Austria, Suecia y Finlandia a la Unión Europea

El 1 de enero de 1995 se produjo la cuarta ampliación de las Comunidades Europeas que está compuesta actualmente de 15 Estados. La adhesión de Austria, Suecia y Finlandia ha supuesto modificaciones en la composición de las instituciones y órganos comunitarios, entre ellos del Comité de las Regiones (en adelante, CdR).

Así, cuando todavía no se había cumplido el segundo aniversario desde su creación, el CdR ha tenido que asimilar un aumento sensible de sus miembros: de 189 se ha pasado a 222 miembros (12 para Austria y para Suecia que son considerados Estados medianos y 9 para Finlandia que es considerado pequeño).

La incorporación de los representantes austriacos, suecos y finlandeses no ha alterado de manera sensible la proporción entre representantes regionales y locales. En el CdR existe cierta preponderancia del mundo local, con todas las reservas que una afirmación de este tipo plantea ante las dificultades de enmarcar bajo uno u otro de estos calificativos a las entidades territoriales de países tales como Dinamarca o el Reino Unido.

En la sesión de presentación de los nuevos miembros, el Presidente de la delegación austriaca destacó que su país es un Estado federal en el que los Länder tienen importantes competencias legislativas y para concluir tratados internacionales, y una gran tradición en la cooperación transfronteriza básicamente con otras regiones del arco Alpino. Por su lado, el Presidente de la delegación finlandesa, compuesta exclusivamente de representantes locales, manifestó el especial interés de las entidades territoriales de su país por los temas relativos a la educación y a la protección del medio ambiente. Finalmente, el Presidente de la delegación sueca insistió en el peculiar reparto de competencias sueco que otorga una importante autonomía a las entidades regionales y locales de este país. Los representantes suecos consideran esencial su labor y la del CdR en el papel de acercar la Unión Europea a los ciudadanos (Anexo II del Acta de la 6a sesión plenaria del CdR celebrada los días 1 y 2 de febrero, CdR 23/95).

Los dos años escasos de funcionamiento del CdR han permitido mostrar una de sus mayores debilidades intrínsecas. El Tratado de la Comunidad Europea (en adelante, TCE) dispone que los miembros son representantes regionales y locales

nombrados por el Consejo por un periodo de cuatro años, a propuesta de los gobiernos de los Estados miembros. Aunque ello no es mencionado en el TCE, tanto la Asamblea de Regiones de Europa como el Consejo de Municipios y Regiones de Europa coincidieron en que el CdR es un órgano compuesto de electos regionales y locales. La incesante celebración de elecciones regionales o locales en uno u otro Estado miembro ha provocado que, de forma permanente, haya una proporción bastante importante de escaños que no tienen un representante. Ello se debe no solamente a que en muchas ocasiones la propuesta por el gobierno de un Estado viene precedida de una negociación, influenciando en la misma la eventual celebración de elecciones generales, sino también por el hecho de que el nombramiento debe ser efectuado en un Consejo de Asuntos Generales. Se genera entonces una situación de inestabilidad que puede llegar a influir de forma negativa en la labor del CdR.

A pesar de ello, el CdR ha presentado a los Estados miembros una propuesta para que se mencione expresamente en el TCE que sus miembros son cargos electos. Esta reivindicación tiene el respaldo del Parlamento Europeo (en adelante, PE) y de la Comisión.

La organización interna del CdR

Tras dos años de funcionamiento, se puede afirmar que el CdR no ha encontrado todavía su modelo de funcionamiento. El TCE únicamente prevé la existencia de un presidente y de una mesa. El Reglamento interior, a su vez, prevé la creación de comisiones sectoriales. Durante el año 1995, se ha comprobado que esta estructura es insuficiente tanto en cuanto al número de comisiones, como a la creación de otros órganos internos.

Así, en 1995, se han creado algunos grupos de trabajo que no han contado siempre con el apoyo de todos los miembros por considerarse que restan poder a las comisiones ya existentes o que rompen el equilibrio con los grupos políticos y las delegaciones nacionales. A título de ejemplo, cabe mencionar la creación del Grupo Mediterráneo que fue precedida de un intenso debate al final del cual se aceptó su creación pero se le niega su institucionalización y la asignación de recursos financieros correspondiente (Acta de la 6a sesión plenaria del CdR celebrada los días 1 y 2 de febrero, CdR 23/95).

Por otro lado, los grupos políticos adquieren más protagonismo en detrimento de las delegaciones nacionales y de los grupos transfronterizos. Estos grupos políticos coinciden con algunos de los formados en el seno del PE (Partido Popular Europeo, Partido Socialista Europeo, ELDR y Alianza Europea) con la pequeña excepción del Grupo Neoradical presidido por el Sr. Wyn (Reino Unido) que afirma tener como objetivo principal defender los intereses y competencias de las regiones.

Por todo ello, de cara al futuro, se está debatiendo la creación de una Conferencia de presidentes de las comisiones encargada de las relaciones con las Instituciones de la Unión Europea y la clarificación de las funciones de las diferentes direcciones del aparato administrativo del CdR (básicamente, entre la dirección de

la mesa y la dirección de trabajos consultivos) y de los diferentes órganos del mismo (Asamblea plenaria, Mesa, Comisiones, Presidente).

Los medios presupuestarios y de infraestructura

La existencia de una estructura administrativa común del Comité Económico y Social (en adelante, CES) y del CdR ha sido el origen de las previsibles divergencias presupuestarias. Así, ya en el inicio del ejercicio 1995, se constata que el CES y el CdR han destinado más créditos a sus respectivas estructuras propias, en detrimento de la estructura común, esto es, en particular, de los servicios de traducción, imprenta, difusión e informática. Seguramente ésta es la causa de la escasa publicidad de los trabajos del CdR, circunstancia que ha perjudicado sensiblemente el impacto de este órgano sobre la actividad comunitaria y la opinión pública.

Para el Presupuesto de 1996, el CdR solicita un aumento suficiente para garantizar que pueda alcanzar sus objetivos políticos. En particular, reclama créditos para el funcionamiento de los grupos políticos y de las delegaciones nacionales, el aumento de los recursos para comunicación y prensa y el mantenimiento de los niveles de dietas a sus miembros.

Por otro lado, el CdR reclama tener locales propios y ha obtenido el apoyo del Consejo de la UE, aunque el Parlamento Europeo considera que no es necesario pues pueden utilizar los suyos. Así, desde la sesión plenaria del mes de febrero de 1995, los plenos del CdR se han celebrado en los locales del "Espace Léopold" del PE en Bruselas. No obstante, queda sin resolver la cuestión de los locales de trabajo. A finales del primer semestre, la Comisión de Presupuestos del PE aceptó poner a disposición del CdR desde principios de 1996 el edificio Ardenne y se comprometió a ceder al CdR el edificio Van Maerlant así como sus salas de reunión en cuanto se liberen, es decir, a principios de 1998. Para el CdR esta mudanza constituye un paso importante hacia su autonomía respecto al CES.

Las Actividades del Comité de las Regiones

La actividad consultiva del Comité de las Regiones

Durante el año 1995, se han celebrado 5 sesiones plenarias en el curso de las cuales se han adoptado 38 dictámenes principales (frente a los 27 del año anterior).

Las sesiones celebradas en 1995 han sido: 6a sesión plenaria, días 1 y 2 de febrero, 7a sesión plenaria, días 20 y 21 de abril, 8a sesión plenaria, días 19 y 20 de julio, 9a sesión plenaria, días 20 y 21 de septiembre y 10a sesión plenaria, días 15 y 16 de noviembre.

Los dictámenes adoptados pueden clasificarse en los siete ámbitos siguientes:

- * desarrollo económico regional y local, cohesión y políticas estructurales,
- * educación, juventud y cultura,

- * salud,
- * sociedad de la información,
- * redes transeuropeas y medio ambiente,
- * agricultura y regiones rurales y
- * temas institucionales y generales.

La tendencia que ya se apuntaba el año pasado respecto a la actuación por propia iniciativa del CdR se ha acentuado hasta el punto de alcanzarse la situación inversa. En 1995 son más numerosos los dictámenes de iniciativa (24 frente a 6 en 1994) que los adoptados a instancias de la Comisión o del Consejo (14 frente a los 21 del año pasado). Son dos las principales razones que explican esta inversión.

En primer lugar, la voluntad del CdR de ampliar sus competencias de consulta obligatoria a otros ámbitos que los fijados en el TCE (educación, cultura, sanidad pública, redes transeuropeas y cohesión económica y social). En este sentido debe mencionarse la adopción de dictámenes en ámbitos muy cercanos de las competencias de las entidades territoriales pero que no habían sido incluidos en la relación de las materias de consulta obligatoria: agricultura, turismo, medio ambiente y monopolios. Finalmente, en los ámbitos de consulta obligatoria, el CdR no se ha limitado a pronunciarse a instancias de la Comisión o del Consejo sino que también lo ha hecho por propia iniciativa sobre temas más generales (partenariado, política urbana) o sobre documentos elaborados por la Comisión tales como los informes anuales de ejecución de políticas.

En segundo lugar, la voluntad del CdR de aportar su punto de vista sobre las grandes líneas de la integración europea. Así, destaca el número de dictámenes adoptados sobre las grandes cuestiones actualmente en debate tales como la revisión del Tratado de Maastricht, la competitividad industrial y la política exterior con los países de Europa central y oriental y con los países mediterráneos. Estos temas son abordados exclusivamente desde la óptica de las entidades territoriales. En este esfuerzo por hacer oír la opinión de los poderes regionales y locales y al margen de los trabajos realizados con vistas a la revisión del Tratado de Maastricht, destaca por su visión innovadora el dictamen sobre "La evaluación de las consecuencias financieras y administrativas de los actos legislativos de la UE para las entidades regionales y locales" (CdR 290/95).

En esta línea, también debe mencionarse la diversificación de documentos sobre los que se ha pronunciado el CdR: propuestas de reglamentos o de directivas, Libros blancos y verdes, informes, etc.

Pese a este positivo balance desde la óptica cuantitativa, los miembros del CdR consideran necesario modificar el Reglamento interior para acelerar los procedimientos de adopción de los dictámenes y establecer mecanismos de asistencia técnica a los ponentes, sobre todo para los dictámenes más técnicos.

En otro orden de observaciones, el CdR se muestra satisfecho de la incidencia de sus dictámenes en las decisiones finales de las Instituciones comunitarias, en particular, en relación a las medidas estructurales. En el primer balance sobre "La contribución del CdR a la construcción europea", elaborado por la Dirección de

comunicación y prensa del CdR el 18 de enero de 1996, se afirma que el 80 por ciento de los dictámenes han tenido un impacto concreto en el proceso de formación de las decisiones de la Unión Europea.

Las relaciones con las otras instituciones de la Unión Europea

El afán del CdR por encontrar su espacio en el entramado institucional y de ser aceptado por las Instituciones, lo ha conducido a una política de clara apertura hacia las mismas. El respaldo que ha recibido el CdR ha sido particularmente positivo.

En cuanto a las relaciones interinstitucionales "ad intra", cabe mencionar que el CdR invita sistemáticamente a asistir a todas sus sesiones plenarias a representantes del Consejo, la Comisión y el PE. Estas Instituciones suelen hacer uso de esta invitación habiendo, incluso, participado en las sesiones sus máximos representantes. Concretamente, durante el año 1995, han comparecido en las sesiones plenarias del CdR: el Sr. Santer, presidente de la Comisión europea, 9a sesión plenaria, la Sra. Wulf-Mathies, comisaria europea responsable de las políticas regionales, 6a y 7a sesiones plenarias, el Sr. Hänsch, Presidente del PE, 8a sesión plenaria, el Sr. Speciale, Presidente de la comisión de política regional del PE, 6a sesión plenaria y el Sr. Westendorp, responsable del Grupo de reflexión encargado de preparar la Conferencia Intergubernamental de 1996 (en adelante CIG), 10a sesión plenaria (el contenido de esta intervención es recogido en el apartado relativo a la CIG).

En nombre de la Comisión europea, el Sr. Santer y la Sra. Wulf-Mathies han afirmado que el hecho de que el antecedente del CdR —el Consejo consultivo de poderes regionales y locales— se creó bajo su égida demuestra la sincera convicción de esta Institución sobre la necesidad de asociar los poderes regionales y locales a la adopción de las decisiones de la Unión Europea. Para la Comisión europea, en el marco jurídico actual, esta asociación es consultiva y en ningún caso legislativa.

Desde el PE, se ha afirmado repetidamente que entre esta Institución y el CdR no tiene por que existir una relación de rivalidad sino que deben actuar en estrecha colaboración.

En sentido "ad extra" destaca la invitación permanente de la comisión de política regional del PE para que representantes del CdR puedan asistir a sus reuniones, cualquiera que sea el orden del día. Tanto el CdR como el PE coinciden en la necesidad de reforzar sus relaciones mutuas, sobre todo a nivel de los grupos políticos, pues ambos constituyen pilares de la legitimidad democrática de la Unión Europea pero cada uno con un carácter diferente.

También la Comisión europea desea intensificar las relaciones con el CdR a través de tres mecanismos presentados por la Sra. Wulf-Mathies en el curso de la 7a sesión plenaria. Primero, en el programa de trabajo anual de la Comisión, se indicarán los expedientes que serán sometidos al CdR. Segundo, los miembros de la Comisión y de sus servicios participarán de manera concreta en los trabajos del CdR. Tercera, la Comisión realizará un seguimiento de los dictámenes del CdR.

- Para 1995, la Comisión anunció la consulta del CdR sobre los temas siguientes:
- las consecuencias de los fondos estructurales sobre la cohesión económica y social,
 - la competitividad industrial y del desarrollo regional,
 - la cooperación en la política estructural europea entre la Comisión, los Estados miembros, las regiones y los interlocutores sociales,
 - la política europea de ordenación del territorio, la Comunicación Europea 2000+,
 - el Informe del Consejo Europeo sobre los progresos en el mercado de trabajo,
 - el programa de acción sobre la aplicación del Libro Blanco sobre la política social,
 - las líneas directrices sobre las redes transeuropeas en las políticas de protección del medio ambiente,
 - el Libro blanco sobre la integración de los países de Europa central y oriental en el mercado interior,
 - la política mediterránea en la perspectiva de la Conferencia euromediterránea,
 - la iniciativa comunitaria en favor de Irlanda del Norte.

Los dictámenes más relevantes

Como ya se ha mencionado, si alguna actividad hay que destacar del año 1995 es la amplia utilización de emitir dictámenes por propia iniciativa. Al margen del dictamen sobre la revisión del Tratado de Maastricht, hay otros cuyo contenido merece una especial atención, sin detrimento de la relevancia de los demás que son relacionados en el Anexo.

Dictamen sobre "Europa en marcha hacia la sociedad de la información. Plan de actuación" (CdR 21/95). Dictamen de iniciativa aprobado el 2 de febrero en la 6a sesión plenaria. Ponente Sr. Leguina Herrán.

La relevancia particular de este dictamen radica en la "recuperación" por el CdR de un tema inicialmente planteado en la Unión Europea como una problemática global, consiguiendo el CdR poner de relieve las cuestiones y los problemas concretos que la sociedad de la información puede suscitar.

En primer lugar, el CdR manifiesta su apoyo a las acciones de la Unión Europea en favor del rápido desarrollo de las infraestructuras de la información (redes, servicios y aplicaciones) desde un planteamiento global, coherente y equilibrado. A continuación, a un nivel más específico, el CdR afirma que las administraciones

regionales y locales tienen el deber esencial de garantizar que todos los ciudadanos puedan disfrutar de las ventajas de la sociedad de la información. Por ejemplo, observa que como consecuencia del desarrollo de la sociedad de la información (disminución del número de personas y productos que se han de desplazar diariamente, mejoras del tráfico y del medio ambiente, cambio en los usos del suelo disponible, etc.) se producirá una nueva valoración del espacio y del tiempo, lo cual afectará profundamente al concepto mismo de ordenación del territorio, instrumento básico de la política regional y local.

Este dictamen se completa con otros informes elaborados por el CdR durante este mismo año que también, de forma más o menos directa, se refieren a la sociedad de la información. La labor del CdR en este ámbito ya ha tenido efectos concretos tales como la creación de la iniciativa ADAPT-BIS para la formación y para el futuro de la sociedad de la información.

Dictamen sobre "Medidas para luchar contra los efectos socioeconómicos y medioambientales de la sequía en el sur de Europa" (CdR 229/95).

Dictamen de iniciativa aprobado el 19 de julio en la 8a sesión plenaria.

Ponente Sr. Rodríguez Ibarra.

El informe del CdR parte de las tres constataciones siguientes: la ausencia de marcos legales nacionales que garanticen la gestión racional de los escasos recursos hídricos del sur de Europa, la limitación de la política comunitaria en materia de aguas al problema de su calidad ambiental y la inclusión en el programa de trabajo de la Comisión para 1995 de la revisión de la legislación comunitaria en materia de aguas.

El CdR pide a las Instituciones de la UE y a los Estados miembros que tomen conciencia de que las cuencas hidrográficas deben ser gestionadas de modo coordinado. Al no ostentar la Comunidad Europea competencia en el ámbito de la política de recursos hídricos, se entiende que ha de basar su actuación en los artículos relativos a la agricultura para adoptar una normativa específica en el ámbito europeo sobre la sequía en la que se incluyan los aspectos económicos, sociales y medioambientales derivados de la misma. Además, el CdR solicita que se promuevan a nivel europeo todas las medidas necesarias para fomentar la obtención, el ahorro y el uso racional del agua para consumo agrícola, así como la construcción de embalses y obras hidráulicas, de plantas desalinizadoras, el reaprovechamiento de las aguas residuales y la perforación de pozos. Desde el punto de vista medioambiental, el CdR recomienda el mantenimiento de las actuaciones realizadas hasta ahora por la Comunidad Europea.

El impacto de este dictamen se ha materializado en los trabajos iniciados por la Comisión europea con vistas a la adopción de una directiva marco sobre los recursos hídricos. La Comisión ha preparado una comunicación previa en la que adopta un enfoque más global que establece los principios fundamentales de la gestión del agua en la UE.

*Dictamen sobre "La evaluación de las consecuencias financieras y administrativas de los actos legislativos de la UE para las entidades regionales y locales".
Dictamen de iniciativa adoptado el 15 de noviembre en la 10a sesión.
Ponente: Sr. Joakim Ollén.*

La problemática analizada en este dictamen es de gran importancia práctica. El punto de partida es la constatación de que los actos legislativos de la UE tienen un impacto financiero directo o indirecto sobre las entidades locales y regionales. Este impacto puede ser positivo (por ej., las normas públicas de servicios que exigen una mayor competitividad pueden reducir los costes de las autoridades locales y regionales) o negativo (por ej., los procedimientos administrativos de la UE pueden acarrear gastos administrativos adicionales para las entidades locales y regionales).

Por ello, el CdR sugiere distintos modos en que se pueden tomar en cuenta dichas consecuencias antes de adoptar una decisión en el proceso decisorio comunitario. Entre otras medidas, el CdR propone la introducción en el artículo 190 TCE del principio de evaluación de las repercusiones de la legislación comunitaria para las entidades regionales y locales así como la consecuente modificación del Reglamento financiero de la UE.

La evaluación del impacto de esta iniciativa deberá esperar a los debates que se celebren en el seno de la CIG de 1996.

Los trabajos del Comité de las Regiones con vistas a la Conferencia Intergubernamental de 1996

Desde finales del año 1994, el CdR adoptó la decisión de contribuir al proceso de revisión del Tratado de la UE y constituyó una comisión especial de asuntos institucionales presidida por el Sr. Pujol Soley.

La primera plasmación de la reflexión del CdR se materializó en el dictamen relativo al principio de subsidiariedad discutido en la 5a sesión plenaria del CdR del mes de noviembre de 1994.

Desde inicios del año 1995, la comisión especial de asuntos institucionales ha trabajado en la elaboración de un dictamen destinado a ser sometido al Grupo de reflexión encargado de preparar la CIG de 1996.

Los días 15 y 16 de marzo, la comisión especial de asuntos institucionales aprobó la propuesta de dictamen que fue presentada en el pleno en la sesión del mes de abril, siendo adoptado el dictamen tras un intenso debate (Documento CdR 136/95).

El dictamen del CdR avanza propuestas de mejora de los mecanismos de participación regional y local en el TCE. Los puntos básicos de este documento son los siguientes:

1. Sin que se modifique su carácter consultivo, el CdR debe convertirse en una Institución de pleno derecho de la Unión Europea. El CdR reivindica asimismo una autonomía en asuntos de organización y presupuesto respecto del CES.

2. Es conveniente reforzar la función consultiva del CdR, mediante la extensión al PE de la consulta del Comité y la ampliación de los ámbitos sobre los que las demás Instituciones de la Unión Europea tengan obligación de solicitar su dictamen, por ejemplo en materia de formación profesional, política social, medio ambiente y transporte.

3. La definición del principio de subsidiariedad, de acuerdo con el cual los poderes públicos deben tomar las decisiones en el nivel más próximo posible del ciudadano, debe ser revisada para que incluya una referencia explícita al papel de los entes locales y regionales.

4. Debe otorgarse al CdR el derecho de interponer recurso ante el Tribunal de Justicia cuando sus derechos se vean amenazados o se vulnere el principio de subsidiariedad. Este derecho podría asimismo conferirse a las regiones que tienen competencias legislativas en el conjunto de los entes regionales y locales.

5. Los miembros del CdR deben tener un mandato electoral o ser responsables políticamente ante una asamblea elegida por sufragio universal directo.

6. El CdR debe estar facultado para aportar su colaboración y sus recomendaciones en la elaboración de los programas legislativos y de los Libros verdes (debates) y de los Libros blancos (prospección), así como en la preparación de iniciativas relativas a políticas que afecten a las competencias de los entes regionales y locales.

7. El texto del Tratado debe sancionar el principio de la autonomía local, tal como ha sido definida en la Carta de Autonomía Local del Consejo de Europa.

8. El Tratado debe asimismo recoger claramente la necesidad de promover la cooperación transfronteriza entre las regiones y entes locales.

Este Dictamen fue transmitido al Grupo de reflexión de la CIG, así como a los Representantes Permanentes de los Estados miembros, a los presidentes de las Instituciones comunitarias y a todos los diputados europeos. En general, se ha considerado que las reivindicaciones del CdR son acertadas aunque, en algunos aspectos, excesivamente ambiciosas.

La ampliación de los ámbitos de consulta obligatoria y la posibilidad de que el PE también pueda solicitar dictámenes, la mención expresa de la exigencia de la ostentación de un cargo electo y la autonomía organizativa y presupuestaria del CdR son cuestiones que podrían ser aceptadas.

Las demandas del CdR respecto al principio de subsidiariedad, al reconocimiento del rango de Institución y al acceso al Tribunal de Justicia han topado con importantes resistencias no sólo del Grupo de reflexión sino también de la Comisión europea y del PE.

En la 10ª sesión plenaria, celebrada en el mes de noviembre de 1995, el Sr. Westendorp aclaró los principales posicionamientos del Grupo de reflexión encargado de preparar la CIG de 1996. En primer lugar, parece aceptado el hecho de la modificación de los artículos del Tratado CE relativos al CdR a pesar de que su modificación en esta ocasión no está prevista. El Sr. Westendorp afirma que "el Tratado de Maastricht sólo es un punto de partida en esta aventura de tener en cuenta las aspiraciones de las autoridades regionales y locales" y que el CdR saldrá reforzado

de la CIG de 1996. A nivel más concreto, manifiesta que el CdR es un órgano consultivo al igual que el CES o que cualquier otro órgano que pudiera crearse con la revisión del Tratado de Maastricht, pero admite que algunos Estados podrían estar dispuestos a elevar el CdR a la categoría de Institución y reconocerle el acceso privilegiado a la Justicia Comunitaria. Por el contrario, rechaza la reformulación del principio de subsidiariedad y la función del CdR como garante de este principio. Las reivindicaciones relativas a la ampliación de los ámbitos de consulta, a la autonomía administrativa y a los locales propios no deberían plantear dificultad alguna.

El CdR ha decidido seguir trabajando sobre la revisión del Tratado de la UE durante la celebración de la CIG iniciada formalmente el 29 de marzo de 1996.

Conclusiones

La creación del CdR es un gran paso adelante y como tal ha sido recibido con entusiasmo por los poderes regionales y locales. Sin embargo, ya desde el principio los responsables de las entidades territoriales entrevieron que el CdR diseñado en el Tratado de la Unión Europea no es el modelo que encaja con sus expectativas y reivindicaciones.

Los entes territoriales no quieren constituir un "segundo" órgano consultivo técnico. Por el contrario, desean situarse cerca del PE en tanto que representantes políticos de los ciudadanos de la UE, ostentando una representación no global sino concreta de las entidades que representan. Las entidades regionales y locales consideran que la función consultiva del CdR tiene que centrarse esencialmente en los aspectos más políticos, más que en elaborar dictámenes técnicos; es en aquel nivel donde el CdR puede aportar un valor añadido significativo a la actividad comunitaria.

La consecución de estas aspiraciones pasa necesariamente por una modificación de la regulación del CdR en el TCE.

El camino iniciado en 1995 ya ha dado sus frutos. El esfuerzo por relacionarse con las demás instituciones ha permitido que los primeros informes del CdR con vistas a la CIG de 1996 fueran introducidos en los debates del Consejo Europeo, del PE y de la Comisión. Algunas de las reivindicaciones importantes cuentan ya con el respaldo del PE y de la Comisión (cargos electos, ampliación de los ámbitos de la consulta obligatoria), otras parecen encontrar una mayor resistencia (acceso al Tribunal de Justicia y reformulación del principio de subsidiariedad).

Aunque los miembros del CdR deseen constituirse en un órgano esencialmente político esta aspiración tiene un límite ineludible constituido por el diseño global del sistema institucional y competencial de la Unión Europea. El CdR no puede ignorar que una importante parte de la actividad normativa comunitaria es de carácter técnico. Por tanto, una ampliación de los ámbitos de consulta obligatoria significará el correspondiente aumento de trabajo técnico que no puede dejar de realizar pues perturbaría gravemente la actividad comunitaria. Si el CdR desea emitir dictámenes políticos o globales, deberá hacerlo "además". Corre, pues, el

riesgo de convertirse en “una máquina de producir dictámenes” y las consiguientes dilución política y asfixia administrativa.

Por ello, el CdR deberá seguir haciendo prueba de su férrea voluntad de conseguir que los intereses regionales y locales sean tenidos en cuenta en un sistema institucional no previsto inicialmente para ello.

En el marco jurídico actual, es imprescindible el establecimiento de una programación de sus trabajos que permita al CdR priorizar los dictámenes de actualidad y de gran contenido político, sin perjuicio de la elaboración de los dictámenes relativos a documentos técnicos. Además, debe limitarse la adopción de dictámenes de iniciativa a los temas de importancia estratégica desde el punto de vista regional y local. Finalmente, es imperativo mejorar la difusión mediática de los dictámenes de iniciativa, que deberán ser respaldados por informes realizados por expertos reconocidos y la publicación de informes anuales.

ANEXO: Dictámenes principales adoptados en 1995

6a SESION

1. Programa integrado en favor de las pyme y del artesanado.
2. Europa en marcha hacia la sociedad de la información. Plan de actuación.
3. Comunicación de la Comisión sobre energía y cohesión económica y social.
4. Las imputaciones financieras de la Comisión Europea en el marco de la intervención y la liquidación de cuentas: el ejemplo del FEOGA.
5. Una política de desarrollo del turismo rural en las regiones de la Unión Europea.

7a SESION

6. La revisión del Tratado de la Unión Europea.
7. Proyecto de nota a la atención de los Estados miembros sobre las orientaciones para una iniciativa en el marco del programa de ayuda especial en favor de la paz y de la reconciliación en Irlanda del Norte y en los condados limítrofes de Irlanda (iniciativa PEACE).
8. Libro blanco “Una política de competitividad industrial para la Unión Europea”.
9. Informe sobre las orientaciones relativas a la red aeroportuaria transeuropea.
10. Carta europea de las regiones de montaña en preparación en el Consejo de Europa.
11. Propuesta de directiva del Consejo concerniente a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas al mantenimiento de los derechos

de los trabajadores en caso de transferencia de empresas, de establecimientos o de parte de establecimientos, para la derogación de la directiva 77/187/CEE.

12. Propuesta de decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se adopta un programa de acción comunitario relativo a la prevención del SIDA y de ciertas otras enfermedades transmisibles en el marco de la acción en el ámbito de la salud pública.

13. Propuesta de decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa de apoyo a las actividades artísticas y culturales de dimensión europea, Caleidoscopio 2000.

14. Propuesta de decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al establecimiento de un programa de apoyo en el ámbito del libro y de la lectura, Ariane.

15. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeo relativa a un plan de acción de la Unión Europea en materia de lucha contra la droga (1995-1999).

8a SESION

16. Deslocalización de empresas internacionales.

17. Medidas para luchar contra los efectos socioeconómicos y mediambientales de la sequía en el sur de Europa. Hacia una política de recursos hídricos.

18. Posible evolución de las consultas en torno al Libro verde "Pluralismo y concentración en los medios de comunicación en el mercado interior - Valoración de la necesidad de una acción comunitaria".

19. Proyecto de directiva de la Comisión por la que se modifica la Directiva 90/388/CEE relativa a la supresión de las restricciones a la utilización de las redes de televisión por cable para la prestación de servicios de telecomunicaciones.

20. Libro verde "Por una política energética de la Unión Europea".

21. Comunicación de la Comisión relativa a la cooperación para la ordenación del territorio europeo - Europa 2000+.

22. El papel de las autoridades regionales y locales en el principio de cooperación de los fondos estructurales.

23. El desarrollo urbano y la Unión Europea.

9a SESION

24. Programa de acción social a medio plazo (1995-1997).

25. El papel de las autoridades locales y regionales en las actividades de educación y formación para Europa central y oriental patrocinadas por la Unión Europea.

26. Comunicación de la Comisión al Consejo y Parlamento Europeo relativa a "La educación y formación frente a los retos tecnológicos, industriales y sociales: primeras reflexiones.

27. Propuesta de decisión del Consejo para la creación de un programa de acciones comunitarias en favor de la protección civil.

28. Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE) n. 1973/92 del Consejo por el que se crea un instrumento financiero para el medio ambiente (Life).

29. Propuesta de decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa de acción comunitario en el ámbito del patrimonio cultural - Rafael.

30. Medidas innovadoras de los Fondos estructurales en 1995-1999 - Guía para la segunda serie de medidas del artículo 10 del Reglamento Feder.

31. Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano.

32. Informe anual - instrumento financiero de cohesión 1993/1994 e Informe anual 1994 Fondo de cohesión- Suplemento.

10a SESION

33. Consecuencias financieras de los actos legislativos de la Unión Europea para las autoridades regionales y locales.

34. Procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de servicios.

35. Reforzamiento de la política mediterránea de la Unión Europea estableciendo una asociación euromediterránea.

36. Actividades de la Comisión en materia de análisis, investigación, cooperación y acción en el ámbito del empleo.

37. Aplicación de las iniciativas anunciadas en la Comunicación de la Comisión "Una política de competitividad industrial para la Unión Europea".

38. Comunicación de la Comisión "Libro verde sobre el turismo".

VI. ALGUNOS ASPECTOS ESPECÍFICOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Tomàs Font i Llovet

Tendencias organizativas generales

Dos tipos de acontecimientos marcan un notable cambio en el aspecto organizativo de las Administraciones autonómicas durante el último año: por un lado, la celebración de las elecciones en la mayoría de las Comunidades Autónomas, que ha dado lugar a la formación de nuevos Gobiernos y la previsión de nuevos programas relativos a la Administración pública; y por otro lado, el incremento de los trasposos de funciones y servicios, lo que ha acrecentado la necesidad de hacer frente a un volumen significativo de medios personales y materiales que han de ser debidamente incorporados al aparato organizativo de la correspondiente Comunidad.

Los cambios en el Gobierno de las Comunidades Autónomas.

La formación de nuevos gobiernos autonómicos por el PP, ya sea con apoyo mayoritario, en coalición o con apoyo minoritario, en Comunidades Autónomas donde antes no gobernaba ha dado ocasión para poner en práctica algunos de los lemas que en los últimos tiempos ha sostenido este partido respecto de la Administración pública en general y de la organización administrativa del Estado autonómico en particular. En pocas palabras, reducción y simplificación de la Administración pública, contención del gasto público, eliminación de duplicidades y solapamientos administrativos, todo ello enmarcado en la onda de la "Administración única" como *leit motiv* de las reformas a perseguir.

El aspecto más visible de las innovaciones introducidas en las Comunidades Autónomas que han contado con un nuevo Gobierno es la *reducción del número de Consejerías* que lo componen. Así, en la Comunidad Valenciana se pasa de 10 a 8; en Asturias, de 8 a 6; en Aragón y en La Rioja, de 9 a 6, y en ésta última se suprime la vicepresidencia; en Madrid, se reducen de 9 a 7; sólo en Murcia se produce un incremento, de 7 a 8, explicable por la recuperación de la figura del Vicepresidente, que había aparecido y desaparecido varias veces. Junto a estos casos, debe añadirse la reducción de Consejerías efectuada en el País Vasco, donde se ha pasado de 14 a 10, a continuación de la formación del gobierno tripartito surgido de las elecciones del año anterior, que ya fue objeto de comentario en su día, y a la que nos referiremos de nuevo más adelante.

Como se ha dicho, esta dinámica obedece a una genérica apelación a la racionalización administrativa y, como es inevitable en este tipo de operaciones, ofrece en ocasiones aspectos de mera apariencia o imagen. La reducción del número de

consejerías tiene como efecto inmediato la agrupación de responsabilidades sectoriales y la consiguiente pérdida de relevancia estructural —y peso político— de determinados ámbitos de intervención pública. El caso más llamativo ha sido la desaparición de la Consejería de *medio ambiente* en varias Comunidades y su incorporación a otros Departamentos o su desmembración entre varios, invirtiéndose así la tendencia señalada en años anteriores hacia una mayor sustantivación orgánica de la intervención medioambiental. Tal vez sea de destacar la solución adoptada en La Rioja, donde las responsabilidades de medio ambiente se han asignado a la Consejería de Desarrollo Autonómico y Administración pública, con lo que se configura un Departamento típicamente “horizontal” por su incidencia tanto en la estructura como en las competencias de las demás Consejerías.

También es nota común, aunque con soluciones específicas no siempre coincidentes, las innovaciones respecto de las estructuras directivas o más centrales del Gobierno: Presidencia, Vicepresidencia y, en su caso, Consejería de Presidencia. Prácticamente en todas las Comunidades Autónomas se ha continuado la tendencia, ya indicada en años anteriores, hacia el *fortalecimiento del entramado orgánico de cúspide*, bien con la creación de vicepresidencias allí donde no existían (Murcia, Cantabria, Castilla y León, Asturias), o su integración dentro de la Presidencia pero sin suprimirse el cargo (Baleares), o con el refuerzo competencial de la Consejería de Presidencia (Canarias, Cataluña) o de la posición del propio Presidente del gobierno autonómico (Aragón).

Tal vez los casos más sintomáticos son, por un lado, el del País Vasco, donde se acumula la Vicepresidencia con la titularidad del Departamento de Hacienda y de Administración pública, y desde aquel rango puede ejercerse con efectividad las funciones coordinadoras propias de un Departamento horizontal entre cuyas misiones figura la programación general de la propia Administración, a la que se aludirá luego; y por otro lado, el de Cataluña, donde se ha producido primero un nuevo incremento competencial del Departamento de Presidencia, con el consiguiente refuerzo estructural, seguido, sobre todo, después de las elecciones, por el nombramiento por primera vez de un Consejero de Presidencia: hasta ahora el propio Presidente de la Generalidad asumía la titularidad de esta Consejería, y el nuevo Consejero ha adquirido inmediatamente una relevancia política de primer orden.

En fin, otro efecto de los cambios de gobierno acaecidos ha sido la adopción de algunas medidas organizativas que se han calificado como de *racionalización y transparencia administrativas y de regeneración de la vida pública*: por ejemplo, la supresión o reducción de altos cargos, que en ocasiones es más ficticia que real, como puede suceder con la supresión de altos cargos y subdirecciones generales (Madrid) cuando la gran mayoría están cubiertos por funcionarios públicos que seguirán percibiendo sus retribuciones; también la pretendida profesionalización a nivel de directores generales que se persigue en Aragón no se corresponde con la realidad. Este tipo de contradicciones se manifiestan, por otro lado, en la duplicidad de altos cargos que se mantiene a pesar de la fusión de las Consejerías de agricultura y medio ambiente en la Comunidad Valenciana, para que Unió Valenciana cuente con mayor proporción de cargos públicos. Por lo demás, también en el caso de Canarias se pone de manifiesto la necesidad de reorganizar las estructuras admi-

nistrativas para dar satisfacción a los diversos partidos componentes de la Coalición Canaria que ostenta el gobierno.

También se han adoptado medidas sobre publicidad de los bienes e intereses de los altos cargos (Castilla-La Mancha, La Rioja), incompatibilidades, prohibición de indemnizaciones a directivos de empresas públicas regionales, etc.

Los traspasos de servicios

El otro factor de cierta entidad que está impulsando reformas organizativas en las Administraciones autonómicas es el continuado proceso de transferencias derivado del Pacto autonómico de 1992 y de la ampliación competencial de las Comunidades Autónomas que han modificado sus Estatutos, así como el lento pero progresivo completamiento de transferencias pendientes a las otras Comunidades Autónomas.

Los datos referidos a este extremo son muy significativos. Durante la última legislatura estatal (1993-1995) se han producido los siguientes traspasos:

Comunidades Autónomas del 143: 193 traspasos, que han afectado a más de 13.000 empleados públicos y con un coste efectivo de 198.000 millones de pesetas.

Comunidades Autónomas del 151: 77 traspasos, que han afectado a 14.000 empleados y con un coste de 132.000 millones de pesetas.

Todo ello arroja un resultado de 273 traspasos, que afectan a más de 27.000 empleados y con un coste de 331.000 millones de pesetas. De estos 273 traspasos, 158 han tenido lugar durante el año 1995, y han afectado a materias tan sustantivas como el Inerser, las Universidades, el Senpa, la ejecución laboral, la Administración de Justicia, etc.

El volumen total de los efectivos personales de las Comunidades Autónomas se cifra alrededor de los 620.000 empleados, frente a los 600.000 que tiene el Estado (sin contar fuerzas de seguridad y fuerzas armadas), y frente a los 425.000 que comprenden las Administraciones locales. Y el volumen de los presupuestos consolidados de las Comunidades Autónomas en 1995 se eleva a la cifra de 8 billones 300 mil millones de pesetas, lo que representa más del 22% del gasto público.

A la vista de todo ello, y especialmente del volumen de los traspasos más recientes, se confirman este año las exigencias de las Comunidades Autónomas de dedicar una atención preferente a las cuestiones organizativas y de personal. En especial, la planificación de los recursos humanos y la flexibilización en la reasignación de efectivos ha sido objeto de intervención normativa en varias Comunidades Autónomas (p. ej., País Vasco, Extremadura, Baleares, etc.) así como otros aspectos del régimen de la función pública como el ingreso (Extremadura), régimen disciplinario (Cataluña), participación en órganos de representación (Navarra), etc.

La consolidación y estabilización de la función pública autonómica requiere todavía medidas que favorezcan la movilidad y la flexibilidad, para adecuar los medios personales a la propia disposición orgánica que establezcan las Comunidades Autónomas respecto de los servicios transferidos. Parece claro que las transfe-

rencias condicionan fuertemente los esquemas organizativos de las Comunidades Autónomas en lo estructural y en lo personal. En este sentido, y desde el punto de vista operativo, se aprecia la tendencia a situar las competencias en materia de función pública en Consejerías fuertes, incluso vinculadas a la presidencia o a la vicepresidencia de la Comunidad, de manera que sea posible intervenir sobre los medios personales de la Administración desde una posición de cierta supremacía respecto de las consejerías sectoriales.

Nueva legislación administrativa general

Durante este año se han aprobado algunas leyes de régimen general del Gobierno y de la Administración autonómica. Al margen de modificaciones puntuales en la legislación de varias Comunidades Autónomas (Castilla y León, Madrid, etc.), cabe destacar las siguientes regulaciones más generales. Por un lado, la Ley de Aragón 1/1995, de 16 de febrero, del Presidente y del Gobierno, cuya característica principal es, precisamente, la separación entre lo que es la regulación de la organización política del ejecutivo autonómico y lo que afecta a la ordenación del aparato administrativo, destacando la atribución al presidente de la capacidad de disolución de las Cortes aún sin que exista previsión estatutaria al respecto.

En una línea parecida se produce la Ley de Castilla-La Mancha, 8/1995, del Gobierno y del Consejo Consultivo, que tal y como se deduce de su denominación, regula no sólo el ejecutivo sino también el órgano consultivo superior de la Comunidad, como también hace la citada Ley aragonesa, a lo que luego se aludirá. En cuanto al régimen del Presidente y del Gobierno de la Comunidad, tal vez la nota más característica sea el relieve que se da a los mecanismos de garantía de la transparencia, régimen de incompatibilidades, declaración de bienes e intereses, etc.

Un alcance distinto ofrece la Ley de La Rioja 3/1995, de 8 de marzo, de régimen jurídico el Gobierno y de la Administración pública, puesto que se inclina más hacia la necesaria adecuación de la ordenación de la Administración a la nueva regulación básica estatal contenida en la LRJPAC de 1992. Y también es ésta la vertiente que define a la Ley de Asturias 3/1995, de 13 de marzo, sobre régimen jurídico de la Administración del Principado de Asturias, que establece la ordenación general de la actividad administrativa adaptada a la Ley 30/1992.

En cuanto al régimen jurídico de la actividad administrativa también es de señalar que sigue la serie de intervenciones más de detalle o sectoriales pero que ofrecen un interés general, por significar los desarrollos correspondientes de normativa básica estatal o representar opciones propias de la Comunidad. Así, por citar algunos ejemplos, la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de subvenciones de la Comunidad de Madrid, así como algunas normas de adecuación de procedimientos a la Ley 30/1992 (Cataluña, Extremadura, etc.) o los diversos decretos dictados en varias Comunidades Autónomas en aplicación de la nueva Ley de Contratos de las Administraciones públicas (registros de contratistas, juntas de contratación, etc.: Madrid, Galicia, etc.); y, en otro orden de cosas, la Ley de Cataluña 6/1995, de 28 de junio, que crea el Jurado de Expropiación Forzosa propio de la Comunidad Autónoma, órgano creado también en Madrid por la Ley de Política Territorial del Suelo.

Otros aspectos de la organización administrativa

La organización administrativa periférica

La consolidación de los traspasos y consiguiente aumento del volumen de los aparatos administrativos autonómicos ha planteado en varios casos la oportunidad de intervenir a nivel de la organización administrativa periférica, que las Comunidades Autónomas tienen situada normalmente a nivel provincial.

Desde una perspectiva global cabe indicar, simplificando, dos tendencias. Por un lado, la línea de mantener, sino fortalecer, las estructuras periféricas, como se deduce de la regulación de las delegaciones provinciales del gobierno autonómico en las Comunidades Autónomas de Aragón y Castilla-La Mancha; y por otro lado, la línea de equilibrar esa tendencia con la preocupación por emprender o continuar una dinámica de descentralización hacia las entidades locales, como se entrevé en Baleares, Galicia e incluso en el País Vasco.

Organos de participación y coordinación

La complejidad organizativa de las Administraciones autonómicas se incrementa aún más con el ya habitual recurso a la creación de órganos colegiados para canalizar la coordinación entre distintos ámbitos administrativos, así como para insertar la participación de intereses privados en el seno de los aparatos públicos. La asunción de nuevas competencias ha forzado la necesidad de incorporar a los sectores sociales implicados en la definición de las políticas a seguir en cada caso. El fenómeno participativo parece que no está agotado todavía en el ámbito autonómico, y tiene especial proyección en el campo económico, laboral, social y medioambiental. Por indicar algunos de los nuevos organismos creados, puede señalarse el Consejo Local de Aragón, los consejos y comisiones en materia de deportes y servicios sociales de Canarias, Castilla-La Mancha, Extremadura o Cataluña, el Consejo vasco de espectáculos y actividades recreativas, la separación entre la comisión de ordenación del territorio y urbanismo y la de medio ambiente en La Rioja, el Consejo Andaluz de Medio Ambiente y el de Formación profesional, etc. etc.

Organización para la Unión Europea

Las relaciones de las Comunidades Autónomas con la Unión Europea, tanto en lo funcional como en la simple intervención en proyectos financiados se plasma cada vez más en la articulación de estructuras administrativas especializadas dentro del aparato de la Comunidad Autónoma, como se ha indicado en años anteriores. Así, por ejemplo, la sustantivación en Castilla y León de una Dirección General de Asuntos Europeos y las reformas en el mismo sentido en la Junta de Andalucía. Pero especialmente, en relación con ésta última, debe destacarse la creación de la Delegación de la Junta de Andalucía en Bruselas, en la línea abierta por el País Vasco y amparada por la STC 165/1994, de 26 de mayo, con funciones de seguimiento e información y cuyo titular ostenta la condición de representante de la Junta de Andalucía ante las instituciones de la Unión Europea.

Entes, organismos y sociedades.

La proliferación de la denominada Administración paralela y del sector público económico no se ha detenido en este año, siendo especialmente significativa la creación de diversos organismos y empresas, o la transformación de su régimen, en Galicia, Canarias, Cataluña y Madrid. Pero lo que conviene señalar este año es que comienzan a notarse reacciones ante algunos de los efectos negativos derivados del abuso de la fragmentación administrativa y especialmente del recurso sistemático a la sujeción al derecho privado.

Así, por un lado, según ya se ha indicado, se han adoptado medidas “moralizantes”, en el sentido de prohibir indemnizaciones para los directivos de empresas públicas regionales (La Rioja), y de reforzamiento de las incompatibilidades y de la exigencia de transparencia a los altos cargos de organismos y empresas públicas (Castilla-La Mancha, La Rioja).

Por otro lado, uno de los pequeños escándalos sucedidos en Cataluña, que obligó a la dimisión del Consejero de Política territorial y Obras Públicas, fue consecuencia precisamente de la indefinición del régimen jurídico aplicable al Servicio Catalán de la Salud, del que anteriormente había sido director, y durante cuyo período se había aprovechado de la facilidad con que la normativa permitía la contratación directa de obras y suministros (sobre cuya ilegalidad había advertido ya la Comisión Jurídica Asesora). Pasado el escándalo y aprovechando la necesidad de adecuarse a la nueva Ley de Contratos de las Administraciones públicas, se aprobó la ley 11/1995, de 29 de septiembre, que pretende clarificar el alcance de la sujeción al derecho privado del Servicio catalán de la salud y el recurso a técnicas privadas de gestión.

En fin, en la Comunidad de Madrid las leyes 3/1995 y 7/1995 en diversa medida permiten incrementar la participación de los agentes económicos y sociales con implantación en la Comunidad en las entidades públicas de la Administración autonómica. Asimismo se crea una sociedad de capital riesgo, con participación también de los sectores empresariales y sindicales.

Las televisiones autonómicas

Cabe dar cuenta de tres decisiones importantes que afectan de una manera u otra al régimen de las televisiones autonómicas.

En primer lugar, la creación del Consejo asesor de la Televisión en *Cataluña*, con el objetivo de contribuir a la consecución de unos contenidos televisivos de calidad que respeten los principios constitucionales de igualdad, no discriminación y protección a la infancia. Por el momento, su efectividad no se ha hecho patente.

En segundo lugar, la singular situación política de Andalucía se proyecta en las modificaciones del régimen de la Empresa pública de Radio y televisión de *Andalucía* efectuadas por las Leyes 3 y 4 de 1995, ambas de 2 de octubre. En síntesis, con apelación a las garantías del pluralismo, se refuerza la posición del Parlamento en la designación del Consejo de Administración de la RTV andaluza y, sobre

todo, se establece que el nombramiento y cese del director corresponde también al Parlamento, por mayoría de dos tercios, sustrayéndose, pues, dicha competencia al gobierno.

En fin, debe hacerse mención del proyecto de privatización del canal autonómico de *Madrid* auspiciado por el nuevo gobierno popular de la Comunidad, y que puede ser indicativo de una tendencia de más amplio alcance. En síntesis, el gobierno autonómico ha aprobado un proyecto de ley para que la Asamblea de Madrid ejercite la iniciativa legislativa ante las Cortes generales para modificar la legislación estatal y permitir el régimen de gestión indirecta de la televisión autonómica, dejándose en manos de la Comunidad Autónoma la decisión sobre el efectivo recurso a esta forma de gestión. Desde luego, la articulación técnica de dichos objetivos no es sencilla mientras siga considerándose la televisión como servicio público de titularidad estatal.

Las Universidades

La enseñanza universitaria ha sido una de las materias objeto de traspaso a las Comunidades Autónomas del 143 durante este último año, de manera que se está ya generalizando la articulación organizativa entre las Administraciones autonómicas y las organizaciones autónomas que son las universidades. No cabe ignorar los problemas surgidos en el proceso de transferencia a ciertas Comunidades Autónomas (Asturias, Baleares), originados sobre todo por las discrepancias sobre la financiación de las mismas y la valoración de los servicios traspasados.

Respecto a las Comunidades Autónomas que ya disponían de competencias universitarias, cabe destacar, por un lado, la legislación de las Islas Canarias en materia de planificación universitaria e introducción de los contratos programa y otras medidas de programación. Y, por otro lado, la "creación/reconocimiento" de la Universidad Abierta de Cataluña por Ley 3/1995, una suerte de universidad virtual y a distancia que es formalmente privada pero de fundación y financiación parcialmente pública. Se trata, pues, del recurso a las técnicas y figuras del derecho privado por parte de la Administración pública, lo que no deja de provocar ciertas perplejidades cuando se aplica en este campo en el que existen dos modelos legales de universidad, la pública y la privada.

Los Consejos consultivos autonómicos

Lo primero que debe destacarse es el dato mismo de la paulatina generalización de la creación de órganos consultivos en las Comunidades Autónomas, órganos que de una u otra forma vienen a ejercer en tal ámbito las funciones propias del Consejo de Estado. Con ello se tiende a mantener un cierto tipo de instituciones como integrantes del régimen de garantías de la legalidad en la actuación de los Gobiernos y de las Administraciones autonómicas, y al mismo tiempo se favorece, tal vez, una mayor eficacia, por mayor proximidad, en el desarrollo de esa función consultiva. En todo caso, se expresa en ello la potestad de autoorganización de las

Comunidades Autónomas y la consolidación de la dinámica hacia la completa institucionalización de sus estructuras político-administrativas.

En segundo lugar, también es de señalar que se sigue manteniendo un cierto nivel de diversidad entre las distintas regulaciones aprobadas durante el último año, puesto que difieren en lo relativo a la composición, funciones, permanencia, régimen de incompatibilidades, etc. de los respectivos órganos consultivos. En algunos casos, las soluciones legislativas a que se llega no parecen responder a una específica concepción acerca de la función consultiva, aunque sí pueden obedecer a características peculiares de la situación institucional de cada Comunidad Autónoma. No puede ocultarse que los efectos de la STC 204/1992, de 26 de noviembre, no habían sido previstos en los términos en que se está produciendo la dinámica normativa en los últimos años.

En cuanto a los órganos ya existentes, debe señalarse, en primer lugar la reforma efectuada en la legislación reguladora del Consejo Consultivo de las *Islas Baleares*, por medio de la Ley 2/1995, de 22 de febrero. Los aspectos modificados son, en primer lugar, el régimen de retribuciones de los miembros, que sólo percibían indemnizaciones por desplazamientos y estancias, y que ahora comprende las dietas por asistencias, las cuales permiten retribuir efectivamente por el trabajo realizado, sin necesidad de exigir una dedicación completa al cargo. En segundo lugar, se amplía el elenco de las administraciones que deben consultar preceptivamente al Consejo, más allá de la Administración propia de la Comunidad —lo que incluirá a las Administraciones locales— y también se especifica que las consultas facultativas pueden efectuarse por los Consejos insulares cuando actúen en su calidad de instituciones de la Comunidad Autónoma en el ejercicio de competencias atribuidas en este concepto. Ambas reformas se sitúan en la línea de reforzar la institucionalización del Consejo Consultivo y de clarificar su ubicación en el entramado institucional de la Comunidad Autónoma.

En segundo lugar, se señala que durante 1995 no se ha procedido a nombrar a los miembros del Consejo Jurídico Consultivo de la *Comunidad Valenciana*, creado a finales del año anterior, y por tanto no ha tenido lugar su constitución y puesta en funcionamiento, que sucederá ya en 1996.

Aragón. Por lo que se refiere a los órganos consultivos que han sido objeto de creación durante este año, indicamos en primer lugar la creación y regulación en Aragón de su Comisión Jurídica Asesora, que tiene lugar por medio de la ya citada Ley 1/1995, de 16 de febrero, del Presidente y del Gobierno de Aragón. La concepción de este órgano, que ejerce la función consultiva suprema del Gobierno autonómico, se articula según el modelo funcional del Consejo de Estado, esto es, con especial proyección hacia las materias jurídico-administrativas no estrictamente estatutarias, y refiriéndose siempre al ejecutivo autonómico y no a su órgano legislativo, a diferencia de lo que sucede con los Consejos Consultivos de Cataluña y de Canarias. Tanto en su denominación como en sus competencias, se sigue de cerca la regulación de la Comisión Jurídica Asesora de la Generalidad de Cataluña, aunque a diferencia de ella no queda clara la intervención del órgano aragonés respecto de las entidades locales de su ámbito.

Lo que sí cabe señalar como característica de este órgano es que en el nombra-

miento de su presidente y de sus ocho miembros, que efectúa el Gobierno por un período de tres años, se establece la intervención previa de la Comisión Institucional de las Cortes de Aragón en la apreciación de la condición de jurista de reconocido prestigio que se exige como requisito para acceder al cargo. Esta intervención de un órgano parlamentario con eficacia semi-vinculante para el Gobierno autonómico abre nuevas posibilidades en la articulación de la función de control político. Distinto es el caso de la extracción parlamentaria de algunos de los miembros de los órganos consultivos cuando éstos intervienen respecto de proyectos o proposiciones de ley que se tramitan en la cámara legislativa.

Galicia. Algo distinta es la regulación del Consejo Consultivo de Galicia establecida en la Ley 9/1995, de 10 de noviembre. Tanto en su composición como en su régimen de funcionamiento se observa la opción por configurar un órgano de elevada estabilidad y permanencia. Así, la duración del mandato de sus cinco miembros, que es de seis años, renovable por otros seis; el estricto régimen de incompatibilidades, que exige prácticamente la dedicación absoluta, salvadas las actividades docentes o de investigación; la creación de un cuerpo de letrados propio, etc.

En cuanto a sus naturaleza, se trata de un órgano consultivo del Gobierno y de la Administración autonómica, así como de la Administración local, pero no del Parlamento, por lo que éste no interviene en el nombramiento de los miembros del Consejo, que corresponde al Presidente de la Xunta, oído el Consejo de Gobierno. Las competencias consultivas que le corresponden siguen la tónica de la regulación de la Comisión Jurídica Asesora de la Generalidad de Cataluña, próxima a las funciones típicas del Consejo de Estado, que se ha recogido sustancialmente en Baleares, Andalucía, Comunidad Valenciana y Aragón, es decir, materias preferentemente jurídico-administrativas y no de control de estatutoriedad de las normas.

A señalar la previsión de una suerte de silencio positivo ante la falta de emisión del dictamen dentro del plazo de un mes —“se entenderá que no existe objeción alguna a la cuestión planteada”—, solución técnicamente discutible cuando se trata de dictámenes preceptivos y más aún vinculantes, pero que sin duda pretende que la intervención del Consejo no suponga una causa de demora en la actuación administrativa.

Castilla-La Mancha. Por su parte, la Comunidad de Castilla-La Mancha ha procedido también a regular el correspondiente Consejo Consultivo, a través de la Ley 8/1995, de 21 de diciembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo. En términos generales se sigue el modelo de órgano de consulta jurídico-administrativa, manifestando la exposición de motivos de la ley que se trata de satisfacer la necesidad de crear un órgano regional “que cumpla en la Comunidad Autónoma la importante función que cumple el Consejo de Estado a nivel nacional”.

Sin duda, la peculiaridad más destacable en la regulación del Consejo de Castilla-La Mancha radica en su singular composición. En efecto, se compone de tres consejeros electivos, uno designado por el Consejo de Gobierno y dos por las Cortes, por mayoría de tres quintos; y además, son consejeros natos, los ex-presidentes de la Junta, de las Cortes y del Tribunal Superior que hayan ejercido el car-

go durante al menos seis años y que gocen de la ciudadanía castellano-manchega. Se persigue con ello aportar tanto la ciencia como la experiencia en asuntos públicos, lo que puede facilitar la emisión de juicios de oportunidad y no sólo de legalidad, cuando así se solicite. Pero no deja de ser novedoso en la estructura de los órganos consultivos la presencia permanente de miembros natos, puesto que allí donde existen —Consejo de Estado, Consejo Consultivo de Andalucía— forman parte del Pleno del órgano pero no intervienen de forma permanente, como sí sucede en el caso de Castilla-La Mancha.

Por otro lado, debe destacarse la presencia de una mayoría de miembros de extracción parlamentaria, pues junto a los dos consejeros electivos también los expresidentes de la Junta y de las Cortes cabe calificarlos en parecido sentido, ya que igualmente han recibido en su momento la confianza parlamentaria. Se observan también otras singularidades, como la exigencia de que los acuerdos del Consejo Consultivo deban adoptarse por mayoría absoluta de sus miembros, o como la previsión de que las entidades locales puedan solicitar dictámenes facultativos cuando lo acuerde el pleno de la corporación respectiva.

Vista la regulación en su conjunto, cabe apreciar la intención de implicar en el Consejo Consultivo a todas las vertientes organizativas e institucionales de la Comunidad, a modo de órgano de síntesis de los diversos poderes institucionales cuya función se proyecta sobre todos los niveles territoriales; pero es un intento que parece sumamente complejo de articular por la vía de un Consejo Consultivo.

La Rioja. Por último, debe llamarse la atención sobre la evolución generada por la creación y posterior reforma del Consejo Consultivo en La Rioja. Creado por la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de régimen jurídico del Gobierno y de la Administración pública, el Consejo Consultivo está inicialmente compuesto por tres miembros designados por el Gobierno, y en cuanto a sus funciones, la ley se remite genéricamente a las del Consejo de Estado, a cuya normativa reguladora se remite la ley riojana con carácter general en tanto que legislación supletoria.

Esta configuración, que cabría considerar un tanto precaria, resulta modificada radicalmente, después de las elecciones autonómicas, por la Ley 10/1995, de 29 de diciembre, que, por un lado, aumenta a cinco el número de miembros, tres de ellos de nombramiento parlamentario pero sin necesidad de mayoría cualificada; y, sobre todo, esta ley altera las funciones, al asignarse al Consejo Consultivo las competencias propias de control o garantía de "estatutoriedad", esto es, las de informe sobre proyectos y proposiciones de ley y con carácter previo a la interposición de recursos de inconstitucionalidad, quedando silenciadas —aunque tal vez no impedidas— las competencias consultivas de naturaleza administrativa que hacían equiparable la intervención del Consejo autonómico a la del Consejo de Estado.

Se trata, pues, de un caso de verdadera alteración de la naturaleza del órgano, por lo cual resulta inadecuada la ubicación sistemática donde ha quedado la regulación del Consejo dentro de la Ley de régimen jurídico, puesto que figura dentro del título relativo a la asistencia jurídica junto a la regulación de la asesoría jurídica del Gobierno de la Rioja.

Comisionados parlamentarios equivalentes al Defensor del Pueblo

No hay novedades legislativas de relevancia respecto de estas instituciones, pero la impresión general acerca del funcionamiento de las ya existentes es que en su conjunto no resulta excesivamente brillante, con independencia que de forma menos aparente se vaya ganando influencia en los comportamientos administrativos.

En algunas Comunidades Autónomas, su situación de impasse político ha impedido el nombramiento del titular de la institución, como ha sucedido en *Andalucía* (donde tampoco se ha nombrado al Consejero Mayor de la Cámara de Cuentas); y en otras se ha demorado más de lo usual dicho nombramiento, como es el caso del Ararteko, a pesar de la buena imagen que la institución ha adquirido ya en el *País Vasco*. Por su parte, se observa que la actividad del Sindic de Greuges de la *Comunidad Valenciana*, con sede en Alicante, ha tenido una incidencia muy local y escasa influencia en el resto del territorio de la Comunidad.

La ambigua situación de estas instituciones ha generado incluso dudas acerca de la corrección de su propia actuación, e incluso sobre una posible extralimitación de sus funciones, como es el caso del Justicia de *Aragón*, que interviene de forma generalizada en cualquier materia para la que sea requerido, hasta el punto de informar sobre normas estatales, conflictos políticos municipales, etc., y que requerirá una clarificación en los tiempos próximos.

Consejo Económico y Social

La generalización de los órganos superiores de participación y encuentro entre los agentes sociales y económicos y la propia Administración autonómica está dando resultados muy diversos, y en general, parece que no pacíficos. Ejemplo de ello puede ser, este año, el hecho de que sigue sin ponerse en funcionamiento el Consejo Económico y Social de *Castilla-La Mancha* por la discrepancia de las organizaciones empresariales respecto de su composición. Dos de los ocho representantes de dichas organizaciones están reservados a organizaciones agrarias y de empresarios autónomos, por lo que las grandes patronales se niegan a elegir a sus seis representantes.

La novedades legislativas más destacadas son, por un lado, la aprobación de la Ley Foral 8/1995, de 4 de abril, reguladora del Consejo Económico y Social de *Navarra*, que eleva de rango la anterior regulación reglamentaria de este organismo y amplía sus competencias, así como modifica parcialmente su composición. Y, por otro lado, la Ley de *Galicia* 6/1995, de 28 de junio, que crea el Consejo Económico y Social de Galicia, al que se atribuye personalidad propia para ejercer sus funciones consultivas, de participación y de estudio e informe sobre el desarrollo económico y social de la Comunidad Autónoma.

En *Canarias*, que ya cuenta con su Consejo Económico y Social, se ha creado el Consejo de Relaciones Laborales, con funciones de encuentro y participación de las fuerzas sociales, de consulta de la Administración autonómica y de promoción de la solución extrajudicial de los conflictos de trabajo.

Modernización y reforma de la Administración

La combinación de los varios factores señalados al principio explican la insistencia con que se sigue planteando la cuestión de la necesaria reforma administrativa en el ámbito autonómico. En efecto, la asunción de nuevos gobiernos autonómicos por el Partido Popular, que ha incorporado en sus programas el lema de la reforma y modernización de la Administración coincide con las urgencias creadas por el incesante incremento del volumen de los aparatos administrativos a consecuencia de la dinámica propia de los trasposos, dinámica que no se ha visto sensiblemente afectada por los citados cambios políticos.

Las circunstancias mencionadas vienen a añadirse a lo que el año anterior habíamos denominado como una cierta cultura organizativa presente en destacados niveles de las Administraciones autonómicas que han asumido el reto de poder experimentar a escala todavía asequible nuevos instrumentos de organización y actuación.

El País Vasco y Galicia siguen adelante con sus programas de *racionalización legislativa*, ya sea desde la óptica de la refundición normativa (Galicia) como desde la perspectiva de la planificación del calendario de la actividad legislativa (País Vasco), habiéndose conseguido ya buenos resultados prácticos. En el caso vasco, además, cabe señalar que el acuerdo programático del gobierno formado a finales de 1994 preveía una serie de medidas de *reforma administrativa* que en buena parte están ya siendo concretadas e incluso llevadas a la práctica. Así, la simplificación de estructuras orgánicas y reducción de altos cargos, la previsión de reforma de la Administración periférica y la consiguiente descentralización hacia diputaciones forales y ayuntamientos, la dedicación de la Comisión delegada del Gobierno para asuntos económicos a los temas internos y de organización y reforma administrativas, etc., etc.

Como ya se ha señalado antes, una especial preocupación están suscitando en todas las Comunidades Autónomas las cuestiones relativas a la reordenación de la función pública, cuyas exigencias de flexibilidad y de movilidad deben conjugarse en la planificación de los recursos humanos. La implantación de la dirección por objetivos, el análisis de la calidad de los servicios, etc. son otros elementos que están sobre el tapete de los gobiernos autonómicos.

En fin, algunas actuaciones más concretas a reseñar pueden ser, en Extremadura, la creación de la Escuela de Administración pública, en Andalucía la organización de los servicios administrativos de atención directa al ciudadano, etc.

No obstante, no debe olvidarse que todo este tipo de preocupaciones y de planteamientos que afectan en definitiva al modelo de organización del poder público administrativo ha de encajar con otras dos dinámicas más o menos contemporáneas a la citada, que son la del aún pendiente pacto local y la más profunda y decisiva relativa a la crisis del Estado social.

LA ADMINISTRACION LOCAL EN LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Tomàs Font i Llovet

El marco político e institucional

No cabe ninguna duda que el dato que marca sensiblemente el año 1995 es la celebración de las elecciones municipales que han tenido lugar, junto a las autonómicas, el 28 de mayo. En ellas se ha producido el mayor grado de participación conseguido en todas las elecciones locales (70%), y se ha producido, igual que en las autonómicas, un amplio avance del PP, que obtiene el 35,2% de los votos y el 37,7% de los concejales, mientras que el PSOE baja al 30,8% de votos y al 32,3% de concejales. De resultas de ello, el PP obtiene la alcaldía en más de 3.600 municipios, entre ellos casi todas las capitales de provincia; el PSOE, sobrepasa las 2.500 alcaldías, en su gran parte en municipios de entre 5.000 y 50.000 habitantes; y los partidos nacionalistas obtienen buenos resultados en sus respectivos territorios.

A la vista de este contexto, resulta significativa la celebración de la Asamblea de la FEMP a finales de 1995, que elige como presidenta a la alcaldesa de Valencia, Rita Barberá. Desde el primer momento, tanto en sus discursos como en las resoluciones adoptadas por la Asamblea, aparece con claridad la voluntad del movimiento municipalista de no retroceder en sus demandas frente al Estado y frente a las Comunidades Autónomas, a pesar de la coincidencia política recién establecida en muchas de ellas. Se retoma así la idea de la necesidad de profundizar en la dinámica del *Pacto Local*, lema al que se acude tanto desde las instancias municipalistas como desde el Gobierno estatal y desde los nuevos Gobiernos de las Comunidades Autónomas. En los discursos de investidura de sus presidentes ha sido habitual la apelación a la descentralización de la Administración autonómica en favor de los niveles locales y a la conclusión de un acuerdo que potencie las competencias y la financiación de las corporaciones locales.

La estructura del sistema local y la descentralización de las Comunidades Autónomas

Una vez más hay que señalar la capacidad de intervención que tienen las Comunidades Autónomas en la redefinición de las estructuras locales y el hecho de que no acaban de intervenir de forma decidida en la consolidación de niveles propios, normalmente de carácter intermedio, que refuerzen el sistema municipal respectivo. Porque debe tenerse presente que continúa el proceso de fragmentación municipal, con la creación de 8 nuevos municipios en 1995, dos de ellos en Andalucía, uno en ejecución de una sentencia.

También es cierto que en otras Comunidades Autónomas se ha frenado el fenómeno segregacionista, o se han efectuado intervenciones que aseguren la representación de los pequeños núcleos de población (por ejemplo, respecto de las entidades locales menores, o la regulación del concejo abierto, en la Ley 10/1995 de La Rioja y en la correspondiente Norma Foral de Guipuzkoa, respectivamente). Y ni siquiera con este tipo de medidas se resuelven los problemas del inframunicipalismo. Este año se han puesto de manifiesto las dificultades del sistema electoral, que han originado la necesidad de celebrar nuevas elecciones parciales para varios concejos en Navarra, por falta de cobertura de todos los puestos.

El proceso de *comarcalización* en Cataluña no ha conseguido consolidar a los nuevos organismos como piezas de renovación de la estructura local y de verdadero apoyo eficaz a las insuficiencias derivadas del inframunicipalismo. Los elecciones locales, que han afectado también a los consejos comarcales, lejos de aportar mayor vitalidad a esta instancia intermedia han propiciado que saliera a la luz una serie de situaciones conflictivas, relacionadas con la derivación de fondos públicos, que sin duda se han visto favorecidas por el papel de meros repartidores de subvenciones de la Comunidad Autónoma o de las Diputaciones que en buena parte desempeñan los consejos comarcales. La ausencia de competencias propias de cierto relieve, la concurrencia con las subsistentes diputaciones provinciales, la debilidad de los mecanismos de control político en un ente de segundo grado, etc., constituyen un conjunto de factores que han confluído en reabrir el problema comarcal y en poner de manifiesto, en definitiva, la fragilidad del sistema de organización territorial de Cataluña y la necesidad de su reordenación.

Por otra parte, en otras Comunidades Autónomas se han dado algunos pasos más en su respectivo trayecto hacia la comarcalización. Como más significativo cabe destacar el caso de Aragón, donde se ha iniciado ya el proceso de consulta tendente hacia la delimitación de 33 comarcas.

En cambio, sí que sigue siendo significativo el incremento constante de *mancomunidades* voluntarias, alentadas por diversas políticas autonómicas de estímulo y fomento. Los datos indican que hay 28 nuevas mancomunidades desde 1994, con 142 nuevos municipios mancomunados. En total, el 65% de los municipios españoles (5291) están mancomunados en un conjunto de 807 mancomunidades, y de ellas, casi 400 son plurifuncionales. Ello hace pensar si tal vez el auge de la mancomunidad como figura más flexible cabe plantearse como un impedimento para una mayor y más efectiva implantación de la comarca como ente de apoyo supramunicipal.

En relación con la figura de las mancomunidades, puede indicarse la STS 2 de noviembre de 1995, 3-4, ar. 8445, en la que no se admite la mancomunidad entre municipios de diversas Comunidades Autónomas: se trataba del supuesto de Villaverde de Trucíos, que es un enclave. A propósito de este enclave, también debe recordarse la STC 101/1995, de 22 de junio, que en un conflicto de competencias entre la Diputación regional de Cantabria y el País Vasco declara la incompetencia de éste para intervenir respecto de los servicios de competencia local del municipio cántabro enclavado en su territorio. En relación con el tema de los enclaves territoriales, debe señalarse el informe elaborado por una ponencia de estudio creada específicamente en el seno de la Comisión General de las Comuni-

dades Autónomas del Senado, en la que se aportan una serie de recomendaciones respecto de los casos más conflictivos, en especial sobre el Condado de Treviño.

Por lo que se refiere a los *Consejos insulares de Baleares*, cabe destacar la Ley 8/1995, de 30 de marzo, que les atribuye competencias ejecutivas y de gestión en materia de parques acuáticos y actividades clasificadas, regulando el procedimiento sancionador y las infracciones, a pesar de que se discute la legitimidad de esta operación, puesto que la Comunidad Autónoma sólo ostenta competencias ejecutivas en la materia. Cada Consejo insular ha articulado el ejercicio de la competencia transferida según su propia capacidad de autoorganización, a través de sus órganos propios o creando una comisión insular de actividades clasificadas. La ley de transferencia prevé la delegación a los ayuntamientos de la facultad de emisión de informes y calificaciones previas.

Respecto de los *Cabildos canarios*, deben señalarse los traspasos de medios en materia de infraestructura rural y de aguas, lo que ha permitido poner en funcionamiento efectivo los Consejos Insulares de Aguas (organismos autónomos dependientes de los cabildos, que actúan como organismos de cuenca).

En cuanto a las intervenciones en los ámbitos metropolitanos, el *Area metropolitana Valencia* cuenta con su nueva Ley 4/1995, de 16 de marzo. En ella se equilibra la representación de todos los municipios con el reflejo de la composición política de los mismos (antes había un representante de cada municipio) y se procede a la creación del cargo de gerente. En cambio, tiene lugar una reducción de competencias propias en ámbitos relevantes: saneamiento aguas, urbanismo, etc. Por otra parte, se ajusta la legislación anterior a la Ley de Haciendas Locales y se determinan de nuevo los recursos de la entidad metropolitana.

Por lo que atañe las *Diputaciones*, puede decirse que se hace visible una cierta revalorización política de la funcionalidad de las mismas, p. ej., en la dinámica de la FEMP (resoluciones de la asamblea, constitución de la Comisión correspondiente con carácter estable, la primera desde la sexta asamblea). En los programas de los nuevos gobiernos autonómicos se introducen referencias a la descentralización en favor de las diputaciones: así, por ejemplo, en Aragón, junto al proceso de comarcalización, se contempla la necesidad de clarificar el papel de las Diputaciones y en Castilla y León, se proclama el fortalecimiento de las entidades locales mediante transferencias y delegaciones.

En otro orden de cosas, dentro de la deseable modulación de la uniformidad del régimen local, puede traerse el ejemplo de Canarias, cuya Ley 7/1995, de ordenación del Turismo, prevé que el Gobierno elabore un proyecto de ley del estatuto especial para los municipios turísticos.

Pero lo más relevante en este aspecto es sin duda alguna la aprobación de los Estatutos de Autonomía de *Ceuta y Melilla*, y el consiguiente inicio del proceso de acuerdos de traspasos de servicios, incluido un acuerdo sobre "subvención institucional" para órganos de autogobierno. Destacan por su cuantía y por el número de funcionarios transferidos, las materias de Patrimonio arquitectónico, control de calidad de la edificación y vivienda, carreteras, ordenación del territorio y medio ambiente.

Al margen de lo anterior, y como consideración de carácter más general, debe destacarse en 1995 la conexión entre la dinámica de los trasposos de competencias hacia las Comunidades Autónomas y las exigencias de una ulterior *descentralización* hacia las instancias locales. Si normalmente es difícil insertar esa segunda exigencia en el momento político de fortalecimiento de la Administración autonómica con la recepción de nuevos trasposos, es significativo que en el *País Vasco*, comunidad plenamente consolidada en lo institucional y en lo competencial, se afronta nuevamente esta necesidad descentralizadora, y ello precisamente con motivo del Informe al Parlamento sobre las transferencias pendientes, donde se hace ya un llamamiento a la racionalización de la Administración autonómica ante un futuro incremento competencial. Incremento que debe equilibrarse con la descentralización en favor de los Territorios históricos y los municipios, en aplicación del principio de subsidiariedad, el cual debe convertirse en el “eje de la configuración del entramado institucional vasco en cuanto a la prestación de los distintos servicios públicos”.

En consonancia con la anterior, el programa de modernización y reforma administrativa del Gobierno vasco incluye una serie de medidas de reorganización de la administración periférica de la Comunidad Autónoma y la reubicación de determinados servicios en las Diputaciones forales o en los ayuntamientos, y así se prevé ya en la Ley de presupuestos para 1996.

También en otras Comunidades Autónomas se han producido iniciativas sensibles a la necesaria descentralización competencial hacia los entes locales. Por ejemplo, la Junta General del Principado de Asturias adopta la resolución 48/4, de 24 de noviembre de 1995, en la que se acuerda retomar los estudios encaminados hacia la reforma global del Estatuto de Autonomía y simultáneamente instar al Gobierno a que elabore un estudio-propuesta de delegación de competencias a los Concejos o municipios asturianos, todo ello dentro del espíritu del pacto local y con participación de todas las Administraciones territoriales y de la FEMP. En Galicia, según se dirá, se han delegado competencias a los ayuntamiento en materia de planificación urbanística.

En definitiva, el tema de la descentralización interna de las Comunidades Autónomas está apareciendo como uno de los grandes retos que habrá que afrontar en los próximos años, con grandes dosis de realismo y voluntad de huir de toda simplificación y solución uniformista.

Novedades legislativas y competencias locales

La circunstancia de tratarse de un año electoral podía hacer pensar en una disminución de la actividad legislativa de los Parlamentos autonómicos. Pero tanto a nivel estatal, donde la actividad legislativa ha sido intensa hasta el final anticipado de la legislatura, como a nivel autonómico, se han producido novedades legislativas de interés.

Legislación estatal

Por lo que se refiere a la legislación estatal, con carácter general señalemos, en primer lugar, la modificación del art. 70.2 de la LBRL, referente a la publicación de planes urbanísticos, así como las modificaciones dirigidas a efectuar una vasta operación de modernización del padrón de habitantes.

Asimismo, a la nueva Ley de Contratos de las Administraciones públicas se le imputa una falta de consideración específica de las circunstancias peculiares de la Administración local. Por su parte, tanto la Ley del Cable como la de la Televisión local por ondas han abierto una enorme abanico de problemas no sólo desde el punto de vista de las competencias locales, sino respecto de la organización y prestación de servicios locales, la libre concurrencia, etc.

Ya al final de la legislatura, casi in extremis, se ha aprobado la Ley de ordenación del comercio minorista, acompañada de su más que curiosa Ley orgánica complementaria. La posición de los municipios no queda nada bien delimitada, sino que más bien se concentra toda eventual competencia descentralizada en manos de las Comunidades Autónomas.

Legislación de las Comunidades Autónomas

En cuanto a la legislación de las Comunidades Autónomas, y limitándonos a una estricta selección, hay que mencionar, en primer lugar, la referente a la materia del *urbanismo*. Señaladamente, la Ley de la Comunidad de *Madrid* 9/1995, de 28 de marzo, de política territorial del suelo, que se inserta en el marco del debate actual acerca de la eventual liberalización de la función urbanística frente al refuerzo de la función social de la propiedad del suelo y del urbanismo como responsabilidad pública. Por su parte, *Navarra* ha desarrollado reglamentariamente su Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

Desde el punto de vista competencial, debe destacarse la Ley de *Galicia* 7/1995, de 29 de junio, de delegación y distribución de competencias en materia de urbanismo. La misma delega en los municipios la aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento que correspondían a la Comunidad Autónoma, quien interviene ahora previamente a la aprobación a través de un informe preceptivo que debe ser además favorable. Dicho informe debe referirse sólo a aspectos concretos, y se entiende emitido en sentido favorable por inactividad de la Administración autonómica durante tres meses. La exposición de motivos es significativa de la opción política a que obedece la nueva regulación, apelando a los principios institucionales del urbanismo que cada vez lo sitúan con más fuerza en el seno de los municipios, así como al principio de subsidiariedad y a traslación al ámbito local de la concepción de una Administración que evite duplicidades, esto es, la Administración única.

Por su parte, La Comunidad Foral de *Navarra* ha desapoderado transitoriamente al Ayuntamiento de Pamplona de sus competencias urbanísticas, al amparo de la disposición transitoria séptima del Decreto legislativo 1/1992, por ser Ayuntamiento de más de cincuenta mil habitantes y no haber adaptado su planeamiento

a la ley de 1990. Alegada por el ayuntamiento la vulneración de la autonomía local ante el TSJ de Navarra, éste ha denegado por dos veces la suspensión cautelar del Decreto foral, a la espera de la resolución sobre el fondo.

En *Baleares* se ha aprobado el Plan Sectorial de Ordenación de la Oferta turística de la isla de Mallorca, plan director sectorial de ordenación del territorio, que incide notablemente en lo urbanístico al establecer criterios de ordenación urbanística, condiciones de ofertas de alojamiento y características básicas de las edificaciones destinadas a uso turístico o residencial. Una parecida dinámica es la que se abre en las *Islas Canarias* con la aprobación de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de ordenación del turismo, que también incide notablemente en la planificación urbanística y prevé de forma expresa la necesaria modificación de la legislación reguladora de los Planes Insulares de Ordenación.

Conviene señalar que, por su parte, la Asamblea de la FEMP ha instado también a las Comunidades Autónomas para que procedan a atribuir mayores competencias a los municipios en la aprobación de los planes urbanísticos, así como a agilizar los procedimientos, especialmente para la aprobación de los Proyectos de urbanización, por la trascendencia que tienen de cara a la contratación de obras.

Otro campo material a reseñar es el relativo al *Medio ambiente*. Aquí debe recordarse, en primer lugar, la ya citada legislación de Baleares, de transferencia a los consejos insulares de competencias en materia de actividades clasificadas, que contempla además la posible delegación de determinadas facultades en los ayuntamientos. En segundo lugar, varias Comunidades Autónomas han dictado leyes referentes a la protección del medio natural y de los espacios forestales (La Rioja, Madrid, Cataluña), pero la tónica general es que no se otorga un excesivo protagonismo a las entidades locales, sino que las competencias más significativas se reservan por completo en manos de la propia Administración autonómica.

Comunidades Autónomas y financiación local

El cambio político que se ha producido en el mundo municipal ha levantado por un tiempo el lema de la "deuda heredada", cuyas cifras, no obstante, se han ido matizando. Lo que sí es cierto, en lo que aquí interesa, es que la precaria situación financiera en que se encuentran muchas corporaciones locales debe ser objeto de atención por parte de las Comunidades Autónomas y no únicamente del Estado. En este sentido, pueden seleccionarse algunos datos de este año.

En primer lugar, la Ley Foral 2/1995, de Haciendas locales de Navarra, que se ajusta al modelo de la LHL 1988, así como a la Ley Foral de Administración local de 1990. Destaca la configuración del Fondo de las Haciendas Locales, cuya cuantificación y distribución se debe fijar en las leyes anuales de Presupuestos, pero con la singularidad de que al iniciar cada legislatura o mandato municipal debe establecerse en una ley específica la cuantía del Fondo para los cuatro años del mandato. Esta Ley se verá afectada, naturalmente, por la STC relativa a las tasas y precios públicos.

En segundo lugar, la Ley de Castilla-La Mancha 7/1995, de 21 de diciembre,

que modifica la Ley de entidades locales de 1991 en el sentido de aumentar el porcentaje de fondos no específicos que el Plan regional de cooperación municipal va a destinar a los municipios, estableciendo varios criterios y niveles de reparto según elementos objetivos.

En fin, en Canarias se aprueba una proposición no de ley instando al Gobierno a elaborar una Ley de Cooperación Local que incluya un fondo permanente de cooperación. Y en Cantabria se acepta por el Gobierno una propuesta en el mismo sentido de crear un Fondo de cooperación municipal.

En cierta medida, con estas propuestas se viene a coincidir con las conclusiones de la Asamblea de la FEMP, en las que se demanda a las Comunidades Autónomas la creación de fondos de cooperación local no finalistas, así como la fijación de criterios que garanticen la continuidad y objetividad de los mismos.

La Administración local y la Cámara de representación territorial

Dentro de la dinámica dirigida a integrar en el debate político al Senado, como Cámara de representación territorial, cabe reseñar la actuación de la Ponencia constituida en la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado, en ejecución de la Moción aprobada en el Debate sobre el Estado de las Autonomías de 28 de septiembre de 1994, por la que se acuerda que "la Comisión General de las Comunidades Autónomas, teniendo en cuenta de modo particular la opinión de los representantes españoles, tanto de las Comunidades Autónomas como de los entes locales, en el Comité de las Regiones, contribuya a definir criterios sobre el papel y las funciones de los entes territoriales en el futuro de la Unión europea".

El Informe de la ponencia, publicado en el BOCG, Senado, de 21 de diciembre de 1995, da cuenta panorámica, entre otros extremos, de la actuación de los organismos europeos, tanto de los integrados en la Unión como los que no lo están, relacionados con la posición de los entes regionales y locales. De todo ello destacan, en primer lugar, diversas resoluciones del Parlamento Europeo, y la primera resolución de la Conferencia Parlamento Europeo-Poderes locales de la Comunidad, celebrada en 1994, resolución que se centra en el valor que debe otorgarse al principio de subsidiariedad y en las reformas que necesita el Comité de las Regiones, llegándose a indicar la conveniencia de que una *futura Constitución europea incluya la garantía de la autonomía local y los principios fundamentales de la "Carta Europea de la Autonomía local"*.

Por otro lado, el Informe de la Ponencia alude también a los Dictámenes del Comité de las Regiones de 20 y 21 de abril de 1995, relativos a la Revisión del Tratado de la Unión Europea y a la aplicación del principio de subsidiariedad. Sus principales contenidos sobre la revisión del art. 3B del Tratado para que incluya a los entes regionales y locales en la formulación del principio de subsidiariedad, así como para atribuir legitimación al Comité ante el Tribunal de Justicia para recurrir las vulneraciones del art. 3B, no han sido atendidos, como se sabe, en el posterior Informe del Grupo de Reflexión sobre la Conferencia Intergubernamental aprobado en Barcelona en diciembre de 1995.

En cualquier caso, de las conclusiones a que llega la Ponencia de la Comisión general de Comunidades Autónomas conviene destacar, por una parte, que insisten en la necesidad de reforzar el papel del Comité de las Regiones y en atribuir a España un protagonismo especial en ello; pero por otra parte, el planteamiento general de dichas conclusiones contempla casi exclusivamente el papel de las Comunidades Autónomas en los procedimientos comunitarios, sin que se aluda significativamente a los demás entes territoriales, esto es, las Administraciones locales, según reclamaba la resolución de la Comisión general de Comunidades Autónomas.

En su conjunto, cabe valorar la actividad de esta Ponencia como un primer experimento que, si bien no aporta grandes novedades en cuanto a formulación de indicaciones a seguir en el desarrollo de las relaciones entre las administraciones territoriales españolas y la Unión europea, lo cierto es que ha sentado ya un precedente interesante respecto de los mecanismos útiles para incrementar la "vocación" territorial del Senado, y precisamente con ocasión de incardinar la estructura territorial del Estado en la dinámica europea.

LOS PRESUPUESTOS Y LA NORMATIVA PRESUPUESTARIA Y FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

*Xavier Padrós i Castillon
Montserrat Bassols i Santamaria*

Introducción

De acuerdo con el enfoque metodológico introducido en el Informe correspondiente al año 1994, el estudio de los presupuestos y de la normativa presupuestaria y financiera de las Comunidades Autónomas correspondiente al ejercicio de 1995 se divide en tres partes:

En la primera, se analizan las magnitudes presupuestarias incluidas en las leyes de presupuestos para el año 1995, la mayoría aprobadas en diciembre de 1994. Concretamente, son objeto de comentario los estados de ingresos y de gastos y la cuenta financiera de las respectivas Comunidades.

En la segunda parte, se comentan las leyes y normas reglamentarias *aprobadas* a lo largo de 1995, con inclusión lógicamente de las leyes de presupuestos para el ejercicio de 1996, a las que se dedica una atención preferente.

Por último, en la tercera parte, y como viene siendo habitual en los últimos Informes, se incluye el estudio de la liquidación de los presupuestos autonómicos. En este caso el comentario se refiere a la liquidación de los presupuestos de 1993.

Magnitudes Presupuestarias del ejercicio de 1995

Para el año 1995 las Comunidades Autónomas prevén unos presupuestos de 7,6 billones de pesetas, un 6,9% más que la previsión del año 1994. Tanto el volumen previsto como el incremento respecto al año anterior son relativamente distintos entre Comunidades.

Como es sabido, 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 5,2 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 6,1 billones (un 80% del total del presupuesto de las Comunidades). El resto de Comunidades, uniprovinciales y pluriprovinciales, tienen una previsión de 1,5 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 notables diferencias entre Comunidades. La tasa de aumento más importante se produce en la Comunidad de Canarias a causa de la

inclusión, por primera vez en sus presupuestos, de los servicios en materia de sanidad de la Seguridad Social (INSALUD). Son destacables también los aumentos de las Comunidades de La Rioja y de Baleares, que se deben básicamente al incremento previsto de recursos de la Unión Europea. En el extremo opuesto, las Comunidades que prevén aumentos inferiores de presupuestos, se encuentran las dos Comunidades forales, con una tasa de crecimiento del 4,8% para el País Vasco y del 5,3% para Navarra. Estas dos Comunidades, junto con la de Madrid, forman el grupo de Comunidades con menores tasas de crecimiento.

En la comparación en términos de pesetas por habitante, se observa que las Comunidades con mayor nivel de competencias tienen unos presupuestos por habitante que doblan el importe previsto para las Comunidades con competencias inferiores. 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 397.353 pesetas por habitante, mientras que en el País Vasco la previsión se sitúa en 315.755. En cambio, Comunidades con un nivel competencial similar tienen unos presupuestos que oscilan entre 291.579 pesetas por habitante y 222.352 pesetas por habitante.

Entre las Comunidades del artículo 143 se constata que, en general, las uniprovinciales tienen unos presupuestos por habitante inferiores a las pluriprovinciales. Así, se puede destacar la Comunidad Autónoma de Castilla— La Mancha con un presupuesto de 150.661 pesetas por habitante, que contrasta con el de Baleares, que es de 75.998 pesetas y también con el de Murcia, que es de 79.571 pesetas por habitante.

Se comentan a continuación las cifras de los presupuestos de ingresos y de gastos clasificadas por capítulos presupuestarios, así como la cuenta financiera que deriva de las previsiones para el año 1995.

Estado de ingresos

El análisis de los presupuestos de ingresos de las Comunidades Autónomas muestra que las transferencias continúan siendo la mayor fuente de financiación para las Comunidades de régimen común. Por el contrario, los ingresos tributarios tienen una importancia relativa muy inferior.

En tal sentido, es necesario precisar cuál es el reflejo presupuestario de la participación de las Comunidades Autónomas en el IRPF devengado en su territorio, fruto del Acuerdo de 7 de octubre de 1993 entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera.¹ Según este Acuerdo, a partir del año 1994 la participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado debe desdoblarse en dos partes: una corres-

1. Es preciso recordar que no todas las Comunidades Autónomas dieron su conformidad a este Acuerdo. Finalmente, las Comunidades de Extremadura, Galicia y Castilla y León no aceptaron el método propuesto, por lo que no les es de aplicación la participación en el IRPF devengado en su territorio.

pondiente al 15% de las cuotas líquidas del IRPF devengadas en su territorio, y la otra correspondiente a la nueva participación en los ingresos del Estado.

El Estado no ha llegado a reflejar en sus previsiones presupuestarias esta participación autonómica en el IRPF, por lo que en su estado de gastos continúan figurando unas transferencias a Comunidades Autónomas en concepto de participación en los ingresos del Estado. Por otro lado, y quizá debido a que en el presupuesto del Estado no se ha realizado el desdoblamiento mencionado, la mayoría de las Comunidades Autónomas tampoco han diferenciado en su estado de ingresos la participación en las cuotas líquidas del IRPF. Aunque es preciso señalar que las Comunidades que han optado por la inclusión en su presupuesto de esta participación en el IRPF, lo han tenido que incorporar en el presupuesto de ingresos como una transferencia corriente del Estado. Por ello, en el análisis de la estructura presupuestaria de las Comunidades Autónomas, las transferencias continúan siendo su principal fuente de financiación.

Las cifras del presupuesto de ingresos para el año 1995 siguen mostrando que las transferencias tienen un peso especialmente importante en las Comunidades con mayor nivel competencial. Concretamente, el peso de las transferencias para estas Comunidades es del 76,6% del total del presupuesto, mientras que para las Comunidades pluriprovinciales este porcentaje es del 64,5% y para las uniprovinciales del 49,2%. 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 relativa elevada.

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 en los impuestos estatales las que compensan el mayor volumen de gasto a financiar.

Así, para el año 1995, en las Comunidades del artículo 151 de mayor nivel competencial, los ingresos tributarios van a financiar el 14,1% de los gastos. En cambio, en las Comunidades del artículo 143, estos ingresos representan el 19,2% para las pluriprovinciales y el 35,7% para las uniprovinciales.

Los ingresos procedentes de operaciones de endeudamiento siguen teniendo para el año 1995 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 9,2%, en las pluriprovinciales del artículo 143 del 10,5% y en las Comunidades del artículo 151 con mayor nivel competencial del 7,6%.

Como es lógico, 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 es pluriprovincial.

Navarra se financia básicamente a través de ingresos tributarios, que para el

año 1995 se prevé que financien el 73,7% del gasto. Cabe recordar que la Comunidad 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 1995 una previsión relativamente elevada, que se sitúa en el 14% 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 1995 es del 85,7% del total. Finalmente, las operaciones de endeudamiento van a financiar el 12,5% del presupuesto, porcentaje superior al de las Comunidades de régimen común con el mismo nivel de competencias.

Estado de gastos

Debido a 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 1995 estos gastos suponen el 50,8% 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 45% del presupuesto. Para las del artículo 143 el porcentaje es del 32,7% en las uniprovinciales y del 23,1% en las pluriprovinciales. Ello es así debido a que aquellas competencias diferenciales suponen un importante volumen de gastos de funcionamiento.

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 representan en conjunto casi la mitad de su presupuesto (el 44,7%). Concretamente, en la Comunidad Autónoma de Extremadura estos gastos representan el 56,2% de su presupuesto, mientras que en Aragón, Comunidad del mismo grupo, los gastos de capital son del 36,1% del presupuesto. Para las uniprovinciales, el porcentaje de los gastos de capital se sitúa en conjunto en el 38,5%. En cambio, en las Comunidades del artículo 151 de mayor nivel competencial estos gastos representan el 20,1% del total del presupuesto, siendo en el presupuesto de la Comunidad de Galicia donde tienen un peso más elevado (del 26%) y en el de Cataluña donde presentan una importancia relativa menor (del 16,7% de su presupuesto).

Estas diferencias se deben, por una parte, al nivel de competencias, ya que como se ha indicado, los gastos de funcionamiento tiene un peso relativo importante en las Comunidades con mayores competencias, y por otra parte, al régimen de financiación, que otorga una dotaciones para financiar inversiones, que para algunas Comunidades representan cantidades muy importantes.

Las transferencias corrientes son especialmente significativas en las Comunidades forales, sobre todo en Navarra, donde en el presupuesto de 1995 representan el 32,4% del gasto (cabe decir que en este capítulo presupuestario se incluye la aportación al Estado). En el País Vasco, las transferencias corrientes representan el 25,4% del gasto total previsto para 1995.

Por último, la carga financiera, es decir, los intereses más las amortizaciones previstas, es superior en las Comunidades con menores niveles de competencias, sobre todo en las uniprovinciales, donde este tipo de gastos llega a representar el 11,8% 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 6,7% del total de gastos, oscilando entre el 7,7% de Cataluña y el 4% de Canarias. En las Comunidades de régimen foral, el porcentaje es del 3,5% en Navarra y del 9,9% en el País Vasco.

Cuenta financiera

La cuenta financiera muestra, como sabemos, el ahorro corriente, el déficit no financiero y la necesidad de financiación para llevar a cabo los gastos previstos.

El *ahorro corriente* (diferencia entre ingresos corrientes y gastos corrientes) 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*.

El déficit y el endeudamiento son dos magnitudes financieras que han ido cobrando importancia en estos últimos tiempos, por dos razones básicas: primero, por el crecimiento que han experimentado en estos últimos años y, segundo, por el papel que se les ha otorgado en los acuerdos de Maastricht para llegar a la Unión Monetaria Europea. Concretamente, y para estas magnitudes, los requisitos para poder acceder a la Unión Monetaria se establecen en que el déficit público del conjunto de las Administraciones Públicas del Estado miembro no supere el 3% del PIB y que el saldo vivo de la deuda no supere el 60% del PIB.

Situándonos en el ámbito autonómico, es importante recordar la existencia de determinados acuerdos entre la Administración central y las Administraciones autonómicas para conseguir una progresiva reducción del déficit y de la deuda. En este sentido se han consensuado unos escenarios presupuestarios con el fin de reducir progresivamente la trayectoria del déficit de cada Comunidad Autónoma.

Según se desprende de los presupuestos de las Comunidades Autónomas para el año 1995, el total del déficit no financiero previsto es de 423.998 millones de

pesetas, cifra que representa un 11,6% de disminución con respecto a la previsión de 1994. Esta disminución se produce prácticamente en todos los presupuestos autonómicos.

Las Comunidades Autónomas donde se prevé una reducción relativamente más elevada de esta magnitud son. Asturias (-49,5% de disminución), Canarias (-44,7%), Castilla-La Mancha (-39,8%). Existen también algunas Administraciones autonómicas que han previsto aumentos en sus déficits presupuestarios, como Baleares donde de su presupuesto se deriva un crecimiento del déficit del 41,8% y Galicia, con el 15,8%.

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%), Navarra (14,3%) y Madrid (12%). El peso del déficit para las demás Comunidades Autónomas se sitúa entre el 1,7% del presupuesto en la Comunidad de Canarias y el 8,4% en la Comunidad de Castilla y León.

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 1995 es de 446.206 millones de pesetas, cifra que representa una disminución del 5,7% respecto a la previsión de 1994. En general, las Comunidades con mayores niveles competenciales son las que realizan una previsión en términos absolutos más elevada. Las de régimen común suman un total de 256.935 millones de pesetas y las de régimen foral 77.745 millones. De forma conjunta estas Comunidades representan el 75% del endeudamiento neto previsto para la Comunidades Autónomas para el año 1995.

Por otra parte, en casi todas las Comunidades Autónomas se registra una disminución del endeudamiento neto previsto, en consonancia con la reducción del déficit. Las únicas Comunidades con una previsión de aumento de la deuda en términos netos son Baleares, Madrid y Galicia.

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 refleja en los presupuestos; segundo, que estas cifras son previsiones, con lo que las liquidaciones finales pueden ser distintas.

En términos generales, las Comunidades uniprovinciales tienen una carga financiera respecto de los ingresos corrientes superior a las demás Comunidades, aunque también se constata una carga financiera elevada en las Comunidades de Castilla y León y Baleares.

Finalmente, es necesario recordar que la situación financiera de las Comunidades Autónomas, y concretamente la situación del déficit y de la deuda autonómica, que son magnitudes incluidas en un escenario presupuestario acorde con el Pro-

grama de Convergencia Español con la Unión Europea para acceder a la Unión Monetaria Europea, revisten una importancia muy significativa para el desarrollo de la economía española y para conseguir la convergencia real y nominal con la Unión Europea.

Normativa presupuestaria y financiera del año 1995

Leyes de presupuestos

A lo largo de 1995 se han aprobado un total de 16 leyes de presupuestos de Comunidades Autónomas, si bien sólo 12 corresponden a leyes de presupuestos para el ejercicio de 1996.

En efecto, de las 4 leyes restantes, 1 corresponde a una ley de presupuestos para 1994 y las otras 3 a leyes de presupuestos para 1995. La Ley de presupuestos para el ejercicio 1994 corresponde a la Comunidad Autónoma de Cantabria (se trata de la Ley 5/1995, de 13 de marzo). La misma Comunidad ha aprobado también su ley de presupuestos para 1995 (Ley 10/1995, de 6 de noviembre). Por su parte, las Comunidades Autónomas del País Vasco (Ley 1/1995, de 12 de abril) y de Aragón (Ley 9/1995, de 27 de diciembre) han aprobado también sus leyes para 1995 durante el ejercicio, de modo que sólo la Comunidad Autónoma de Andalucía ha permanecido todo el año en situación de prórroga presupuestaria, aunque, como puede fácilmente deducirse de las fechas de aprobación, tanto Cantabria, como especialmente Aragón, pueden equipararse a la situación presupuestaria vivida en Andalucía y, en realidad, sus leyes vienen a cumplir de hecho una función de liquidación de los ingresos y créditos prorrogados. Un valor similar, aunque especialmente llamativo, hay que otorgar a la citada ley de presupuestos para 1994 de Cantabria, aprobada en marzo de 1995, que sólo tiene explicación en el contexto de la crisis política vivida por dicha Comunidad en los últimos años.

Antes de abordar el examen de las leyes de presupuestos para 1996, hay que hacer algunas consideraciones en torno a 2 leyes que, sin ser leyes generales de presupuestos, contienen complementos o derogaciones de leyes de presupuestos de ejercicios anteriores, y hay que reseñar igualmente la aprobación de un nuevo texto refundido en materia de hacienda pública autonómica.

Por lo que a las leyes se refiere, se trata, en primer lugar, de la Ley Foral de Navarra 1/1995, de 6 de febrero, mediante la cual se incorpora a la Ley Foral 26/1994, de 29 de diciembre, de Presupuestos para 1995, el anexo I (que contiene la cuantía de la prima de jubilación voluntaria para el personal funcionario docente), que había sido omitido en dicha ley. La segunda, es la Ley andaluza 1/1995, de 19 de mayo, que deroga el número 2 de la Disposición Transitoria 2a. de la Ley 9/1993, de 30 de diciembre, de Presupuestos para 1994, que prohibía la aprobación de ofertas públicas de empleo para la incorporación de nuevo personal e impedía además la resolución de ofertas en tramitación que pudieran incrementar las plantillas en el ejercicio de 1994. En virtud de la derogación, se ha posibilitado la resolución de las convocatorias en curso.

En cuanto al texto refundido, se trata del relativo a las disposiciones legales

sobre régimen presupuestario de Euskadi, aprobado mediante Decreto-Legislativo 1/1994, de 27 de septiembre, aunque publicado en el Boletín Oficial del País Vasco de 3 de marzo de 1995, una vez efectuada la comunicación pertinente por el Gobierno Vasco al Parlamento y aprobado el Decreto-Legislativo por la Cámara. Como se comentó en el Informe correspondiente a 1994, dicho Decreto-Legislativo tiene su fundamento en la Ley vasca 9/1994, de 17 de junio, de modificación de la Ley de Régimen Presupuestario de Euskadi (vid. ficha nº 1381 en el volumen II del Informe 1994).

Por lo que se refiere a las leyes generales de presupuestos para 1996, la primera constatación debe ser que 5 Comunidades Autónomas no han aprobado a 31 de diciembre de 1995 su correspondiente ley. Se trata de las Comunidades de Andalucía, Aragón, Asturias, Cataluña y Extremadura. El factor electoral ha jugado, sin duda, un papel importante en este punto: en la mayoría de los casos, debido a las dificultades para llegar a un acuerdo como consecuencia de los resultados producidos en las elecciones autonómicas de 1995; en el caso de Cataluña, dado que la celebración de las elecciones en el mes de noviembre de 1995, ha imposibilitado la actividad normal de la Cámara Legislativa en el último trimestre del año.

En términos generales, la estructura de las leyes de presupuestos aprobadas no presenta grandes diferencias respecto de la del ejercicio de 1995. Si ya en el Informe del año 1994 señalábamos un cambio de tendencia en el sentido de una mayor adecuación de la parte dispositiva de las leyes presupuestarias a la doctrina constitucional sobre lo que debe considerarse como contenido esencial de este tipo de leyes, las leyes aprobadas para 1996 no desvirtúan aquel comentario. Desde luego está contribuyendo de manera decisiva a este cambio de rumbo el fenómeno de las "leyes de acompañamiento", al que también hacíamos referencia en el Informe de 1994.

Tres Comunidades han aprobado a finales de 1995, y junto a las leyes de presupuestos, leyes calificables como de "acompañamiento". Se trata de la Ley valenciana 8/1995, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de organización de la Generalitat Valenciana, de la Ley balear 10/1995, de 20 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y de patrimonio, y de la Ley riojana 10/1995, de 29 de diciembre, de modificación de las tasas, del régimen jurídico y local y de la función pública de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Se confirma así la instauración de una práctica legislativa que, a imitación de las iniciativas estatales, parece destinada a generalizarse.

En lo que a los contenidos concretos de las leyes se refiere, y como ya se ha anticipado, la continuidad respecto del ejercicio anterior es el rasgo más característico. Así el incremento general del 3,5% de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones autonómicas y la reactivación de las ofertas de empleo público, aún sometidas a notables restricciones en algunas Comunidades (Islas Baleares y Murcia, por ejemplo) son elementos que ya aparecían en las leyes de presupuestos del año 1995. Del mismo modo, se mantiene el régimen de ayudas al Tercer Mundo instaurado en leyes anteriores a través de fórmulas variadas, fondos especiales como en Castilla-La Mancha, o utilización del recurso al endeudamiento, como en la Comunidad Valenciana.

Desde el punto de vista organizativo, la ley de la Comunidad de las Islas Baleares contiene sendas autorizaciones para disolver y extinguir dos empresas públicas.

En el ámbito tributario, las leyes de presupuestos de la Comunidad Valenciana y de Navarra incluyen la fijación de las tarifas del canon de saneamiento y la de Navarra, además, la modificación de determinados tributos locales. En la Ley vasca se modifica el tipo de gravamen del recargo sobre la tasa de juego mediante máquinas recreativas y de azar y en la Ley riojana se disminuye del 20% al 15% el recargo sobre el Impuesto sobre Actividades Económicas. Canarias, por su parte, incluye las tarifas del Impuesto especial sobre combustibles derivados del petróleo y las tarifas de la exacción fiscal sobre la gasolina. Como en ejercicios anteriores, casi todas las Comunidades Autónomas proceden a incrementar las tasas de cuantía fija y a modificar determinadas tasas singulares.

Por último, en las leyes para 1996 aparecen también algunas normas sobre contratación, como consecuencia seguramente de la aprobación de la Ley estatal 13/1995, de 18 de mayo, de contratos de las Administraciones Públicas. Estas normas, fundamentalmente organizativas, así como las referentes al ámbito de la función pública (sobre acceso y creación de escalas, por ejemplo en Canarias) son las excepciones más significativas al mayor rigor técnico de las leyes de presupuestos a que anteriormente se ha hecho referencia.

Leyes de crédito extraordinario y de suplemento de crédito

Durante el ejercicio de 1995 se han aprobado 13 leyes de crédito extraordinario y 6 leyes de suplemento de crédito.

Destaca, en el primer caso, la Comunidad de Cantabria con 8 leyes de crédito extraordinario (4 aprobadas con anterioridad a la ley de presupuestos para 1994 y 4 entre dicha ley y la ley de presupuestos para 1995), con lo que el balance final de las 11 leyes de dicha Comunidad en el año 1995 se salda con un total de 3 leyes de presupuestos (las 2 citadas, más la aprobada para 1996) y 8 leyes de crédito extraordinario. Aragón, con 3 leyes, y Madrid y Navarra con 1 en cada caso completan el panorama de leyes de crédito extraordinario.

La técnica del suplemento de crédito cuenta con 3 leyes en Navarra y 1 en cada una de las Comunidades de Madrid, Murcia y Comunidad Valenciana.

Leyes tributarias

Dos Comunidades Autónomas han procedido a la creación de nuevas figuras impositivas. Se trata de Galicia que, mediante la Ley 12/1995, de 29 de diciembre, ha procedido al establecimiento del Impuesto sobre la contaminación atmosférica, y de Murcia que, a través de la Ley 1/1995, de 8 de marzo, de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia, ha dispuesto la creación de tres cánones por contaminación: el canon por la producción de vertidos de residuos sólidos industriales, el canon por emisiones de gases contaminantes a la atmósfera y el canon por vertidos al mar.

La Comunidad de Navarra ha aprobado determinadas modificaciones en los impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio y en los impuestos de sucesiones y transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados y en el de circulación a través de la Ley Foral 14/1995, de 29 de diciembre. Por su parte, la Comunidad Autónoma de Madrid ha aprobado mediante la Ley 17/1995, de 16 de octubre, la modificación del recargo provincial sobre el Impuesto sobre Actividades Económicas, reduciéndolo del 40% al 20%.

El otro gran ámbito de actuación tributaria, desde el punto de vista legislativo, ha sido el de las tasas. Las Comunidades de Madrid (Ley 21/1995, de 27 de diciembre) y de Murcia (Ley 4/1995, de 22 de marzo) han aprobado sendas leyes de modificación de sus anteriores leyes de tasas y precios públicos. La de Murcia incluye también las contribuciones especiales. Además, dicha Comunidad ha aprobado también, con una notable celeridad, el texto refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos y Contribuciones Especiales (Decreto Legislativo 36/1995, de 19 de mayo). También la Comunidad Valenciana ha aprobado el Decreto Legislativo de 14 de noviembre de 1995, que incluye el Texto Refundido de la Ley de Tasas de la Generalitat Valenciana. En un ámbito sectorial concreto, la Ley 5/1995, de 7 de junio, de regulación de las aguas minerales, termales, de manantial y de los establecimientos balnearios de la Comunidad Autónoma de Galicia, prevé igualmente que los servicios administrativos y profesionales relacionados con las aguas objeto de la Ley darán lugar a la exacción de las correspondientes tasas.

Por último, hay que aludir a dos Leyes de la Comunidad de Navarra que, sin que puedan calificarse de estrictamente tributarias, tienen indudables consecuencias en ese ámbito. Se trata de la Ley Foral 3/1995, de 10 de marzo, reguladora del Registro Fiscal de la Riqueza Territorial de Navarra, como inventario de la riqueza inmueble rústica y urbana de la Comunidad, y de la Ley Foral 6/1995, de 4 de abril, por la que se regula el Recurso Cameral correspondiente a la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Navarra, como exacción parafiscal cuyo régimen jurídico se asimila al de los tributos a los que se refiere (cuotas del Impuesto sobre Sociedades, y de la Licencia Fiscal y rendimientos de las actividades empresariales del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas), en cuanto a su gestión, recaudación y responsabilidades.

Otras leyes de carácter presupuestario o financiero

En el apartado de leyes que constituyen desarrollo o aplicación específica del marco jurídico general de las haciendas públicas autonómicas pueden situarse tres leyes de significación y alcance diferentes. La Ley 2/1995, de 8 de marzo, de subvenciones de la Comunidad de Madrid, que desarrolla el régimen económico-financiero de las subvenciones contenido en la Ley de la Hacienda de la Comunidad, es especialmente relevante por cuanto es la primera regulación autonómica con rango de Ley que aborda con pretensiones de globalidad el marco normativo de las subvenciones, en su acepción de entrega dineraria entre los distintos agentes de la Administración autonómica o de éstos a otras entidades públicas o privadas y a particulares.

Por su parte, la Ley vasca 2/1995, de 23 de junio, aprueba la liquidación de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi del ejercicio de 1992, y la Ley Foral 10/1995, de 14 de noviembre, se aprueban las Cuentas Generales de Navarra para 1993.

En un segundo grupo, hay que encuadrar aquellas leyes que constituyen aplicación directa o complemento de las leyes de presupuestos del ejercicio. En particular, cabe situar aquí las leyes de autorización de operaciones de endeudamiento (Leyes aragonesas 2/1995, de 6 de marzo y 8/1995, de 15 de noviembre) o las leyes singulares de concesión de determinados avales a empresas (Ley extremeña 11/1995, de 21 de abril y Ley Foral Navarra 5/1995, de 10 de marzo).

Mención especial merece la regulación de las haciendas locales de Navarra a través de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, que establece el sistema de recursos tributarios y no tributarios de las entidades locales de dicha Comunidad, así como su participación en los tributos del Estado y en los de Navarra y el régimen de subvenciones y de apelación al crédito. En el ámbito de las haciendas locales cabe destacar también la Ley 7/1995, de 21 de diciembre, de modificación del título VII de la Ley 3/1991, de 14 de marzo, de entidades locales de Castilla-La Mancha. Mediante dicha ley se regula la nueva distribución del Fondo Regional de Ayuda a los Municipios de la Comunidad.

El ejercicio de 1995 ha contado también con una serie de leyes de modificación de la legislación electoral autonómica para adecuarla a los cambios introducidos en los últimos años en la legislación del régimen electoral general. Las modificaciones presentan la característica común de referirse a la regulación del sistema de subvenciones y anticipos de subvenciones a las formaciones políticas y a los gastos electorales. Cuatro Comunidades Autónomas han aprobado leyes en este ámbito: Islas Baleares (Ley 5/1995, de 22 de marzo), Madrid (Ley 5/1995, de 28 de marzo), Aragón (Ley 3/1995, de 29 de marzo) y Canarias (Ley 5/1995, de 1 de abril).

Por último, y como en ejercicios anteriores, también a lo largo de 1995 se han aprobado una serie de leyes de ordenación de determinados sectores económicos o de regulación específica de actuaciones autonómicas que incluyen disposiciones que prevén medidas de fomento. En este apartado, de notable heterogeneidad, pueden incluirse: las leyes extremeñas 3/1995, de 6 de abril, de fomento de la vivienda, 6/1995, de 20 de abril, de ampliación de las ayudas coyunturales de la Ley de Financiación Agraria y 7/1995, de 27 de abril, de carreteras; la ley 5/1995, de 23 de marzo, de solidaridad de la Comunidad de Castilla-La Mancha, que contiene la regulación del Ingreso Mínimo de Solidaridad, como mecanismo de inserción social, y otras ayudas específicas; las leyes 8/1995, de 28 de marzo y 16/1995, de 4 de mayo, de la Comunidad de Madrid, sobre ordenación del turismo y forestal y de protección de la naturaleza; las Leyes 5/1995, de 7 de abril y 7/1995, de 21 de abril, de la Comunidad de Murcia, sobre condiciones de habitabilidad en edificios de viviendas y promoción de la accesibilidad en general y sobre la fauna silvestre, caza y pesca fluvial; las leyes Canarias 3/1995, de 6 de febrero, 6/1995, de 6 de abril y 8/1995, de 6 de abril, que afectan, respectivamente, a medidas de apoyo a los estudios universitarios, a plantillas y titulaciones universitarias y a la accesibilidad y supresión de barreras físicas y de la comunicación; la Ley asturiana 5/1995, de 6 de abril, de promoción de la accesibilidad y supresión de barreras y la Ley balear

8/1995, de 30 de marzo, de atribución de competencias a los Consejos Insulares en materia de actividades clasificadas y parques acuáticos.

Normas reglamentarias

En la línea seguida en Informes anteriores, la 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 producción reglamentaria aprobada en 1995 por el gobierno extremeño y por el gobierno andaluz.

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 también extremadamente variado: normas reglamentarias acordando las emisiones de deuda legalmente autorizadas; disposiciones sobre gastos de personal, sobre autorización de gastos y pagos, etc. Como más relevantes o significativas, cabe citar las siguientes: en Extremadura, el Decreto de coordinación de actuaciones para la gestión y el pago de ayudas con cargo al FEOGA-Garantía; en Madrid, el Decreto por el que se restablece la modalidad de intervención previa plena en la Comunidad, que sustituye el sistema de fiscalización previa limitada; en la Comunidad Valenciana, el Decreto de modificación del Reglamento del Instituto Valenciano de Finanzas; en el País Vasco, el Decreto por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad; y, por último, los Decretos de la Comunidad de Asturias y de Cataluña de regulación de la prórroga de los presupuestos de 1995 de ambas Comunidades para 1996, y el Decreto, también de Cataluña, de regulación del Programa Interdepartamental de la Renta Mínima de Inserción.

Finalmente, en el ámbito tributario hay que destacar: el Decreto del gobierno andaluz regulando la determinación del sumando de actividad del canon de las concesiones en puertos e instalaciones portuarias de Andalucía; los reglamentos del Gobierno balear para el desarrollo de las leyes 9/1991, de 27 de noviembre y 12/1991, de 20 de diciembre, reguladoras, respectivamente, del canon de saneamiento de aguas y del impuesto sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente, los reglamentos del gobierno canario sobre normas de gestión, liquidación, recaudación e inspección del Impuesto General Indirecto Canario y sobre obligación de información sobre operaciones económicas con terceras personas que incumbe a los sujetos pasivos de dicho Impuesto, y por último, en Navarra, la modificación del reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Per-

sonas Físicas, ampliando los plazos para la presentación e ingreso de determinadas declaraciones.

La liquidación de los presupuestos de las Comunidades Autónomas para 1993

Para el año 1993 las Comunidades Autónomas habían previsto unos presupuestos que sumaban en conjunto 6.578.647 millones de pesetas. Sin embargo, las cifras realmente liquidadas han sido superiores a estas previsiones. Los derechos liquidados han sido de 6.802.651 millones de pesetas (un 3,4% superiores al presupuesto) y las obligaciones reconocidas se han elevado a 6.729.557 millones de pesetas (un 2,3% superiores a las previsiones).

Es preciso recordar que los presupuestos de ingresos representan una estimación de los recursos que se prevén liquidar y los de gastos significan los créditos que como máximo se pueden realizar, aunque existen una serie de posibilidades de modificar estos créditos: los créditos extraordinarios, las ampliaciones de crédito, las incorporaciones de crédito de años anteriores, etc..

En el cuadro 1 se muestra el resultado de las liquidaciones de los ingresos y de los gastos para cada Comunidad Autónoma, comparándose con sus previsiones iniciales. 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, que posteriormente transfieren a las Corporaciones Locales de su territorio, por lo que también figuran en el presupuesto de gastos. El motivo de exclusión de estas transferencias es que sólo algunas Comunidades Autónomas las incluyen en su presupuesto, por lo que a efectos de comparación resulta más homogénea su no consideración.

Por otro lado, debe indicarse que las cifras presentadas incluyen los ingresos y los gastos en términos consolidados, es decir, 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 las Comunidades que tienen sus servicios transferidos.

El resultado de las liquidaciones de los ingresos y de los gastos muestra que para el conjunto de las Comunidades Autónomas los derechos liquidados han tenido un crecimiento del 1% respecto al año 1992, y las obligaciones reconocidas han crecido a una tasa menor, del 0,2%. A estas tasas de crecimiento deben hacerse algunas precisiones.

La primera es la existencia de una falta de homogeneización en la liquidación presupuestaria de la Comunidad autónoma de Cataluña entre los años 1992 y 1993. La diferente contabilización de las operaciones de la deuda a corto plazo significa que no pueden establecerse comparaciones con el total de ingresos y gastos de estos dos años. Así, por ejemplo, si del total de las liquidaciones presupuestarias de las Comunidades Autónomas se excluye la de Cataluña, los derechos

liquidados tienen un crecimiento del 6,1% y los gastos crecen al 5,7%. Como se puede comprobar estas tasas de crecimiento difieren mucho de las expuestas en el párrafo anterior.

Una segunda precisión es la referente a la incorporación de nuevos créditos que no se consideraban en las previsiones del presupuesto. Este es el caso de la incorporación de los ingresos de los fondos europeos, por ejemplo, o de la existencia de traspasos de servicios de la Administración central a las Comunidades realizados durante el año.

En relación con los ingresos, en el cuadro 2 se muestra el resultado de las liquidaciones de los presupuestos de ingresos de cada Comunidad Autónoma para el año 1993, separando los siguientes grupos de recursos: ingresos tributarios, transferencias corrientes, transferencias de capital, ingresos financieros y otros ingresos. Las características más importantes que se pueden deducir de esta liquidación son las siguientes:

— El peso excesivo de las transferencias como fuente de financiación de las Comunidades de régimen común. Para el año 1993, las transferencias corrientes han representado el 60,5% de todos los recursos y las de capital un 7,7%. Es decir, en conjunto todas las transferencias han aportado a las Comunidades de régimen común más de las dos terceras partes de los recursos.

— Para las Comunidades de régimen foral debe distinguirse entre la de Navarra y la del País Vasco. Navarra recauda sus impuestos concertados, lo que significa que las transferencias tengan para ella un peso poco importante, en cambio los ingresos tributarios le aportan el 66% de todo los recursos. En el País Vasco son las tres Diputaciones Forales las que recaudan los impuestos concertados y el Gobierno de la Comunidad de financia básicamente a través de las transferencias que recibe de las tres Diputaciones Forales con cargo a estos impuestos concertados. Para el año 1993 las transferencias corrientes en la Comunidad del País Vasco han significado el 82,5% de todos los ingresos.

— En las Comunidades de régimen común, como se puede deducir de lo anterior, los ingresos tributarios tienen un peso poco importante (16,6%). Sólo en las Comunidades uniprovinciales tienen un porcentaje representativo (el 35%), debido a la existencia de los tributos provinciales, al menor nivel de competencias en relación con las Comunidades del artículo 151 y al mayor nivel de renta en relación con las Comunidades de su mismo nivel competencial pero de carácter pluriprovincial.

— Respecto a las transferencias de capital es remarcable el peso que tienen en algunas Comunidades Autónomas como Extremadura, en la que representan el 25,5% de los ingresos, mientras que para el conjunto de Comunidades Autónomas significan sólo el 7% de todos los recursos.

— Los ingresos de carácter financiero representan en conjunto el 13,8% de los ingresos liquidados en el 1993. Este porcentaje es muy distinto entre las Comunidades Autónomas. En general, se observa un peso menor en las Comunidades de mayor nivel competencial, a causa de su mayor volumen presupuestario. En cuatro Comunidades Autónomas estos recursos representan más de una cuarta parte

de todos sus ingresos (Castilla y León —32,8%—, Asturias —30,2%—, Aragón —28,5%— y Extremadura —25,2%—).

En el cuadro 3 se presentan las liquidaciones de los presupuestos de gasto del año 1993 para cada Comunidad Autónoma separando los siguientes grupos: gastos de funcionamiento (gastos de personal y compras de bienes y servicios), transferencias corrientes, gastos de capital (inversiones reales y transferencias de capital), carga financiera (intereses y amortizaciones) y otros gastos (variación de activos financieros). Los hechos más importantes que deben destacarse son los siguientes:

— Los gastos de funcionamiento son particularmente importantes en las Comunidades del artículo 151, las de mayor nivel de competencias. En el año 1993 estos gastos han representado para estas Comunidades Autónomas más de la mitad de todos sus gastos (un 52,3%). En las Comunidades de menor nivel de competencias estos gastos han sido del 35% del total en las uniprovinciales y del 27,7% en las pluriprovinciales.

— El peso de las transferencias corrientes en el total de gastos es bastante distinto entre las Comunidades Autónomas. En conjunto, y para el año 1993, estas transferencias suponen el 21,7% de todos los gastos autonómicos, pero el abanico entre Comunidades va desde el 7,4% del total en la Comunidad Autónoma de La Rioja al 35,7% de la Comunidad de Castilla-La Mancha.

— Los gastos de capital representan para el conjunto de Comunidades Autónomas el 22,9% de todos los gastos. En general, por el peso específico que tienen estos gastos, son destacables las Comunidades de menor nivel de competencias y sobre todo las pluriprovinciales; además en dos de ellas los gastos de capital representan más de la mitad de todos sus gastos (Extremadura —55,5%— y Castilla y León —50,2%—).

— Por último, la carga financiera significa el 7% de todos los gastos autonómicos. En las Comunidades uniprovinciales este tipo de gastos tiene mayor importancia que en las demás Comunidades, y ello por dos causas principales: por la absorción de su Diputación Provincial y por el menor nivel de competencias en relación a las Comunidades del artículo 151, lo que representa un menor volumen del presupuesto. Para estas Comunidades uniprovinciales el año 1993 la carga financiera ha representado el 14,2% de todos sus gastos, mientras que en las pluriprovinciales de su mismo nivel competencial ha sido del 6,5% de sus gastos.

Una de las magnitudes que expresa el resultado de la liquidación de un presupuesto es el déficit no financiero, que es el resultado de la diferencia entre los gastos y los ingresos por operaciones no financieras y representa el volumen de recursos necesario para poder cubrir totalmente los gastos realizados.

Esta magnitud de carácter financiero, el déficit, ha ido ganando importancia en estos últimos años, como ya se ha dicho, debido a dos causas fundamentales: al aumento que ha experimentado a partir de los años noventa y al límite que se ha impuesto a esta magnitud para el conjunto de las Administraciones Públicas en los acuerdos de Maastricht, para poder acceder a la Unión Monetaria.

En el año 1993 las Comunidades Autónomas han liquidado sus presupuestos con un resultado deficitario del orden de 622.446 millones de pesetas, cifra que

representa un aumento del 10,6% respecto del año anterior. Se puede afirmar que este aumento constituye un paso atrás a la trayectoria que se había iniciado en el año anterior, en el que se había producido una importante disminución del déficit no financiero de las Comunidades Autónomas.

Cabe precisar que el importe de este déficit no se corresponde exactamente con el que se debe considerar para calcular los límites impuestos por Maastricht. Los cuadros aquí expuestos incluyen el resultado de la Administración Autonómica, de los organismos autónomos dependientes de ella y de las entidades gestoras de la Seguridad Social. En cambio, en los acuerdos de Maastricht quedan fuera del término Administración Pública los organismos autónomos de carácter comercial y financiero.

En el cuadro 4 se muestran los importes del déficit no financiero para cada Comunidad Autónoma del año 1993 en millones de pesetas y en pesetas por habitante. El déficit en pesetas por habitante total es de 16.064 pesetas, siendo más elevado en las Comunidades de mayor nivel de competencias (de 20.219 pesetas por habitante en las Comunidades de régimen común del artículo 151 y de 28.757 en las dos Comunidades de régimen foral).

Dentro del grupo de las Comunidades del artículo 143 son destacables: Aragón, con 21.443 pesetas por habitante y Extremadura con 11.445 pesetas por habitante. Por otro lado, las Comunidades de La Rioja y de Baleares, tienen los déficit per cápita menores del conjunto de administraciones autonómicas: de 4.155 pesetas y 4.159 pesetas, respectivamente.

Cuadro 1

LIQUIDACION DE LOS PRESUPUESTOS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS DEL AÑO 1993 (MPTA) (1)

	<i>Previsión inicial</i>	<i>Derechos liquidados</i>	<i>Obligaciones reconocidas</i>	<i>% var. Derechos liquidados</i>	<i>% var. Obligaciones reconocidas</i>
CA REGIMEN COMUN					
A) Uniprovinciales					
- Asturias	97.254	103.117	105.141	2,0	0,9
- Cantabria	37.129	40.084	36.406	29,8	6,4
- Madrid	389.812	370.228	348.943	10,0	5,6
- Murcia	78.571	73.097	71.356	12,5	2,3
- La Rioja	26.272	22.585	24.548	(7,6)	(5,9)
Total	629.038	609.112	586.394	9,2	3,9
B) Pluriprovinciales					
- Con competencias en educación y sanidad					
- Andalucía	1.501.323	1.560.249	1.519.989	2,6	4,9
- Cataluña	1.353.984	1.373.423	1.420.625	(15,1)	(16,0)
- Comunidad Valenciana	726.577	769.217	774.243	4,4	4,4
- Galicia	613.269	655.887	653.960	9,4	4,5
Total	4.195.154	4.358.777	4.368.816	(2,6)	(3,1)
- Con competencias en educación					
- Canarias	269.502	280.573	272.623	(1,7)	(3,9)
- Con competencias comunes					
- Aragón	96.251	91.996	95.666	11,6	(0,8)
- Baleares	48.860	44.882	43.458	10,7	(7,7)
- Castilla y León	203.831	270.860	209.819	6,5	11,0
- Castilla-La Mancha	147.081	183.891	181.523	47,1	46,0
- Extremadura	126.913	114.889	104.141	4,9	(2,4)
Total	622.936	706.519	634.607	15,5	12,6
CA REGIMEN FORAL					
- Navarra	238.664	233.318	234.493	8,0	2,4
- País Vasco	623.353	614.352	632.625	4,1	12,1
Total	862.017	847.670	867.118	5,1	9,3
TOTAL	6.578.647	6.802.651	6.729.557	1,0	0,2

(1) No incluye las dotaciones destinadas a las corporaciones locales vía participación en los impuestos del Estado.

Cuadro 2

**LIQUIDACIONES DE LOS PRESUPUESTOS DE INGRESOS
DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS DEL AÑO 1993 (MPTA)**

	<i>Ingresos tributarios</i>	<i>Trans- ferencias corrientes</i>	<i>Trans- ferencias capital</i>	<i>Ingresos financieros</i>	<i>Otros ingresos</i>	<i>TOTAL</i>
CA REGIMEN COMUN						
A) Uniprovinciales						
- Asturias	23.833	30.106	16.830	31.141	1.208	103.117
- Cantabria	11.544	19.698	3.315	4.799	728	40.084
- Madrid	147.357	125.976	25.318	63.355	8.222	370.228
- Murcia	22.543	26.882	11.235	11.922	515	73.097
- La Rioja	8.065	10.695	2.100	1.085	641	22.585
Total	213.342	213.356	58.798	112.301	11.316	609.112
B) Pluriprovinciales						
- Con competencias en educación y sanidad						
- Andalucía	143.411	1.108.095	126.940	174.946	6.858	1.560.249
- Cataluña	237.594	871.073	53.907	191.382	19.468	1.373.423
- Comunidad Valenciana	119.115	555.744	22.985	66.788	4.585	769.217
- Galicia	50.339	446.888	64.471	82.457	11.732	655.887
Total	550.458	2.981.800	268.303	515.573	42.642	4.358.777
- Con competencias en educación						
- Canarias	85.090	125.714	27.498	39.915	2.356	280.573
- Con competencias comunes						
- Aragón	29.899	25.216	8.241	26.263	2.377	91.996
- Baleares	24.289	10.929	4.051	5.440	173	44.882
- Castilla y León	45.245	91.431	40.221	88.950	5.014	270.860
- Castilla-La Mancha	27.380	113.203	21.895	15.778	5.636	183.891
- Extremadura	13.441	42.091	29.279	28.988	1.089	114.889
Total	140.253	282.870	103.687	165.419	14.289	706.519
CA REGIMEN FORAL						
- Navarra	153.943	26.364	3.660	39.454	9.896	233.318
- País Vasco	20.517	507.045	12.035	68.067	6.688	614.352
Total	174.460	533.409	15.695	107.521	16.584	847.670
TOTAL	1.163.604	4.137.150	473.980	940.729	87.188	6.802.651

Cuadro 3

**LIQUIDACIONES DE LOS PRESUPUESTOS DE GASTOS
DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS DEL AÑO 1993 (MPTA)**

	<i>Gastos de funcio- namiento</i>	<i>Trans- ferencias corrientes</i>	<i>Gastos de capital</i>	<i>Carga financiera</i>	<i>Otros gastos</i>	<i>TOTAL</i>
CA REGIMEN COMUN						
A) Uniprovinciales						
- Asturias	23.162	9.288	42.399	20.049	10.242	105.141
- Cantabria	12.936	4.095	9.720	9.468	187	36.406
- Madrid	133.900	71.763	103.653	38.061	1.566	348.943
- Murcia	24.983	8.452	26.089	11.643	189	71.356
- La Rioja	10.399	1.808	7.727	3.847	767	24.548
Total	205.381	95.405	189.588	83.068	12.952	586.394
B) Pluriprovinciales						
- Con competencias en educación y sanidad						
- Andalucía	845.811	310.083	269.911	88.768	5.416	1.519.989
- Cataluña	718.815	333.551	231.757	109.658	26.844	1.420.625
- Comunidad Valenciana	402.643	190.817	133.840	43.035	3.907	774.243
- Galicia	316.546	115.840	170.360	46.913	4.300	653.960
Total	2.283.816	950.291	805.868	288.375	40.467	4.368.816
- Con competencias en educación						
- Canarias	124.099	61.664	70.277	14.318	2.265	272.623
- Con competencias comunes						
- Aragón	31.762	11.080	40.779	10.871	1.174	95.666
- Baleares	12.329	4.585	20.449	5.879	217	43.458
- Castilla y León	69.693	20.538	105.293	12.127	2.168	209.819
- Castilla-La Mancha	35.929	64.795	74.381	5.816	602	181.523
- Extremadura	25.884	9.330	57.770	6.296	4.861	104.141
Total	175.597	110.328	298.672	40.989	9.021	634.607
CA REGIMEN FORAL						
- Navarra	88.741	79.763	56.292	5.368	4.329	234.493
- País Vasco	284.426	160.287	120.488	40.756	26.667	632.625
Total	373.167	240.050	176.781	46.124	30.996	867.118
TOTAL	3.162.059	1.457.739	1.541.185	472.873	95.702	6.729.557

Cuadro 4

**DEFICIT LIQUIDADO POR LAS COMUNIDADES AUTONOMAS
EN EL AÑO 1993**

	<i>MPTA</i>	<i>PTA/hab</i>
CA REGIMEN COMUN		
A) Uniprovinciales		
- Asturias	(8.909)	(8.144)
- Cantabria	1.963	3.723
- Madrid	(37.749)	(7.630)
- Murcia	(6.534)	(6.249)
- La Rioja	(1.095)	(4.155)
	(52.323)	(6.642)
B) Pluriprovinciales		
- Con competencias en educación y sanidad		
- Andalucía	(108.725)	(15.665)
- Cataluña	(174.657)	(28.824)
- Comunidad Valenciana	(58.859)	(15.259)
- Galicia	(53.827)	(19.705)
	(396.068)	(20.219)
- Con competencias en educación		
- Canarias	(23.598)	(15.797)
- Con competencias comunes		
- Aragón	(25.491)	(21.443)
- Baleares	(2.949)	(4.159)
- Castilla y León	(22.736)	(8.930)
- Castilla-La Mancha	(11.689)	(7.048)
- Extremadura	(12.153)	(11.445)
	(75.018)	(10.471)
CA REGIMEN FORAL		
- Navarra	(36.032)	(69.388)
- País Vasco	(39.407)	(18.729)
	(75.439)	(28.757)
TOTAL	(622.446)	(16.064)

LAS ELECCIONES AUTONOMICAS DE MAYO DE 1995: UNA PERSPECTIVA GENERAL

*Francesc Pallarés
Josep Soler*

1. EL MARCO POLITICO Y EL PLANTEAMIENTO DE LA ELECCION

El día 28 de mayo se celebraron las quintas elecciones autonómicas en las 13 Comunidades que las celebran conjuntamente con las elecciones municipales. Se trataba de elegir a los diputados que ocuparían los 786 escaños que totalizan las 13 Asambleas autonómicas.

La campaña electoral de estas elecciones autonómicas tiene lugar en un contexto muy dominado por la crisis política que afecta al partido en el gobierno y su repercusión sobre las principales instituciones políticas, tanto del Estado como de algunas Comunidades Autónomas. El ambiente de polémica y expectación alrededor de la vida política nacional había venido caracterizando el estado de la opinión pública desde mucho antes de la campaña electoral.

En este marco, la campaña ha servido principalmente como caja de resonancia para los discursos en clave estatal de los partidos, planteándose las elecciones como una fase del pulso del PP al gobierno del PSOE.

Ello no significa que no existan grandes cuestiones generales pendientes y específicas del ámbito autonómico, como la financiación, el desarrollo estatutario, la supresión de dobles administraciones, o la reforma del Senado. Ciertamente el Pacto autonómico suscrito por PSOE y PP dibujaba una gran zona de consenso alrededor de los temas generales del Estado autonómico. A pesar de su importancia, estos temas permanecen ausentes de la campaña electoral de los principales partidos, que se ha planteado básicamente en clave de la política estatal.

Por otra parte, la coincidencia con la campaña de las elecciones municipales no ha conseguido reforzar la dimensión autonómica y local, más bien todo lo contrario, la cantidad y la importancia de las instituciones y recursos que estaban en juego simultáneamente parece haber contribuido todavía más a reforzar la dimensión estatal que siempre contienen estas elecciones.

Los partidos y la campaña electoral

El PSOE, muy afectado por los escándalos políticos en el gobierno, promueve una campaña muy centrada en el nivel autonómico y local, intentando evitar al máximo la estatalización de las elecciones, y aprovechando que en las instituciones autonómicas y locales posee una amplia representación ocupando cargos públicos

destacados y relativamente alejados de la crisis que afecta al gobierno y el núcleo central del partido.

Por ello se opta por personalizar la campaña en sus activos fundamentales, sus líderes autonómicos y alcaldes, destacando las características personales y la acción de gobierno realizada.

Ello no quiere decir, sin embargo, que el PSOE abandone cualquier referencia o planteamiento al nivel general. Paralelamente el PSOE plantea un mismo eslogan electoral para a todo el país (“precisamente ahora”), mientras Felipe González y otros destacados dirigentes socialistas intervienen activamente en esta campaña con un discurso fundamentalmente estatal: la defensa de la acción del gobierno socialista, la crítica al método y el proyecto político de la oposición, además de un llamamiento al voto útil y de argumentos al estilo del “que viene la derecha”.

El PP, por otra parte, tiende a priorizar la dimensión estatal de la campaña, para capitalizar el factor sobre el que se basa el crecimiento de este partido en el conjunto de España.

Plantea estas elecciones en clave general, de la necesidad de cambio en las instituciones, que tiene como referencia principal el cambio a nivel central y que pasa ahora por un cambio en el nivel autonómico y local. Intenta así aprovechar el impulso general que experimenta el PP y que puede llevarle al control de la mayoría de instituciones autonómicas.

Paralelamente, el PP trata de moderar durante la campaña el tono agresivo de crítica al gobierno que había venido manteniendo, con el fin de ofrecer una imagen más adecuada a su presentación como fuerza de gobierno en Comunidades Autónomas y en Municipios.

Por su parte, IU sigue en su línea de presentarse como la “auténtica izquierda” e intenta ampliar su electorado con votantes de izquierdas decepcionados del PSOE. Centra su estrategia en la competencia al PSOE, frente al que adopta una posición muy crítica, y que deja en el aire la posibilidad de acuerdos de gobierno en las instituciones autonómicas (y locales). Sin embargo la polarización de la elección no es factor que favorezca las aspiraciones de IU.

Escenarios diversos

Ha sido la pauta en nuestro país, como también es tradicional en todos los países democráticos, que las elecciones autonómicas (o equivalentes) se planteen como parte de un marco electoral, representativo y de gobierno a nivel general, enlazando ambos niveles institucionales. Sin embargo nos encontramos ante las elecciones autonómicas más estatalizadas de las celebradas hasta ahora, protagonizada como nunca por temas y líderes de la política nacional, sus apariciones televisivas y el despliegue de vallas y anuncios publicitarios de contenido general.

Obviamente los temas y situaciones de cada autonomía han tenido también su protagonismo en la campaña, definiendo situaciones diversas. Así, en unos casos, son el factor candidato y la gestión de gobierno los que cobran especial protago-

nismo (ej. Castilla-La Mancha y, en menor grado, la C. Valenciana). En otras Comunidades, especificidades más estructurales reflejadas en la importancia que tienen algunos partidos nacionalistas o regionalistas, ha otorgado mayor relevancia a los temas propios y un protagonismo menos acusado de la dimensión estatal basada en la polarización PSOE-PP (son los casos, muy diferentes entre ellos, de Navarra, Aragón y, sobre todo, Canarias). En las Comunidades uniprovinciales, por otra parte, la fuerte imbricación entre la capital y el territorio autonómico plantean un solapamiento más intenso del nivel autonómico y municipal de la campaña.

Pero en general, ni los dirigentes estatales ni los candidatos autonómicos pueden sustraerse a articular su discurso político alrededor del nivel estatal, especialmente en aquellas comunidades sin alternativa (es el tipo de debate que domina, por ej., en Extremadura o Castilla-León), o cuando no hay temas autonómicos que consigan relevancia (caso muy común en la mayoría de las Comunidades).

La importancia en clave central, estatal, de estas elecciones, ubicadas en un proceso de cambio político, es el factor determinante en esta estatalización.

Todo ello no ha sido obstáculo, sin embargo, para que en los programas de los tres principales partidos estatales se haya manifestado una creciente atención a los temas de identidad y desarrollo autonómico. Así por ej., las demandas de mayores niveles competenciales son comunes a la práctica totalidad de los programas autonómicos de estos partidos, hasta el punto que a veces las diferencias con respecto a los Partidos regionalistas son cuestión de prioridades o de medios, pero la atención al tema deja de establecer una divisoria. Habrá que ver hasta que punto este desarrollo acaba dejando a los regionalistas sin uno de sus principales atractivos, una oferta política basada en la reivindicación regional, y empuja su evolución en el sentido de creciente imbricación en la órbita de alguno de los grandes partidos estatales o en la dirección de buscar nuevos puntos de diferenciación.

2. LOS RESULTADOS

2.1. ASPECTOS GENERALES

Los resultados muestran un fuerte avance del PP, que recibe el apoyo del 45% de los votantes en el conjunto de las 13 Comunidades Autónomas, y accede al gobierno —en diversas situaciones— en 10 de estas 13 Comunidades. El PSOE, por su parte, experimenta un notable retroceso en sus porcentajes de voto en las distintas Comunidades, que le supone una importante pérdida de representación y poder institucional. También IU ha avanzado, pero en niveles más modestos, y continúa con un nivel de implantación muy por debajo de los dos grandes partidos.

Estos movimientos se han producido paralelamente a la recuperación de un elevado nivel de participación para este tipo de elecciones (74%) después de la importante desmovilización de 1991.

2.2. LA PARTICIPACION

El nivel de participación en el conjunto de las 13 Comunidades Autónomas fue del 74%, el más alto en las cuatro convocatorias celebradas, habiendo aumentado considerablemente (+8) respecto a las elecciones de 1991, que se caracterizaron por un elevado nivel de abstención y un notable aumento de la misma respecto a las anteriores.

Elecciones autonómicas en 13 Comunidades Autónomas

Evolución del nivel de Abstención

	A-83	A-87	A-91	A-95
% Abstención	30,3	28,2	35,0	27,1

Fuente: elaboración propia sobre datos del Ministerio de la Presidencia y de los DD.OO. de las diferentes CC.AA.

La ubicación de las elecciones de 1995 en un proceso de cambio político, es el factor alrededor del que se articula la removilización electoral.

Los contextos autonómicos

La participación ha aumentado en todas las Comunidades Autónomas y en la mayoría de ellas en términos parecidos a la media. El mapa de la participación/abstención en 1995, pues, es muy parecido al de anteriores elecciones aunque con algunos cambios menores.

Las CCAA donde la abstención electoral es menor continúan siendo Castilla-La Mancha y Extremadura (21-22%) seguidas la Comunidad Valenciana, Murcia, La Rioja (24-25%), y de Cantabria y Castilla-León (26%). En el polo opuesto, y a pesar de haber incrementado también su nivel de participación, Baleares y Canarias, se mantienen como los contextos autonómicos más abstencionistas (35-36%).

En relación a las elecciones anteriores, 1991, destacan la importante reducción de la abstención en Asturias (-10) y en Madrid (-11'5). Asturias mantiene su tendencia reciente de ligero aumento de la participación para ir dejando su posición entre las Comunidades más abstencionistas y acercarse a la media. El caso de Madrid, por su parte, se ubica en el marco de la removilización fundamentalmente urbana en estas elecciones (y en las municipales simultáneas).

ELECCIONES AUTONOMICAS 1987-1995
EVOLUCION DE LA ABSTENCION POR CCAA

Abstención	A-1987	A-1991	A-1995
Aragón	30,3	35,6	28,9
Asturias	33,4	40,9	30,6
Baleares	33,1	39,6	36,6
Canarias	34,6	38,3	35,8
Cantabria	23,7	27,4	26,0
Castilla y León	25,9	32,4	26,5
Castilla-La Mancha	24,0	29,0	21,2
Extremadura	25,6	29,0	21,7
Madrid	30,5	41,2	29,6
Murcia	27,4	32,8	24,7
Navarra	27,1	33,3	31,6
La Rioja	27,6	31,1	23,8
Valencia	24,7	30,8	24,0
TOTAL	28,2	35,0	27,1

Elaboración propia sobre datos de los DD.OO. de las CCAA.

En sentido contrario, en Cantabria, Navarra, Canarias y Baleares, la disminución de la abstención ha sido reducida (1 a 3 puntos), todas ellas con peculiaridades en la situación política que contribuyen significativamente a explicar esta evolución. Es decir, en un marco general de removilización selectiva favorable al PP, estas Comunidades son precisamente aquellas donde el PP tiene limitaciones o problemas, más "estructurales" en unos casos o más coyunturales en otros. Debido a ello, el PP no tiene la misma capacidad de movilización de electorado que en otras zonas, traduciéndose en un menor avance del PP y en menor descenso de la abstención.

2.3. LA ORIENTACION DEL VOTO

Con el 45% de los votos en el conjunto de las 13 Comunidades Autónomas, el PP pasa a ser, por primera vez, el partido más votado globalmente. Es una expresión sintética del hecho, más importante en si mismo, de ser el partido más votado en 10 de las 13 autonomías, quedando prácticamente al nivel del vencedor en otras dos —Castilla-La Mancha y Canarias— y perdiendo por poco en la tercera, Extremadura.

Globalmente, el segundo partido más votado es ahora el PSOE (32%), que experimenta un importante retroceso en la correlación de fuerzas (- 7,5 puntos). De ser el partido más votado en 9 Comunidades en 1991 ahora lo es sólo en dos, Extremadura y Castilla-La Mancha, y en ambos casos por estrecho margen, especialmente en la segunda. En Canarias queda situado ahora como tercera fuerza, detrás de CC y el PP, mientras es la segunda fuerza en las 10 Comunidades restantes.

ELECCIONES AUTONOMICAS 1995
RESULTADOS GLOBALES EN 13 CCAA

	1983	1987	1991	1995
AP/PP	32,2	27,0	32,2	45
PSOE	47,3	37,8	40,2	32
PCE/IU	6,3	6,2	8,4	11,2
PANE	6,0	8,5	9,0	8,9

Elaboración propia sobre datos del Ministerio de la Presidencia (1983) y de los DD.OO. de las Comunidades Autónomas. (1987, 91, 95)

La tercera fuerza continúa siendo IU (11,6% globalmente), que avanza 3 puntos en relación a 1991, como expresión de un avance generalizado y bastante homogéneo en todas las Comunidades Autónomas.

Los resultados en las Comunidades Autónomas

Las tendencias de evolución que se marcan a nivel global —notable erosión del PSOE, importante avance del PP y más ligero avance de IU— se han expresado de forma relativamente homogénea en el conjunto del territorio español. Sin embargo, estas variaciones presentan diversidades cuantitativas —que no cualitativas— entre Comunidades Autónomas, que evidencian el papel de la Comunidad Autónoma como definidora de una arena política específica.

El PP obtiene alrededor del 45% de los votos, o más, y es el primer partido en Asturias, Baleares, Valencia, La Rioja y, sobre todo, Madrid, Murcia y Castilla-León. También obtiene el 45% de los votos en Castilla-La Mancha, pero en ella le supera el PSOE por pocos votos. En todas ellas excepto en Asturias ya había obtenido porcentajes muy similares en las generales de 1993, y también en las municipales simultáneas es la fuerza más votada en los mismos niveles que en las autonómicas.

ELECCIONES AUTONOMICAS DE 1995 POR CCAA.
RESULTADOS PRINCIPALES OPCIONES (% S/VOTANTES)

CCAA	Opción /	PP	PSOE	IU	PANE-1	PANE-2	PANE-3
Aragón		37,3	25,6	9,2	20,3 (PAR)	5,0 (ChA)	
Asturias		43,4	34,6	17,0	3,3 (PA)		
Baleares		44,6	23,9	6,6	5,3 (UM)	12,5 (PSM)	
Canarias		30,9	23,0	5,1	32,9 (CC)		
Cantabria		32,2	24,9	7,3	14,4 (PRC)	16,5 (UPCA)	
Cast.-León		51,8	29,4	9,5			
Cast.-Mancha		44,0	45,4	7,5			
Extremadura		39,2	43,6	10,5	3,8 (CE)		
Madrid		50,8	29,6	16,0			
Murcia		51,8	31,6	12,4			
Navarra		31,1	20,7	9,3	18,4 (CDN)	4,5 (EA)	11,3 (HB)
La Rioja		49,1	33,9	7,2	6,7 (PR)		
Valencia		42,6	33,8	11,5	7,0 (UV)		
TOTAL 13 CCAA		45,5	32,2	11,2	8,9 (Total PANE)		

Fuente: Elaboración propia sobre datos de los DD.OO. de las CCAA

Niveles más bajos obtiene en Extremadura (39%), Aragón(37%) y Canarias, Cantabria y Navarra (32-33%). A pesar de ello es la fuerza más votada en Aragón, Cantabria y Navarra (como UPN), en el marco de la mayor fragmentación del sistema de partidos en estas Comunidades.

Estos resultados derivan de un avance espectacular del PP en todas las Comunidades Autónomas, ampliando enormemente sus apoyos electorales. Su avance medio ha sido de 13 puntos en las autonomías que celebraban elecciones conjuntamente. Destacan los incrementos (17-20 puntos) en Aragón, Cantabria y Murcia. Su avance se sitúa alrededor de la media en Castilla-León y Extremadura (11-13) y en Asturias y Valencia (14-15).

Aunque por debajo de su media, el avance del PP es también muy importante en Castilla-La Mancha, Madrid y La Rioja (8-9 puntos). Tan sólo en Baleares, en el marco de los asuntos de corrupción, los problemas internos y la ruptura con UM, el PP presenta un saldo negativo en su porcentaje comparado con 1991.

El PSOE, por su parte, presenta un panorama inverso. Retroceso generalizado e importante —8 puntos como media— en todas las Comunidades. Presenta sus mejores resultados y mantiene su anterior condición de partido más votado en Extremadura y Castilla-La Mancha (44-46%), pero ahora su ventaja sobre el PP en ellas es muy reducida.

Notablemente más bajos son ya sus resultados en el resto de Comunidades Autónomas. En Asturias, Valencia, La Rioja, Murcia, Castilla-León y Madrid, obtiene entre 30-35% de los votos. Un último grupo lo forma, Aragón, Baleares, Canarias, Cantabria y Navarra, donde su porcentajes se sitúan entre el 21-25% en un marco de mayor fraccionamiento del sistema de partidos.

Los mayores retrocesos respecto a 1991 los presenta en Aragón, Murcia y Navarra, paralelamente a los más fuertes avances del PP, que en el caso Navarro se expresa en el buen mantenimiento de la UPN a pesar del buen resultado que consigue la nueva CDN.

En conjunto, un importante retroceso en la correlación de fuerzas que, por otra parte, se manifiesta especialmente en las ciudades, donde el PSOE otrora tenía su principal base de apoyo electoral.

Izquierda Unida obtiene sus mejores resultados Madrid y Asturias (15-18%). En cambio, Canarias, Baleares y La Rioja son las autonomías donde su nivel de implantación es todavía muy bajo, siendo inferior o apenas superando el 5% de los votos.

Su avance es generalizado, situándose alrededor de los 3-4 puntos en la mayoría de Comunidades. El único retroceso lo presenta en Canarias en el marco de la ruptura de ICAN y la integración de un sector de ella en CC, mientras otro sector decidía mantenerse como IU.

Finalmente, por lo que se refiere a los Partidos de ámbito no-estatal (PANE), tomados en su conjunto su nivel global de implantación se mantiene relativamente, pero hay evoluciones diversas en este colectivo. Presentan avances Coalición Canaria (CC) y los nacionalistas del Partit Socialista de Mallorca, y en menor medida la Chunta Aragonesista y el Partiu Asturianista. En cambio, bajo la presión del PP retroceden el Partido Aragonés (PAR), Unió Valenciana (UV) y, sobre todo, la Unión para el Progreso de Cantabria (UPCA). Por su parte, el nacimiento del nuevo partido de Cruz Alli —Convergencia de Demócratas Navarros (CDN)— se salda con un buen resultado para esta nueva fuerza, mientras UPN (PP) sólo resulta ligeramente afectada respecto a su nivel de voto anterior.

2.4. EFECTOS SOBRE EL SISTEMA DE PARTIDOS

En conjunto, los resultados de estas elecciones han producido importantes variaciones en el Sistema de Partidos en todas las Comunidades.

La correlación de fuerzas entre los diversos partidos ha experimentado cambios notables, tal como lo expresan los elevados índices de *volatilidad*.¹

A nivel global de las 13 Comunidades, la *volatilidad* en el sistema de partidos es la más alta registrada hasta ahora, pero no muy superior a la de anteriores elecciones pues desde 1983 se han ido produciendo sucesivos cambios en el sistema de partidos.

Se trata de un fenómeno general en todas las Comunidades, aunque en algunas las alteraciones son mucho más importantes.

En estas elecciones el sistema de partidos en Canarias —que ya venía presentando elevados índices de volatilidad— presenta grandes alteraciones y es la Comuni-

1. Se calcula a partir de las diferencias en los porcentajes de los partidos entre dos elecciones, en este caso 1995 y 1991.

dad donde las variaciones en la correlación de fuerzas son mayores, aunque también en Cantabria, Aragón, Navarra y Murcia la volatilidad es muy importante. La importancia cuantitativa del avance del PP o del retroceso del PSOE —o la gran importancia de ambos como en Murcia y Aragón— son los componentes fundamentales de la volatilidad en las diversas CCAA, complementados en algunas de ellas por variaciones de los PANE, normalmente referidas también a su competencia con el PP: caso del fuerte retroceso de la UPCA en Cantabria, del PAR en Aragón, o de la formación de CDN frente a UPN(PP) en Navarra.

ESTRUCTURA Y EVOLUCION DE LA COMPETENCIA ELECTORAL EN LAS CCAA:

<i>Dos partidos principales</i>		<i>Vencedor y ventaja al 2º 1991</i>	<i>Vencedor y ventaja al 2º 1995</i>	<i>Concentrac. 2 primeros 1995</i>	<i>Volatilidad</i>
PSOE-PP					
	Extremadura	PSOE (+27)	PSOE (+4)	83	17,2
	Andalucía	PSOE (+27)	PSOE (+4)	73	19,1
	Cast.-Mancha	PSOE (+16)	PSOE (+1)	91	10,9
	Com. Valencia	PSOE (+15)	PP (+9)	77	19,4
	Murcia	PSOE (+11)	PP (+21)	85	22,2
	Asturias	PSOE (+10)	PP (+9)	78	17,1
	La Rioja	PSOE (+0,7)	PP (+15)	84	12,3
	Baleares	PP (+18)	PP (+24)	70	20,6
	Galicia	PP (+11)	PP (+28)	76	20,7
	Cast.-León	PP (+7)	PP (+23)	84	15,9
	Madrid	PP (+6)	PP (+21)	81	13,6
	Cantabria		PP (+8)	58	29,1
UPN (PP)-PSOE	Navarra	UPN/PP (+0,5)	UPN/PP (+11)	54	25,2
PAR o PP con PSOE	Aragón	PSOE (+16)	PP (+12)	63	24,5
				PP-PSOE	
CiU-PSC	Cataluña	CiU (+19)	CiU (+16)	66	11,8
PNV/PSOE	País Vasco	PNV (+9)	PNV (+12)	46	16,3
AIC/CC-...	Canarias	PSOE (+10)	CC (+2,0 al PP)	70	37,3
				PP-CC	

Fuente: Elaboración propia

En estos sistemas de partidos, la competencia se estructura fundamentalmente sobre los dos principales partidos estatales, PP y PSOE, aunque hay importantes excepciones. Las elecciones de 1995 han vuelto a mostrar un elevado y creciente nivel de *concentración* del voto (77,8%) —y de la influencia sobre el proceso político— en estos dos partidos.

En 6 Comunidades —Castilla-La Mancha, La Rioja, Murcia, Extremadura, Castilla-León y Madrid— PP y PSOE acaparan más del 80% de los votos. En el polo opuesto, Navarra y Cantabria, son las que presentan menor índice de concentración,² debido a la presencia de PANE con notable implantación.

Entre 1991 y 1995, además, el nivel de concentración ha continuado avanzando: se ha pasado del 72'4% de 1991 al 77,8% de 1995, fundamentalmente debido a la definitiva desaparición del CDS y a pesar del avance de IU.

Esta tendencia al aumento de la concentración se observa en cada arena autonómica, con la excepción de Baleares y Navarra, donde desciende, mientras permanece estancada en Aragón.³ Entre las demás existen diferencias cuantitativas: en Asturias, Valencia, Murcia y, sobre todo, Canarias, el aumento es importante, mientras es modesto en las demás.

En estas estructuras casi bipartidistas la correlación de fuerzas entre los dos principales partidos, la *competitividad*,⁴ indica si las preferencias políticas de los electores se distribuyen de manera equilibrada entre ambos partidos o se decantan de claramente hacia uno de ellos. Dicho de otra manera, si los apoyos electorales de ambos partidos —y por lo tanto su capacidad de influencia política— presentan un gran equilibrio o bien si existe una situación de hegemonía de uno de ellos. Variable también importante para la dinámica política en la Comunidad.

A nivel de los resultados globales en las 13 Comunidades Autónomas, la competitividad se sitúa en valores intermedios, oscilando entre medio-baja (13, 14) como en 1995 o 1983 y medio-alta (8) como en 1987.

Sin embargo, en su expresión territorial, autonómica, el panorama es bastante diverso, aunque predominan ligeramente las situaciones de competitividad media. Así, en 1995, existen niveles intermedios de competitividad en 6 Comunidades (la distancia entre los dos grandes partidos se sitúa entre 7 y 15 puntos), en otras 4 la competitividad es baja (distancia superior a 15), y elevada en las 3 restantes (distancia inferior a 7).

Independientemente de las Comunidades Autónomas incluidas en cada grupo, este tipo de distribución se ha venido presentando (con mínima variación) en las diferentes elecciones, con la única excepción de las elecciones de 1983 en la que predominaban ampliamente las situaciones de baja competitividad. Así pues, la estructura "tipo" de la competitividad en las 13 Comunidades se define con ligero

2. A las que debería unirse Canarias si tomáramos como referencia exclusiva la concentración en los dos grandes partidos estatales, PP y PSOE

3. Aumenta si sólo tenemos en cuenta PSOE y PP.

4. Medida como diferencia entre los porcentajes de votos de los dos partidos principales.

predomino de las situaciones de competitividad intermedia y bolsas menores a cada lado con situaciones de alta y baja competitividad.

Esta distribución, por otra parte, no había presentado una geografía muy estable, pero las generalizadas variaciones en las elecciones de 1995 —importante avance del PP y retroceso del PSOE— han alterado substancialmente una ciertas pautas de continuidad que se habían manifestado hasta 1991.

Así, las antiguas situaciones de baja competitividad con hegemonía del PSOE se han transformado en situaciones altamente competitivas (Extremadura, Castilla-La Mancha), y en aquellas donde dominaba el PP se ha reforzado la hegemonía de este partido y la situación de baja competitividad (Balears).

En las de competitividad intermedia, donde el predominio era del PSOE ahora es del PP, sin que haya variado el tipo de competitividad (Valencia, Asturias, Aragón) o pasando incluso a situación de hegemonía del PP y baja competitividad (Murcia). En las de competitividad intermedia donde ya dominaba el PP, se refuerza el dominio de este partido definiéndose situaciones de baja competitividad (Castilla-León, Madrid).

Por último, las situaciones competitivas de 1991 han dado paso a niveles intermedios de competitividad con dominio del PP (La Rioja, Cantabria, Navarra).

En definitiva, Extremadura y Castilla-La Mancha, presentan ahora las situaciones con elevada competitividad. Igualmente en Canarias, en un sistema multipartidista, se define una situación muy competitiva. Nivel medio de competitividad presentan Asturias y la Comunidad Valenciana. Por su parte, el bajo nivel de concentración en Cantabria, Navarra y Aragón, limita la utilidad del índice de competitividad que presenta también un nivel intermedio en estas tres Comunidades. Por último Murcia, Baleares, Castilla-León y Madrid, presentan situaciones de amplio predominio de partido y por tanto de muy bajo nivel de competitividad.

En un contexto de quasi-bipartidismo en la mayoría de Comunidades Autónomas, y una amplia nacionalización del comportamiento, las características de implantación territorial de los partidos y la situación favorable a uno u otro a nivel general son los determinantes de la estructura de la competitividad a nivel autonómico.

En este marco de dependencia que presenta la estructura de la competitividad, la evolución en las 13 Comunidades Autónomas indica que la correlación de fuerzas entre los dos grandes partidos tiende a estructurarse fundamentalmente en niveles intermedios de competitividad en la mayoría de ellas, aunque no en todas. Es decir, las expresiones autonómicas de la competitividad definen estructuras del sistema de partidos en las que al lado de unas pocas situaciones de hegemonía de un partido u otras pocas de gran equilibrio de fuerzas, aparecen una mayoría de situaciones en las que si bien existe un dominio claro de un partido tiene el contrapeso de una segunda fuerza importante o, en otros términos, en las que al mismo tiempo que facilitarse la acción de gobierno tiene peso importante la oposición y se mantienen abiertas las expectativas de alternancia.

Complementariamente, y en una visión de conjunto que incluya a todas las Comunidades Autónomas, parece que en la gran mayoría de Comunidades la

estructura del sistema de partidos va evolucionando en una dirección de creciente concentración, papel decisivo de los dos grandes partidos y niveles intermedios de competitividad. En este marco, con la reciente evolución en Aragón, y a falta de consolidarse la fluida situación en el caso Canario y Navarro, tan sólo el País Vasco y Cataluña aparecen como estructuras claramente diferenciadas, especialmente por el papel predominante que en ellas tienen el PNV y CiU.

3. EL NIVEL INSTITUCIONAL

Los cambios en el comportamiento electoral de los ciudadanos han tenido como consecuencia una alteración muy importante en la distribución de los recursos de representación y de poder institucional en el nivel autonómico. El PP es ahora el partido con mayor número de diputados autonómicos, y que tiene mayoría y gobierna en el mayor número de Comunidades.

Así, de los 786 escaños⁵ que reúnen conjuntamente las Asambleas de las 13 Comunidades Autónomas, el PP obtiene ahora 365 (gana 99), mientras el PSOE se queda con 262 (pierde 95), 67 son para IU (gana 22) y 92 quedan en manos de diversos PANE (pierden 7).

ELECCIONES AUTONOMICAS DE 1995: COMPOSICION
DE LAS ASAMBLEAS AUTONOMICAS

1995	PP	PSOE	IU	PANE	PANE	PANE	PANE	TOTAL
Andalucía (94)	41	45	20	3 (PA)				109
Cataluña (96)	17	34	11	60 (CiU)	13 (ERC)			135
Galicia (93)	43	19	0	13 (BNG)				75
P. Vasco (94)	11	12	6	22 (PNV)	8 (EA)	11 (HB)	5 (UA)	75
Aragón	27	19	5	14 (PAR)	2 (ChA)			67
Asturias	21	17	6	1 (PA)				45
Baleares	30	16	3	2 (UM)	6 (PSM)	1 (EVIB)	1 (AIPF)	59
Canarias	18	16	0	21 (CC)	1 (AHI)	4 (PIL/IF)		60
Cantabria	13	10	3	6 (PRC)	7 (UPCA)			39
Cast.-León	50	27	5	2 (UPL)				84
Cast.-Manc.	22	24	1					47
Extremadura	27	31	6	1 (CE)				65
Madrid	54	32	17					103
Murcia	26	15	4					45
Navarra	17	11	5	10 (CDN)	2 (EA)	5 (HB)		50
Rioja, La	17	12	2	2 (PR)				33
C. Valenciana	42	32	10	5 (UV)				89
ESPAÑA	476	372	104			228 (total PANE)		1.180
CCAA «151»	112	110	37			135 (total PANE)		394
13 CCAA	364	262	67			93 (total PANE)		786

Fuente: Elaboración propia sobre datos de los DD.OO. de las CCAA.

5. La Asamblea de Madrid tiene 2 escaños más en 1995.

El PP puede gobernar con la mayoría absoluta de escaños en 5 CCAA: Baleares, Castilla-León, Madrid, Murcia y La Rioja. Accede de esta manera por primera vez al gobierno de Murcia y Madrid, y recupera el de La Rioja.⁶

Además es el partido con mayor número de diputados en Valencia, Asturias, Cantabria, Aragón y Navarra. Sobre esta base, accede al gobierno como mayor minoría en Asturias, Valencia (apoyo de UV), Cantabria (apoyo PRC), formando mayoría y gobiernos de coalición en Aragón (con PAR) y Canarias (con CC).

En Navarra, en cambio, un acuerdo de coalición PSOE, CDN y EA impide que UPN(PP) mantenga el gobierno al que había accedido en 1991.

El PSOE experimenta una importante pérdida de poder institucional, y sólo puede gobernar con mayoría absoluta en Castilla-La Mancha, como mayor minoría en Extremadura, y detenta la Presidencia en el gobierno de coalición en Navarra.

Los PANE, finalmente, continúan jugando un papel importante en la configuración de los parlamentos y los gobiernos autonómicos. Ninguno de estos partidos consigue la mayoría absoluta o una mayoría suficiente para gobernar en solitario, pero por diferentes razones y en diferentes situaciones son determinantes para la formación de gobierno. Así, el PRC en Cantabria, PAR en Aragón, CDN y EA en Navarra, CC en Canarias y UV en la Comunidad Valenciana, participan en respectivos gobiernos de coalición. En todos los casos con el PP, excepto en Navarra con el PSOE.

En definitiva, pues, el PP está en el gobierno de 10 de las 13 Comunidades y el PSOE está en el gobierno de las 3 restantes, no existiendo ninguna Comunidad en cuyo gobierno no esté presente uno de los dos grandes partidos estatales.

3.1. PACTOS Y MAYORIAS DE GOBIERNO

Las elecciones han dado como resultado la configuración de Parlamentos con mayorías absolutas en 6 de las 13 Comunidades, una cifra similar a la de 1991, pero ahora 5 son del PP y 1 del PSOE.

En las restantes 7 Comunidades Autónomas, pues, los gobiernos deben sustentarse en minorías o en diferentes acuerdos de mayoría o de coalición. Finalmente, en 5 de ellas se establece un gobierno de coalición, mientras en las otras dos —Extremadura y Asturias— no se llega a ningún acuerdo y la fórmula es de mayoría.

6. Donde había gobernado buena parte de la legislatura 87-91, hasta el cambio de gobierno por moción de censura del PSOE.

GOBIERNOS AUTONOMICOS 1983-1995: PARTIDOS, MAYORIAS Y COALICIONES

	1983	1987	1991	1995
PSOE-PP				
Extremadura	PSOE-A	PSOE-A	PSOE-A	PSOE-m
Valencia	PSOE-A	PSOE-m	PSOE-A	PP+UV
Andalucía	PSOE-A	PSOE-A	PSOE-A	PSOE-m
Murcia	PSOE-A	PSOE-A	PSOE-A	PP-A
Cast.-Mancha	PSOE-A	PSOE-A	PSOE-A	PSOE-A
Asturias	PSOE-A	PSOE-m	PSOE-m	PP-m
Madrid	PSOE-A	PSOE-m	PSOE-m	PP-A
La Rioja	PSOE-A	AP-m	PSOE-m	PP-A
		PSOE-m		
Castilla-León	PSOE-m	AP-m	PP-A	PP-A
Baleares	AP-m	AP+UM	PP/UM-A	PP-A
Cantabria	AP-A	AP-A	UPCA-m	PP+PRC
	AP-m			
Galicia	AP-m	CP-m	PP-A	PP-A
		PSOE+CG+PNG		
Específicas				
Aragón	PSOE-m	PAR-m	PAR+PP	PP+PAR
			PSOE-m	
Navarra	PSOE-m	PSOE-m	UPN (PP)-m	CDN+PSOE+EA
P. Vasco (PNV-m)	PNV-m	PNV+PSOE	PNV+EA+EE	PNV+PSE+EA
			PNV+PSE+EE	
			PNV+PSE	
Cataluña (CiU-m)	CiU-m	CiU-m	CiU-m	CiU-m
Canarias	PSOE-m	CDS+AIC+AP	AIC+PSOE	CC+PP
		CDS+AIC		
			CC	

A: mayoría absoluta + : pacto poselectoral
m: mayor minoría / : pacto preelectoral

Los gobiernos de coalición se han establecido entre el PP —en 4 Comunidades— o el PSOE— sólo en Navarra— con Partidos de ámbito no-estatal.

Como otras veces, la negociación de acuerdos ha incluido también la formación de mayorías de gobierno en los Ayuntamientos. Los objetivos de un pacto a los dos niveles son la congruencia entre el nivel autonómico y el local, además de una mayor capacidad de irradiación política de los partidos implicados. En esta dirección, la diversidad de situaciones a nivel local si bien añade complejidad también supone un mayor abanico de posibilidades para compensaciones.

Tal como exponemos en la crónica electoral de la Comunidad correspondiente, el acuerdo PP-PAR en Aragón y PP-PRC en Cantabria parecen asegurar ejecutivos autonómicos sólidos y estables en estas CCAA.

En Canarias, el gobierno de coalición CC-PP (a nivel autonómico y local) surge tras un primer intento CC-PSOE después de la mala experiencia de colaboración CC-PP durante una etapa de la legislatura autonómica anterior. Si bien en principio parece que las relaciones se han replanteado de manera más sólida, la todavía escasa solidez de la oferta partidista en Canarias, de la ubicación de las élites en ella y de las relaciones electores-partido obligan a plantearse ciertas cautelas.

En Navarra, el acuerdo PSOE-CDN-EA no reúne la mayoría absoluta y además por su heterogeneidad ofrece flancos débiles. Sin embargo la formación de una mayoría alternativa es difícil y poco previsible.

Por su parte, los gobiernos de minoría en Extremadura y Asturias se ubican en contextos de correlación de fuerzas muy distintos. En Extremadura, la práctica inviabilidad de una mayoría alternativa confieren un fuerte grado de solidez al gobierno del PSOE. En cambio, en Asturias, el gobierno del PP deriva de la falta de entendimiento entre PSOE e IU, pues juntos reúnen la mayoría absoluta. De su entendimiento — hipótesis verosímil y lógica, pero que no parece fácil a corto plazo — depende la existencia o no de un gobierno del PP en el Principado.

Los gobiernos autonómicos, pues, parecen tener una base sólida, al menos a corto plazo, tanto porque la mitad de estas Comunidades están gobernados por mayorías absolutas (sobre todo del PP), como por el tipo de alianzas establecidas en algunas de ellas, como por la dificultad de configurar mayorías alternativas. Asturias es la CA donde existen más posibilidades para la formación de una mayoría alternativa.

En previsión de normalidad, sólo la dinámica política que se genere a partir de los resultados de las elecciones generales de Marzo de 1996 podría comportar algún cambio en las bases sobre las que se sustentan los acuerdos o los desacuerdos.

En este marco podríamos asistir a reencuentros entre PSOE e IU.

En cambio no parece que vayan a verse afectadas las relaciones del PP con los regionalistas, que a tenor de los acuerdos de gobierno en las CCAA parecen haberse profundizado y mejorado, aunque no sin dificultades. La ruptura con UM y la formación de CDN a partir de dirigentes de la UPN, son ejemplos de dificultades en situaciones que parecían bien encarriladas por el PP en sus relaciones con los regionalistas en Baleares y Navarra. De ellas, sin embargo, ha salido bien librado electoralmente. En cambio parece haber reconducido con éxito las relaciones, tensas en otros momentos, con PAR, UV, CC e, incluso, el PRC.

3.2. LA COMPOSICION DEL SENADO

Aparte de su reflejo sobre las instituciones autonómicas, los resultados de las elecciones autonómicas tienen influencia sobre la composición de las instituciones centrales del Estado, en tanto en cuanto una parte de los escaños del Senado corresponde designarlos a las Asambleas de las CCAA.

Como consecuencia de los resultados de las elecciones de 1995 —y de los producidos en las elecciones gallegas de 1993, andaluzas y vascas de 1994— el PP suma ahora 20 senadores de designación autonómica por 15 el PSOE. Sumados a los escaños de elección que obtuvieron estos partidos en las pasadas elecciones generales de 1993, el PP pasa a ser la fuerza mayoritaria en el Senado, pero sin llegar a la mayoría absoluta.

Es la primera vez que existe una fuerza mayoritaria diferente en cada Cámara. Más difícil es, sin embargo, que se pueda configurar una mayoría más o menos estable que contrarrestara a la del Congreso. A pesar de la posición secundaria del Senado en nuestro esquema bicameral, esta cámara posee instrumentos de control del gobierno y de proceso legislativo que pueden ser muy útiles en la labor de oposición.

COMPOSICION DEL SENADO EN 1995

	Elección	CCAA	TOTAL
CiU	10	5	15
CC	4	1	5
PNV	3	2	5
PIL	1		1
HB	1		1
EA		1	1
UV		1	1
IU		2	2
CDN		1	1
PP	93	20	113
PSOE	96	15	111
	208	48	256

Elaboración propia sobre listas de la Sec. Gral. del Senado.

La precariedad de la situación después de las elecciones autonómicas de 1995, la retirada del apoyo de CiU al PSOE y su petición de avanzar las elecciones generales, no han posibilitado un escenario real para esta situación. Pero ante la evolución de las tendencias de voto queda abierta la cuestión para después de las próximas elecciones generales.⁷

De todas maneras, el proceso de reforma hacia su adecuación como cámara de representación de las Comunidades Autónomas y, sobre todo, la puesta en marcha de la Comisión General de las Autonomías, son los aspectos que en este momento otorgan relevancia al Senado. En este marco, sin embargo, la configuración de mayorías/minorías adquiere una dimensión menos importante, pues el

7. Celebradas las elecciones generales del 3-M-96, efectivamente el PP detenta ahora la mayoría absoluta en la Cámara, siendo también la mayor minoría en el Congreso.

proceso sólo puede avanzar si existe voluntad política por parte de todos los actores relevantes.

4. ELECCIONES AUTONOMICAS Y PROCESO POLITICO

¿Hacia un sistema de gobierno “dividido”?

Además de su posición predominante en el gobierno autonómico —y el acceso al control de otras instancias y recursos derivados de ella— el PP ha pasado a adquirir también una posición predominante en el nivel local — y especialmente en las ciudades — como consecuencia de los resultados de las simultáneas elecciones municipales celebradas en toda España. Nunca en la actual democracia española, la oposición había reunido tanto poder en sus manos.

A resultas de ello podría pensarse en una hipotética derivación hacia problemas de encaje entre niveles institucionales gobernados por partidos, no sólo distintos, sino con relaciones de antagonismo y de competencia. La falta de acuerdo entre las distintas administraciones podría poner en peligro la operatividad institucional en la toma de decisiones.

Pero no parece que se vaya a una situación de gobierno dividido en función de niveles institucionales. No estamos en una situación consolidada y en la que, como sucede en algunos países, el voto en el nivel autonómico (o equivalente) de sectores de electores se exprese para establecer un sistema de contrapeso al poder del partido en el gobierno central. No es este el sentido ni la dinámica que se expresan en los cambios en el comportamiento electoral que se están produciendo en nuestro país.

Al contrario, la ubicación del comportamiento electoral observado en estas elecciones autonómicas en un proceso de cambio general implica que sus resultados se convierten en un factor adicional en la dinámica del proceso de cambio político, avanzando hacia su expresión en la arena principal, en unas elecciones de primer orden. En este sentido, el proceso político se dirige a una situación de congruencia entre los tres niveles institucionales, es decir, a una situación relativamente parecida a la de la década de los 80 y primeros 90, pero ahora con el PP como principal partido en los tres niveles institucionales.

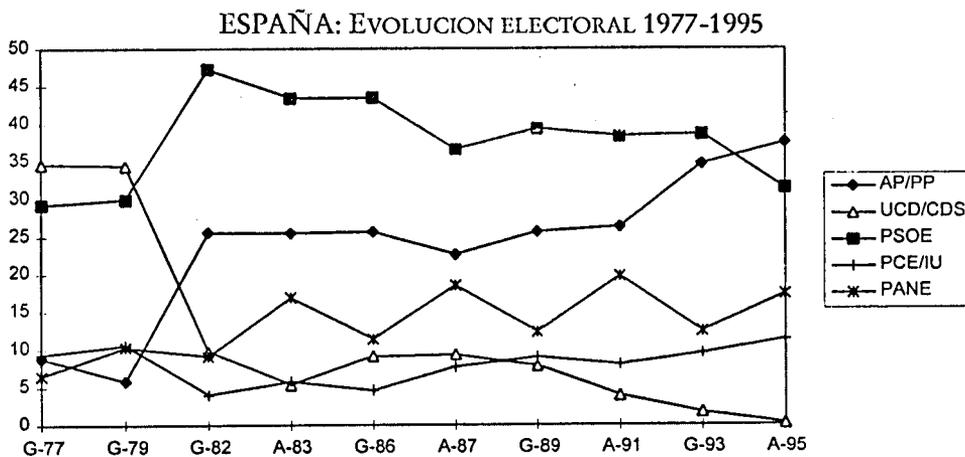
¿Cuál es el marco de esta tendencia?

Elecciones autonómicas y marco electoral general

En los estudios electorales se viene distinguiendo entre elecciones de primer orden y de segundo orden, en función del nivel institucional al que pertenecen. Se consideran de primer orden las elecciones referidas al nivel institucional percibido como aquél en el que se toman las decisiones más importantes (normalmente el nivel central), y tienen la capacidad de fijar la percepción de la competencia electoral así como de fomentar mayor participación. Las elecciones de segundo orden, por su parte, presentan menor nivel de participación y, en el marco de las pautas definidas por la competencia a nivel central, suelen presentar resultados algo

mejores para partidos menores en unos casos, o los partidos de oposición en otros. En nuestro caso las elecciones generales son las elecciones de primer orden y las autonómicas de segundo orden.⁸

Así, tal como ha sido la pauta en nuestro país y sucede también a nivel comparado, el comportamiento en las elecciones autonómicas se ubica —junto a los otros tipos de elección— en un marco electoral general que tiene como punto de referencia principal —aunque no exclusivo— la arena central, las instituciones centrales. En este sentido los resultados de las elecciones autonómicas expresan la percepción de la situación en el nivel central, con las especificidades derivadas de su proyección sobre las arenas autonómicas.



Así, el fuerte ascenso del PP, el importante retroceso relativo del PSOE y el más suave ascenso de IU se han manifestado con carácter general en todas las Comunidades Autónomas, no son una “media” poco representativa de movimientos territorialmente muy diferenciados. Por otra parte, la victoria del PP —como expresión más significativa de estas tendencias— se repite en las elecciones Municipales que se celebran simultáneamente, sigue a la de las elecciones Europeas de 1994 y, anteriormente, va precedido de un avance que tuvo su primera expresión en las Municipales de 1991 y continuó en las Generales de 1993. Es decir, los resultados de las elecciones autonómicas se ubican en una tendencia de cambio en el comportamiento electoral de sectores importantes de ciudadanos, expresada a través de las elecciones en los diferentes niveles institucionales.

Esta tendencia, que tiene su punto de referencia en el nivel central y contiene expectativas de cambio político a este nivel, se proyecta hacia el conjunto de elecciones, pero al mismo tiempo los resultados en éstas son piezas fundamentales en la retroalimentación del proceso otra vez hacia el nivel central.

8. Al igual que las municipales y las europeas.

Por ello, la consideración de las elecciones autonómicas como de segundo orden no quiere decir que su papel en el marco electoral no sea relevante. Como ya apuntábamos después de las elecciones de 1991 y 1993, en un marco de equilibrio de fuerzas y de mayor desarrollo autonómico, las elecciones autonómicas van jugando un papel más importante en el marco electoral general. Están en juego recursos de representación y de poder más reales y más valorados. Ciertamente, las elecciones de 1995 se han caracterizado por su estatalización debido a su ubicación en un proceso que se plantea con expectativa de cambio político a nivel central. Pero también han sido las elecciones autonómicas que han merecido mayor atención desde la puesta en marcha de estos procesos en nuestro país.

Todo parece indicar que nos adentramos en un periodo caracterizado por un mayor equilibrio de fuerzas a nivel general que en los años ochenta. En este marco, y en función de las características descritas del sistema de partidos en las diferentes Comunidades Autónomas, el papel de las elecciones autonómicas en el marco electoral general tenderá a orientarse más "a la alemana" que hasta ahora, al menos, en su planteamiento, percepción e interpretación. Otra cosa es en sus efectos en las instituciones centrales del Estado, a la espera de la reforma de nuestro Senado.

En este marco, por otra parte, el calendario electoral que ha quedado planteado puede llegar a ser un factor de distorsión pues, en previsión de normalidad, supone la celebración de las elecciones autonómicas en 13 Comunidades tan sólo 9 meses antes que las generales (4 en el caso catalán). Esta proximidad contribuirá a reforzar, seguramente de modo excesivo, la ya de por sí importante dimensión estatal de las elecciones autonómicas. Además de sus repercusiones sobre el ritmo de la actividad institucional.

LAS ELECCIONES AUTONOMICAS DE MAYO DE 1995

*Francesc Pallarés
Josep Soler*

ARAGON

EL MARCO POLITICO Y LA CAMPAÑA ELECTORAL

El marco político

Las elecciones autonómicas de 1995 se celebran tras una legislatura compleja y cargada de acontecimientos, en un clima de escándalos y tensiones, que han influido decisivamente en los resultados de estas elecciones y en sus consecuencias. Dos han sido los aspectos principales: el cambio de gobierno por moción de censura, y el procesamiento y dimisión del Presidente.

La precaria mayoría del acuerdo PAR-PP con que se configuraba la Diputación General en 1991 bajo la presidencia de Eiroa (PAR), quebró, como se sabe, en Septiembre de 1993, mediante moción de censura del PSOE apoyada por IU y un tráfuga del PP.

Ello configuraba una mayoría igualmente precaria al nuevo gobierno presidido por Marco (PSOE). Pero no sería tanto este elemento como el propio Presidente y los conflictos internos en el PSOE aragonés los puntos de referencia de la polémica, de la crispación política y de la inestabilidad del gobierno aragonés.

El estilo personalista de Marco recibió muchas críticas, tanto por parte de los otros partidos políticos como desde el interior del propio PSOE aragonés. Finalmente Marco dimite, junto con tres consejeros socialistas, tras verse envuelto en un escándalo político por malversación (el famoso sillón) y escuchas ilegales. Otras irregularidades han afectado también a este partido en la alcaldía de Zaragoza, controlada también por el PSOE con el apoyo de un tráfuga.

La dimisión de Marco (Enero 1995) y la elección de un sucesor agravaron el enfrentamiento interno en el PSOE aragonés, entre los "marquistas" y sus críticos —conectado a su vez con las tensiones más generales en el interior del PSOE entre sectores guerristas y renovadores— que tendrá un nuevo escenario en el proceso de confección de las candidaturas.

También aspectos locales y de política general de la federación generan conflicto en IU aragonesa, en la que se imponen los partidarios de no dar apoyo —abstención— a la investidura de la candidata socialista, Angela Abós, impulsada por el sector marxista para sustituir la Presidente dimitido. Abós, pues, ni tan sólo podrá obtener la mayoría simple al ser superados sus votos (PSOE más el del

tránsfuga) por los negativos de PP y PAR. A falta de una mayoría para investir gobierno, el consejero Tejedor asume una presidencia en funciones hasta las elecciones de Mayo.

La campaña electoral

En el contexto descrito, la campaña socialista no puede basarse en lo que en principio hubiera debido ser su principal plataforma electoral: su gestión desde el gobierno de la CA, la alcaldía de Zaragoza y la experiencia en cargos públicos de sus candidatos.

También el PAR ha pasado recientemente por una etapa de problemas internos (liderazgo, proyecto de futuro), que arrastra desde tiempo ha. También las tensiones internas han caracterizado la vida reciente de IU, que durante la pasada legislatura se ha visto dividida varias veces entre el apoyo al gobierno socialista o alinearse con la oposición.

El PP es el único partido que se presenta a estas elecciones con perspectivas favorables, situado en la tendencia marcada por las generales de 1993 y las europeas de 1994, y ratificada en las encuestas de opinión.

En un contexto político muy centrado en el nivel nacional, ningún tema propiamente autonómico ocupa los planteamientos de los principales partidos durante la campaña, a diferencia de las anteriores elecciones, en las cuales la reforma del Estatuto y la Organización Territorial fueron temas relevantes. El PAR es la opción que más enfatiza la dimensión autonómica en una perspectiva regionalista. Incluye en su programa la reforma estatutaria y la obtención del máximo número de competencias. Pero este tema no resulta especialmente conflictivo a nivel electoral, ya que existe un relativo consenso entre todas las fuerzas políticas en Aragón sobre el desarrollo del marco competencial y la demanda de un régimen de financiación autonómica propia para Aragón.

En la campaña del PSOE y del PP, en cambio, prevalecen cuestiones relativas al nivel general. Las menciones a cuestiones aragonesas se centran en acusaciones entre los partidos, desde posibles irregularidades en las finanzas públicas de Zaragoza a otros casos de la etapa del gobierno PAR-PP, además de los escándalos de la reciente legislatura socialista. Todo ello, en un claro paralelismo con las polémicas relativas al gobierno central.

En un nivel más secundario aparece en la campaña el tema recurrente de los recursos hídricos aragoneses. El PAR presenta los transvases del Ebro como un ejemplo de agravio comparativo a Aragón en el conjunto de CCAA, mientras que el PP y el PSOE no pueden pronunciarse claramente sobre el tema ya que ambos partidos han aceptado a nivel estatal la necesidad de transvases dentro del denominado Pacto del Agua.

LOS RESULTADOS

La participación electoral

El nivel de participación ha sido el más elevado en Aragón en unas elecciones autonómicas (71%), con un aumento de 7 puntos en relación a las anteriores elecciones autonómicas de 1991. Se sitúa así al nivel de la media en relación a las 13 Comunidades Autónomas que han celebrado elecciones conjuntamente. Como se sabe, en general el nivel de participación en elecciones autonómicas es inferior al de las generales. Si bien como tendencia general también ello es cierto en el caso Aragonés, no obsta para que el nivel de estas autonómicas sea algo superior incluso al de las generales de 1986 y 1989, pero quedando sensiblemente por debajo del de las generales de 1993, 1982 y 1977.

Como en otras Comunidades Autónomas, el aumento de la participación ha sido más importante en la provincia más urbanizada y más poblada, Zaragoza (+8%), mientras que el aumento ha sido más modesto en Teruel y Huesca (3%), en el marco de la mayor variabilidad en el comportamiento que presentan las zonas urbanas.

La orientación del voto

Con un 37% del voto, el PP se sitúa, por primera vez, como primer partido en la Comunidad, superando al hasta ahora dominante PSOE. El PP ha ganado casi 140 mil votos respecto a 1991, lo que supone un aumento de 16 puntos en el porcentaje de votos, y de casi un 5 puntos sobre los resultados, ya en alza, que obtuvo en las generales 1993. Este gran aumento relativo y absoluto del voto popular tiene lugar en todas las provincias aragonesas, pero se debe especialmente al éxito del PP en Zaragoza capital. En cambio, a pesar de su avance, sus resultados en Huesca son inferiores a los de las otras provincias.

ARAGON

	Resultados 1991	Dif. 95-91	Dif. 95-93	
Participación	71,21 %	+6,83	-7,03	
% s/vot				Diputados
PP	37,28	+16,74	+4,59	27 (+10)
PSOE	25,26	-14,49	-8,56	19 (-11)
IU	9,15	+2,46	-0,50	5 (+2)
PAR	20,31	-4,20	+1,42	14 (-3)
ChA	5,01	+2,38	+4,97	2 (+2)

El PSOE, con un 25,5% de los votos, queda ahora como segunda fuerza. Respecto a las anteriores elecciones aragonesas experimenta un fuerte retroceso en votos — pierde 70 mil — y en la correlación de fuerzas (-14%). El retroceso socialista es general en toda la Comunidad, pero de forma más intensa en la capital. A causa de ello, el PSOE ha pasado de tener una implantación básicamente equilibrada en las tres provincias, con ligera ventaja en Zaragoza, a otra desequilibrada en la que los peores resultados, con diferencia, los obtiene en Zaragoza.

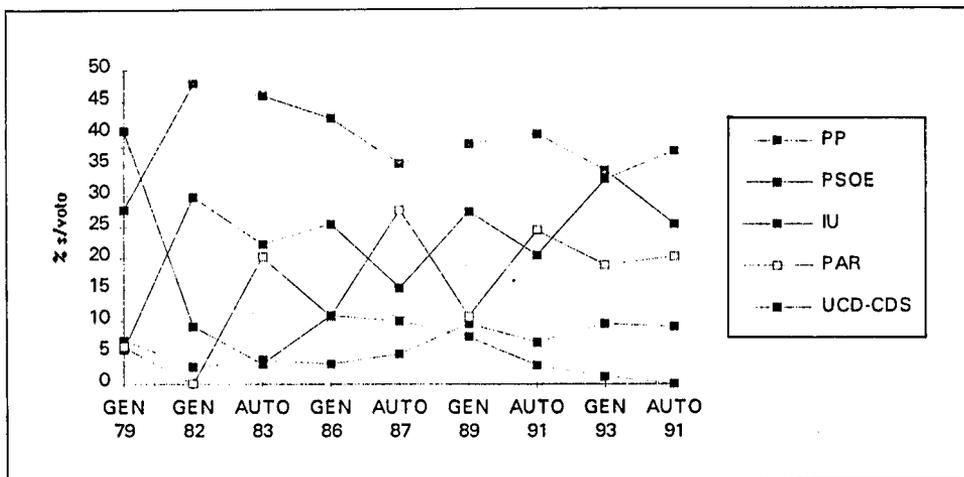
El PAR, con el 20% del voto, pasa ahora al tercer lugar, ampliamente superado por el PP. Desde 1983 el PP no superaba al PAR en elecciones autonómicas, pero la diferencia de ahora es mucho mayor que la ajustada ventaja de entonces. Baja un 4% de su voto de las anteriores elecciones autonómicas. Su retroceso en votos es pequeño —unos 8.000— pero que significan perder 4 puntos en el porcentaje de votos. Su retroceso es más significativo que importantes son las cifras, atendiendo tanto a la mayor participación en estas elecciones como al hecho de tratarse de unos comicios autonómicos, aquellos donde el PAR ha obtenido siempre sus mejores resultados. Igualmente significativo es el hecho que por primera vez en unas elecciones autonómicas el voto del PAR no experimente un avance importante respecto a su nivel en las generales, siendo ahora muy suave.

IU ha mejorado algo su porcentaje de votos respecto a 1991 (+2) aunque presenta un cierto estancamiento respecto al anterior éxito electoral de 1993, y no llega a superar la simbólica barrera del 10%, aunque por poco. Respecto a la implantación del partido presenta una clara laguna en Huesca, mientras que se encuentra mejor posicionado en Teruel y Zaragoza.

El avance del PP y el estancamiento del PAR, respecto de las generales, indican que uno de los fenómenos tradicionales del comportamiento electoral en Aragón, la existencia de un sector de “votantes duales”, especialmente PP-PAR, ha quedado reducido a su mínima expresión en 1995. Así el PP habría mantenido el voto de aquel importante grupo de electores de centro-derecha que en las elecciones autonómicas votaban PAR y en las generales PP.¹ El planteamiento estatal de la elección y la configuración del PP como partido de gobierno, son sin duda los dos factores que están detrás de este cambio en las pautas de comportamiento electoral en Aragón.

1. Montero-Pallarés-Oñate: “El subsistema de Partidos”, en Chueca, R. y J.R. Montero (editores): “Las elecciones autonómicas en Aragón”. Gobierno de Aragón y Tecnos, Madrid, 1995.

ARAGON: EVOLUCION ELECTORAL 1979-1995



Las pérdidas del PSOE también deben situarse en el contexto de erosión general de la imagen socialista, que en Aragón encuentra además terreno abonado debido al mal balance de su gestión de gobierno en la Diputación General y en la Alcaldía de la capital en la pasada legislatura. No es de extrañar, pues, que Aragón sea la Comunidad Autónoma donde el retroceso de los socialistas es más acentuado.

En este marco, aunque en muy buena parte el ascenso popular se explica por la movilización de una gran masa de voto de centro-derecha, estos resultados no pueden entenderse sin la existencia de un grupo significativo de antiguos votantes socialistas que han optado por transferir su voto al PP, y también a IU, especialmente en Zaragoza.

Finalmente debe resaltarse el avance, modesto, del partido regionalista Chunta Aragonesa, que consigue llegar al 5% de los votos, avanzando 3 puntos respecto a las elecciones anteriores y consiguiendo por primera vez representación en las Cortes de Aragón. No es aventurado plantear que nuevos votantes y antiguos electores socialistas alimentan el crecimiento de esta opción aragonesista, que basa su avance y su implantación en la capital.

El nivel institucional

En su traducción institucional los resultados de las elecciones ha significado algunos cambios importantes en la composición de las Cortes de Aragón. El PP consigue 10 escaños más y con 27 es ahora la fuerza con mayor representación. El anterior mayor partido de la Cámara, el PSOE, pierde 11 escaños y se queda con 19. El PAR pierde también 3 diputados, quedando como tercera gran fuerza.

Muy lejos de estos tres partidos quedan IU con 5 diputados (+3) y la Chunta que con dos escaños consigue finalmente obtener representación.

Se ha configurado pues una Cámara que, como en la anterior, no hay ningún partido con mayoría absoluta aunque existe un partido claramente mayoritario (PP). Sin embargo, ahora pueden configurarse alianzas de gobierno que cuenten con una mayoría menos precaria que en la legislatura anterior.

En cualquier caso la llave para configurar una mayoría de gobierno la tiene el PAR que, aliado con el PP puede formar ahora una cómoda mayoría (41 escaños sobre 67), pero que también con el PSOE y el apoyo de IU o la ChA podría formar una mayoría de gobierno. Se ha optado por la “coalición natural”. La evolución política española, la ubicación en el centro o centro-derecha de la gran mayoría de electores del PAR, la tradición de relación —aún con desencuentros y “riñas”— entre PAR y PP, todo empuja en la dirección que han tomado los acontecimientos, es decir, el establecimiento de un Pacto entre PP y PAR.

El acuerdo entre ambas fuerzas supone así la Presidencia de la Diputación General para Santiago Lanzuela (PP), con gobierno de coalición, mientras la Presidencia de las Cortes queda para el PAR (Emilio Eiroa).

El pacto entre ambas fuerzas se extiende también al nivel local, habiendo obtenido también el PP un importante avance, sobre unos resultados en la orientación del voto muy parecidos a los de las elecciones autonómicas. El PP ha sido el partido más votado en las tres capitales pero en ninguna de ellas alcanza la mayoría absoluta. En este marco, el PAR apoya al PP en las alcaldías de Zaragoza (deja de ser socialista por primera vez) y Teruel, mientras los populares apoyan al PAR en la de Huesca. Las tres Diputaciones Provinciales quedan también en manos del acuerdo PP-PAR.

Se trata pues, de un acuerdo institucional de gran calado, por su amplitud, por las bases de homogeneidad e intereses mutuos en las que descansa, y por sus perspectivas.

En definitiva, se configura una mayoría con capacidad para dar estabilidad al gobierno aragonés, y que no parece pueda verse seriamente afectada por una eventual ruptura en el PAR, derivada de un proceso de fagocitación por el PP ante el que no parecen mal predispuestos los actuales dirigentes regionalistas.

ASTURIAS

EL MARCO POLITICO Y LA CAMPAÑA ELECTORAL

Al igual que en las anteriores elecciones autonómicas, el contexto preelectoral en esta CA se encuentra muy marcado por la crisis económica: el pesimismo cunde respecto al desempleo y la crisis de la industria pesada, apareciendo como un fracaso en las iniciativas del gobierno socialista dirigidas a reactivar la economía. El famoso caso del “petromocho” es bien paradigmático de la situación y costó en

1993 la dimisión del entonces presidente socialista Rodríguez Vigil, que fue sustituido por el actual candidato socialista Antonio Trevín.

Así pues, el gobierno socialista no sale bien parado de la legislatura, y ha padecido un desgaste, que se suma a la erosión de la imagen socialista a nivel general. Por otra parte la designación del Presidente saliente, Trevín, como candidato resulta conflictiva en el interior del PSOE, muy dividido en Asturias. Cuenta con la oposición de los sectores más vinculados al sindicalismo minero, que a su vez se alinean con el llamado sector "guerrista" en el conflicto interno del PSOE, que promueven la candidatura del ex.ministro Martínez Noval.

El candidato del PP, Sergio Marqués, cuenta con el pleno apoyo del partido y, en especial de Álvarez Cascos, cuyo vecinaje asturiano le otorga fuerte ascendiente en la Comunidad. El candidato es poco conocido, pero el PP navega con el viento general a favor, como ya lo habían mostrado las elecciones generales de 1993 y las europeas de 1994.

Tampoco el candidato de IU, Gaspar Llamazares, es persona de gran popularidad. Se ubica en la línea anguitista y es poco proclive a acuerdos con el PSOE.

En este marco, el factor candidato no aparece como relevante en la decisión electoral, a diferencia, por ejemplo, de lo que ocurre con los candidatos a la Alcaldía de Gijón y Oviedo.

Pero a pesar de ello, de lo apagado de la campaña de los partidos y de la fuerte dimensión nacional de la elección, el contexto electoral en Asturias presenta tintes más específicos que en la mayoría de las Comunidades Autónomas. El tema de la crisis económica en la Comunidad si bien no polariza los planteamientos de los partidos, es referencia constante de todos ellos; forma parte de la vida cotidiana, y pues, del contexto de percepción de la elección, de los candidatos y de las alternativas, es decir, del contexto de decisión de voto.

La plenitud autonómica de Asturias, en un contexto de arraigado sentimiento de identidad asturiana, es otro tema que difusamente está presente en la campaña, pero sin que llegue a articularse sobre él la oposición entre los partidos. Quizás el tema del recientemente creado Parque Nacional de los Picos de Europa, al que se opone radicalmente el PP partidario de una alternativa de Parques Naturales, es el que articula pronunciamientos más claros.

LOS RESULTADOS

La participación

La participación del 73% del electorado, 14 puntos más que en 1991, sitúa Asturias en unos niveles medios dentro del conjunto de CCAA, y se acerca al alto nivel de participación que hubo en 1993. Parece ser que Asturias, donde usualmente la abstención es muy alta, va normalizándose dentro del conjunto español.

RESULTADOS 1991 DIF. 95-96 DIF. 95-93

Participación	73,23 %	+14,13	-2,20	
	% s/vot			Diputados
PP	41,6	+11,8	+4,3	21 (+6)
PSOE	33,5	-6,6	-5,7	17 (-4)
IU	16,3	+1,7	+0,9	6 (=)
PA	3,2	+3,2	+1,6	1 (+1)

La orientación del voto

Tal como flotaba en el ambiente y aparecía en las encuestas el PP se convierte en el partido más votado. Con el 42% de los votos, y un avance de 12 puntos respecto a 1991, supera ampliamente al PSOE, hasta ahora partido dominante. Por primera vez, un partido de centro-derecha vencía en la Comunidad.

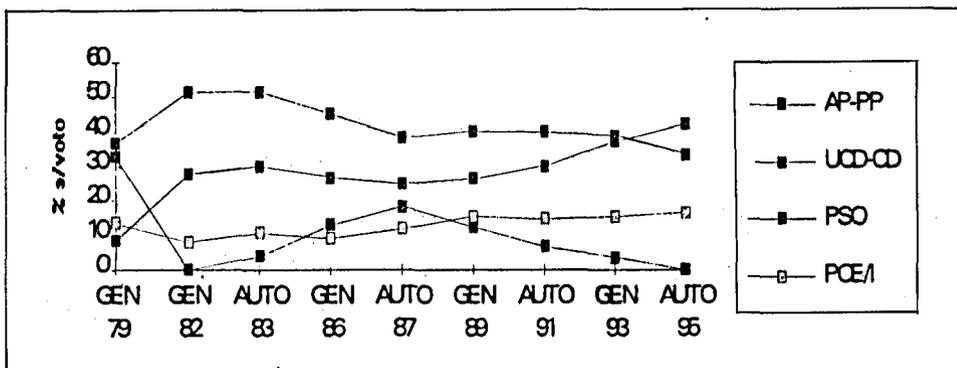
En segundo lugar queda ahora el PSOE (33%) que ha retrocedido 6 puntos en relación a las anteriores elecciones autonómicas.

IU (16%) se mantiene como tercera fuerza. Su avance es modesto —por debajo su media en las diversas Comunidades Autónomas en estas elecciones— pero su tendencia viene siendo ininterrumpidamente progresiva, independientemente del tipo de elección. Es la Comunidad, junto a Madrid, donde obtiene su mejor resultado, superado tan sólo por el que obtuvo en 1994 en las autonómicas andaluzas.

El cambio en Asturias deriva pues, fundamentalmente, del avance del PP, que ha aumentado en más de 100 mil sus votantes respecto a las últimas elecciones autonómicas. En el marco de una tendencia general al alza, en Asturias el factor clave para explicar el avance del PP es la desaparición del CDS, especialmente en la circunscripción central, la más urbana y poblada, y donde los centristas tenían elevado nivel de apoyo. Sin embargo no puede explicarse el resultado del PP sin la existencia de una mayor movilización de electorado de centro-derecha y, en menor medida que en otras Comunidades, el trasvase de electores del PSOE al PP.

El PSOE, en cambio tiene problemas para renovar su electorado, e incluso para movilizar a parte de sus votantes más "lejanos" (50000 votos menos que en las generales de 1993), pero también tiene gran capacidad para retenerlo (su número de votantes en 1995 es casi idéntico al de las autonómicas de 1987 y 1991).

ASTURIAS: EVOLUCION ELECTORAL 1979-1995



Esaños y formación del gobierno

Como consecuencia de estos resultados, la composición de la Junta General experimenta cambios importantes.

Como es habitual, no existe ningún partido con mayoría absoluta en la Cámara, pero ahora el principal partido es el PP con 21 esaños (gana 6), mientras el PSOE se queda con 17 esaños tras perder 4, y IU mantiene los 6 esaños que tenía. Los asturianos del PAS mantienen también su esaño, desapareciendo el CDS (-2).

El PP queda pues a dos esaños de la mayoría absoluta en el parlamento asturiano, no alcanzándola tampoco aún cuando contase con la ayuda del PAS. Por ello, la única mayoría de absoluta de gobierno posible era la derivada de un pacto entre PSOE y IU. La falta de acuerdo entre ambas fuerzas, con importantes desavenencias en el pasado, posibilitó que el candidato del PP, Sergio Marqués, pudiera ser investido como nuevo Presidente del Principado, sobre la base de la mayor minoría.

No parece que a corto plazo se recompongan las relaciones entre PSOE e IU, pero tal posibilidad estará presente a lo largo de la legislatura.

También a nivel municipal la falta de acuerdo entre PSOE e IU ha posibilitado al PP el gobierno de varios municipios, siendo especialmente significativo el caso de Avilés, que no tendrá alcalde de izquierdas por primera vez desde 1979. Gijón —donde el PSOE consigue mantener por poco su condición de partido más votado— y Mieres son ahora las dos únicas poblaciones importantes con alcalde socialista.

En definitiva, una situación institucional bastante diferente de la legislatura anterior que obedece no sólo a la falta de acuerdo entre los dos partidos de izquierda, sino a su retroceso global, pues el parco avance de IU en porcentaje de votos no compensa el notable retroceso del PSOE. De todas maneras, y en términos de apoyos electorales, en Asturias la izquierda continúa superando al centro-derecha.

EL MARCO POLÍTICO Y LA CAMPAÑA ELECTORAL

La legislatura finalizada en 1995 se ha caracterizado por una situación política algo compleja y variaciones en la fórmula de gobierno. La coalición PSOE/AIC gobierna con una amplia mayoría hasta 1993 en que es sustituido mediante moción de censura por un gobierno de coalición formado por los grupos que poco más tarde —y ante las elecciones generales— acabarán articulándose como Coalición Canaria, y que contaban con la mayoría absoluta en la Cámara.

Sin lugar a dudas, el aspecto más relevante en la política canaria durante esta legislatura ha sido la formación de Coalición Canaria, que ha ido progresivamente consolidándose como fuerza política, tanto internamente entre los diferentes grupos, sectores y líderes, como en fuerza electoral. De todas maneras la actividad parlamentaria y la acción de gobierno se han resentido de las dificultades de integración interna en la coalición, especialmente en la fase inicial después de hacerse cargo del gobierno.

Esta relativa inestabilidad no ha impedido que Canarias haya presentado un notable dinamismo a nivel autonómico, apoyado por una dinámica renovada de relaciones y cierto entendimiento con el Gobierno central, al que no parecen ajenos ni la situación de mayor debilidad de los socialistas en el gobierno central, ni el papel de Jerónimo Saavedra como Ministro de Administraciones Públicas en este mismo gobierno. Los grandes ejes sobre los que se desarrolla la actividad político-institucional en las islas son: la reforma del Estatuto, en la que finalmente se logra un amplio consenso entre los grupos canarios excepto por lo que se refiere al sistema electoral; el reconocimiento de peculiaridades a Canarias en el marco de la integración europea; la modificación de los aspectos económicos del régimen económico y fiscal de las islas; e importantes desarrollos en políticas sectoriales (sistema sanitario canario, protección de espacios naturales, infraestructuras universitarias, etc...)¹.

Candidaturas y campaña electoral

Coalición Canaria se presenta por vez primera a unas elecciones autonómicas, y con buenas perspectivas, avaladas por el balance en la gestión de su gobierno y por los resultados obtenidos en las pasadas elecciones generales de 1993. Sin embargo muestra una cierta fragilidad, natural en una coalición muy heterogénea, formada a partir de 5 grupos: AIC,² CCN, ICAN, AM y el PNC.

1. Ver las correspondientes crónicas de Gumersindo Trujillo en los *Informes* de 1992, 1993, 1994, 1995.

2. Integrada a su vez por 7 grupos de isla.

Aunque el liderazgo de Hermoso es indiscutido dentro de la coalición, internamente subsisten divisiones, que en última instancia derivan de la especificidad insular y la rivalidad entre las islas. Así, en las elecciones municipales, los socios de CC se presentan por separado en bastantes municipios.

Respecto al *PSOE* hay que destacar la ausencia en las listas (en Gran Canaria) del anterior candidato y entonces ministro en el gobierno central, Jerónimo Saavedra. Encabeza la lista Augusto Brito con el ex Fiscal General del Estado Eligio Hernández en segundo lugar.

Por el *PP*, Bravo de Laguna encabeza la lista con buenas expectativas, contando como precedente con el éxito obtenido por este partido en las elecciones generales del 93 y en las europeas del 94.

Igualmente, como es tradicional en Canarias, concurren a las elecciones un conjunto de candidaturas localistas, muchas veces radicadas a nivel de isla, como la Agrupación Herreña Independiente (AHI), Coalición por Gran Canaria (CGC), Asamblea Tinerfeña (ATI) o las formaciones integradas en la Plataforma Canaria Nacionalista (PCN).³

La campaña destaca por su relativa "baja intensidad" y el bajo nivel de enfrentamientos entre los partidos. Se trata de una campaña muy "local", reflejando la fuerte insularización que domina la vida política canaria. A veces resulta difícil distinguir el nivel autonómico del nivel local en la campaña que se desarrolla simultáneamente a ambos niveles.

Aunque las expectativas de cambio electoral en Canarias van fundamentalmente ligadas a la situación en el contexto general español, la campaña en Canarias, a diferencia de la mayoría de Comunidades, se caracteriza por el protagonismo de los temas autonómicos, sobre todo a partir de los planteamientos de CC.

La campaña de Coalición Canaria se estructura, por una parte, sobre la defensa de la gestión del gobierno de Manuel Hermoso a nivel de la Comunidad Autónoma, así como la de otros dirigentes de CC en municipios e islas. El otro gran eje de la campaña de CC es la dimensión autonómica, importante además para esta coalición para definir un espacio político propio. Combina así en su discurso, propuestas relativas al régimen económico especial y a la creación de una policía y de una televisión autonómicas, con la denuncia de un agravio comparativo a Canarias por parte del gobierno central.

El *PP* también reivindica un régimen económico especial para las islas, aunque se opone frontalmente a la creación de una policía y de una televisión autonómicas.

El *PSOE*, por su parte, se sitúa igualmente en un planteamiento autonomista y propone llegar al máximo techo competencial para las islas, aunque a diferencia de CC no se pronuncia sobre medidas concretas.

IUC, finalmente, coincide a nivel genérico con los elementos nacionalistas en el discurso de CC —estatus de Canarias como nacionalidad, organización federal

3. Independientes de Fuerteventura (IF) y el Partido de Independientes de Lanzarote (PIL), ambos surgidos de escisiones las AIC en la respectiva isla.

del Estado— pero por otra parte, es el partido con el programa menos “canario”, alternando entre sus propuestas temas tradicionales de la izquierda (reparto del trabajo, reducción del abanico salarial, prestaciones sociales) con otros temas más nuevos de corte ecologista o democratizador.

LOS RESULTADOS

Aspectos Generales

La estructura del sistema de partidos en Canarias experimenta una importante transformación. Coalición Canaria (32,6%) se convierte en la fuerza más votada en las islas, seguida a muy poca distancia por el PP (30,9%) que experimenta un fuerte avance. El PSOE (23%) experimenta un importante descenso y pierde su condición de primer partido, pasando a ser la tercera fuerza a cierta distancia de los dos anteriores.

Como en el resto de Comunidades Autónomas se ha producido también un incremento de la participación respecto a 1991, pero en Canarias es menor que en casi todas las demás.

LA PARTICIPACION

Con un nivel de participación del 64% Canarias se mantiene como una de las Comunidades menos participativas, situándose sólo ligeramente por encima de Baleares. Como hemos señalado, la tendencia general al incremento de la participación ha tenido una débil expresión en Canarias, que ha consolidando de esta manera su posición como Comunidad abstencionista.

Se mantienen las desigualdades en el nivel participativo/abstencionista de las diferentes islas. Como también ocurrió en 1991, Lanzarote y Tenerife (61-62%) se reafirman como los contextos menos participativos, mientras Hierro (75%), junto a Fuerteventura y La Gomera (70%) continúan siendo los más participativos. Por su parte, Gran Canaria y La Palma (66%) se mantienen en un nivel cercano a la media

RESULTADOS 1995		Dif. 95-91	Dif. 95-93	Diputados
Participación	64,20 %	+2,5	-4,4	
% s/voto				
PP	30,9	+18,1	-2,9	18 (+12)
PSOE	23,0	-9,8	-6,9	16 (-7)
IU	5,1	-7,0 (ICAN)	+0,2	0 (-5)
CC	32,6	+9,4 (AIC+AM)	+7,2	21 (+3)
PCN	3,4			4 (+4)
AHI				1 (=)
CDS	0,4	-13,9		0 (-7)

LA ORIENTACION DEL VOTO

Siguiendo la pauta de continuos cambios que se vienen sucediendo en el sistema de partidos canario, desaparece completamente la estructura pentapartido con predominio socialista de 1991. Ahora las preferencias de los electores se han concentrado casi exclusivamente en tres opciones, CC, PP y PSOE, que reúnen el 86% de los votos frente al 68% que reunían en 1991. Esta pauta ya se había planteado en las generales de 1993.

Pero no sólo ha habido un fenómeno de mayor concentración del voto en un menor número de opciones.

Por primera vez una fuerza de ámbito canario, la Coalición Canaria (CC), consigue convertirse en la primera fuerza de las islas. Obtiene el 32% de los votos, lo que significa un avance de 10 puntos en relación a los votos obtenidos por las AIC (y la Asamblea Majorera) en 1991, o superando en 7 puntos los resultados que obtuvo en su primera comparecencia electoral, en las generales de 1993. Queda lejos, sin embargo, del casi 50% de los votos que sumaron en 1991 el conjunto de formaciones que posteriormente integraron CC. En este sentido téngase en cuenta que ha sufrido escisiones en Lanzarote y Fuerteventura, que casi la mitad de los votos de ICAN en 1991 han sido para IUC en 1995, y que probablemente no todos los votantes del CDS habrán orientado su voto hacia CC.

Las particularidades insulares se reflejan en las características de implantación de CC, como también en la de las demás opciones. Coalición Canaria obtiene sus mejores resultados en las islas de la provincia de Tenerife (39%) mientras es inferior en las de Las Palmas (27%). Sigue así una pauta que caracterizaba la implantación de las AIC, aunque la CC ha conseguido una implantación más equilibrada que aquellas, especialmente al mejorar espectacularmente sus resultados en Gran Canaria como consecuencia de la integración del ex-CDS de Olarte en CC.

El PP con su 31% del voto ha conseguido un espectacular avance de 18 puntos respecto a 1991, repitiendo el nivel ya alcanzado en las generales de 1993, cuando con un porcentaje sólo ligeramente superior consiguió ser, por primera vez, el partido más votado en las islas.

Territorialmente, el PP continúa obteniendo sus mejores resultados en Gran Canaria (40%) mientras son más bajos en la isla de Tenerife (25%). Respecto a 1991 también es en Gran Canaria donde su avances es más importante (+ 23), siendo menor (+13) en Tenerife). Igualmente es en Gran Canaria donde mejor consigue mantener en 1995 el alto nivel alcanzado en 1993, mientras en Tenerife retrocede paralelamente al avance de CC.

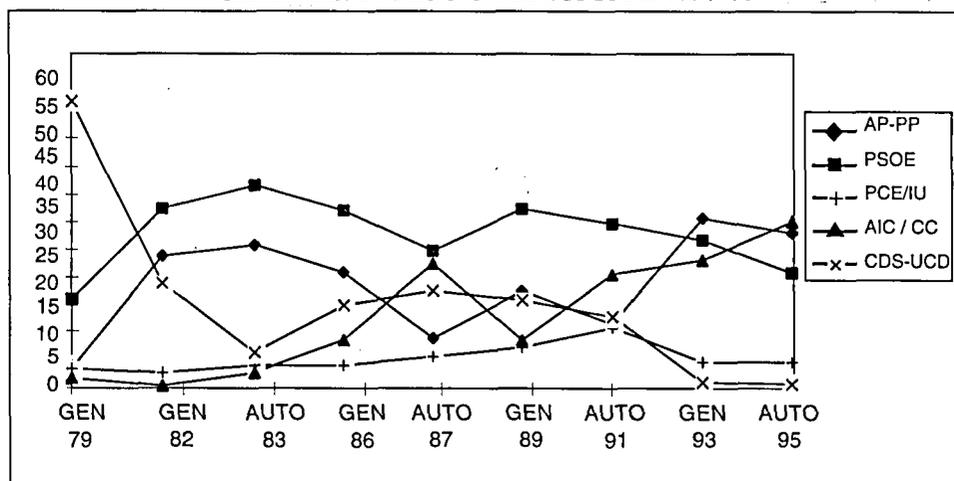
Al revés de lo que sucedía con CC, el PP aparece más consolidado en Las Palmas que en Tenerife, característica a la que no parece ajena la figura de su dirigente más conocido y candidato a Presidente, Bravo de Laguna (Gran Canaria).

El PSOE (23%) en un contexto general de retroceso en todas las Comunidades Autónomas, pierde 9 puntos respecto a 1991, y se ve superado por CC y PP. El retroceso socialista es general en las islas, pero es especialmente fuerte en Gran Canaria (- 14) donde parece resentirse de la ausencia por primera vez en las listas

autonómicas de Jerónimo Saavedra. Su implantación —absoluta y relativa— presenta ahora una mayor base tinerfeña que anteriormente aunque sus porcentajes son muy parecidos en la mayoría de las islas, con las únicas “puntas” de Gran Canaria como mínimo (18%) y su tradicional buen resultado en La Gomera (47%) como máximo.

Después de la experiencia de ICAN que le llevó al 12% en 1991, Izquierda Unida Canaria (IUC), vuelve a sus bajos niveles tradicionales quedándose en el 5%. La integración en CC del sector más “nacionalista” de ICAN ha repercutido en los apoyos electorales, especialmente en Gran Canaria, donde su implantación había sido mejor.

CANARIAS: EVOLUCION ELECTORAL 1979-95



Especial importancia reviste la práctica desaparición del CDS (0,7%) que tenía en Canarias uno de sus puntos fuertes, y obtuvo el 14% del voto en 1991, con base casi exclusiva en Gran Canaria siendo casi nula su implantación en Tenerife, habiéndose integrado en CC que Tras el fracaso del CDS a nivel general en 1991 la mayor parte de sus dirigentes constituyeron una formación de ámbito canario que se integró en CC.⁴ También la mayoría de sus votantes parecen haberse dirigido hacia CC, aunque un pequeño sector pueda haberse decidido por el PP.

Por lo que se refiere a las opciones de carácter insular, la AHI amplía su predominio en Hierro (43% de los votos en la isla), manteniendo su carácter independiente aunque en un marco de buena relaciones y colaboración con CC a nivel general. Por su parte, en Fuerteventura, los Independientes (IF) obtienen el 10%, y el PIL obtiene un buen resultado en Lanzarote (29%), formando ambos conjuntamente la Plataforma Canaria Nacionalista (PCN).

4. Con Olarte a la cabeza forman primero el Centro Canario Independiente y se integran en CC, cambiando posteriormente su denominación por la de Centro Canario Nacionalista.

EL NIVEL INSTITUCIONAL

Como consecuencia de los resultados anteriores ha habido una importante reestructuración en la configuración política de la cámara canaria.

A diferencia de la situación anterior, la cámara se estructura ahora sobre 3 grandes grupos sin que ninguno de ellos tenga la mayoría absoluta: CC con 21 diputados, el PP con 18 (+12) y el PSOE con 16 (-7). Por su parte la AHI mantiene su escaño por Hierro, mientras los Independientes de Fuerteventura (1) y el Partido de los Independientes de Lanzarote (3) proveen los 4 escaños de la Plataforma Canaria Nacionalista.

El conjunto de fuerzas agrupadas en CC no goza así de la mayoría de 31 escaños que le permitió gobernar sin excesivos problemas durante la segunda mitad de la pasada legislatura. Y aunque el diputado de AHI se integre en el grupo parlamentario de CC, 22 diputados sobre 60 constituyen una flaca minoría para gobernar.

Descartado en el contexto general actual un acuerdo PP-PSOE, se imponía un acuerdo de CC con alguno de los grandes partidos estatales. Además los "nacionalistas" canarios habían ido descubriendo en los últimos años la rentabilidad de unas buenas relaciones con el gobierno central.

En este marco se sitúa pues, primero, el intento de pacto parlamentario y de gobierno con el PSOE, que se extendería a Cabildos y Municipios. Especialmente, difíciles relaciones a nivel local en muchos municipios, junto a la desconfianza dejada entre los socialistas por la moción de censura presentada por el entonces socio en el gobierno canario, las AIC, dieron rápidamente al traste con un pacto que ya había nacido débil.

A nivel de Ayuntamientos y Cabildos el PSOE y CC son los que obtienen mayor número de representantes y presiden mayor número consistorios. Entre otros, CC gobierna como mayor minoría en el Ayuntamiento de la capital y en el Cabildo de Santa Cruz de Tenerife, mientras el PSOE gobierna un muchos pequeños municipios así como en los Cabildos de La Palma y La Gomera.. El PP, por su parte, obtiene la mayoría absoluta en Las Palmas y la roza en el Cabildo de Gran Canaria.

A esta gran pluralidad política en el mapa del poder local e insular, debe añadirse el fuerte peso de factores locales e insulares en las relaciones interpartidistas. Se configuran así situaciones muy diversas que otorgan gran complejidad al establecimiento de pactos, que siempre encuentran limitaciones e incumplimientos en su plasmación territorial.

Como alternativa al pacto con los socialistas, CC llega a un acuerdo parlamentario con el PP, que se extiende al ámbito local e insular, a la espera de ser trasladado a nivel del gobierno autonómico.

De todas maneras, dada la fluidez de las relaciones interpartidistas en Canarias, la evolución a nivel central va a ser determinante en el juego de alianzas en Canarias.

CANTABRIA

EL MARCO POLITICO Y LA CAMPAÑA ELECTORAL

Estas elecciones tienen lugar tras una larga etapa dominada por el clima de desgobierno que ha imperado en esta comunidad alrededor del polémico Presidente, y líder de UPCA, Hormaechea. Este ha continuado —como en la anterior legislatura— enfrentado al resto de fuerzas políticas a causa de su estilo altamente personalista y las manifiestas irregularidades e ilegalidad en algunas de sus actuaciones. La crisis política se agrava tras recibir condena judicial junto a tres consejeros de su gobierno.

El pacto UPCA-PP que basó la investidura de Hormaechea en 1991 fue débil desde su inicio, con el procesamiento de Hormaechea (y 9 de sus anteriores consejeros) como centro, y se rompió formalmente en 1993. Tras consumarse la ruptura Hormaechea había seguido gobernando en manifiesta minoría parlamentaria —apoyo de 8 de los 39 diputados—, y con un gobierno “amputado”: con la vicepresidencia y 3 de las 8 consejerías vacantes por dimisión de los consejeros sin que fueran reemplazados. Sin embargo la oposición era incapaz de ponerse de acuerdo sobre una alternativa y sus mociones de censura fracasaron. Como tampoco fue capaz de proveer un nuevo Presidente de la Comunidad tras la dimisión de Hormaechea en Noviembre de 1994, manteniéndose por tanto el gobierno en funciones.

En este marco, la consecuente parálisis de la Administración ha ido pareja con un altísimo endeudamiento autonómico y un persistente atraso en el terreno económico.

Así pues, la oposición y buena parte de la opinión pública plantean estas elecciones como una solución para acabar con el bloqueo institucional y renovar la dirección de la CA, cerrando definitivamente la etapa de Hormaechea.

En el marco de su mensaje de voluntad de inaugurar una nueva etapa, los dos principales partidos estatales presentan también una renovación de candidatos, “quemados” también los dirigentes tradicionales en su incapacidad de ofrecer una alternativa a la situación durante la legislatura. Los nuevos candidatos son personas poco conocidas, sin carisma público hasta el momento, caracterizadas por su capacidad de trabajo y talante abierto. En este marco se inscribe la candidatura de José Martínez Sieso en el PP, en sustitución de J. L. Vallines, así como la de Julio Neira en el PSOE, donde Jaime Blanco deja de ser por primera vez el candidato.

En cambio en las filas regionalistas repiten los mismos candidatos. El PRC presenta a M.A Revilla, dirigente tradicional del regionalismo en Cantabria y que ha jugado un activo papel en las iniciativas contra Hormaechea. Por su parte, Hormaechea se presenta de nuevo, amparado en la UPCA, simultaneando la candidatura a la Presidencia autonómica y a la Alcaldía de Santander. Como se sabe, una decisión de última hora de la Junta Electoral Central, todavía en fase de recurso,

invalidó la candidatura de Hormaechea el mismo día de las elecciones,¹ forzando a correr el orden de nombres en las listas de la UPCA

Finalmente también IU, con Angel Agudo, repite candidato.

Sobre el telón de fondo de la situación a nivel central, el nivel autonómico de la campaña de socialistas y populares se articula sobre su voluntad de contribuir a la normalización del clima político y el funcionamiento institucional en Cantabria, para intentar recuperar el tiempo perdido. Hormaechea, por su parte, recurre al victimismo tanto personal como de reclamación de igual trato para Cantabria, a la que presenta como discriminada por el gobierno central.

LOS RESULTADOS

Aspectos generales

Los resultados presentan el panorama de mayor fragmentación habido hasta ahora en Cantabria, y significa una cierta normalización en relación al de 1991. El partido más votado es el PP, con el 32% de los votos, con un fuerte avance respecto a las anteriores autonómicas. El segundo partido es el PSOE (25%) que retrocede significativamente, quedando la UPCA (16%) —que experimenta un fuerte retroceso— y el PRC (14%), prácticamente emparejados en tercera y cuarta posición.

La participación

La participación electoral en estas elecciones no alcanza los niveles que hubiera sido de esperar en el contexto general de elevada movilización en el que se celebran y dada la trayectoria claramente participativa de Cantabria. Con un 74% de participación se sitúa sólo ligeramente por encima de la media de las 13 Comunidades que celebraban elecciones. Ello es consecuencia del escaso aumento de la participación en Cantabria respecto a las anteriores autonómicas de 1991, siendo la Comunidad en la que menos aumenta. Así, frente a los 8 puntos que, como media, avanza la participación en el conjunto de Comunidades, en Cantabria dicho avance es de sólo 1,5 puntos.

El descontento con la situación anterior, que afecta a todos los partidos, aparece como el gran factor diferencial en la Comunidad Autónoma, que no ha incentivado a la removilización de un sector de electores.

1. Ver en este mismo Informe la crónica de L. Martín Rebollo sobre la actividad en Cantabria durante 1995. Igualmente las de años anteriores para remontarse en el caso.

Cantabria

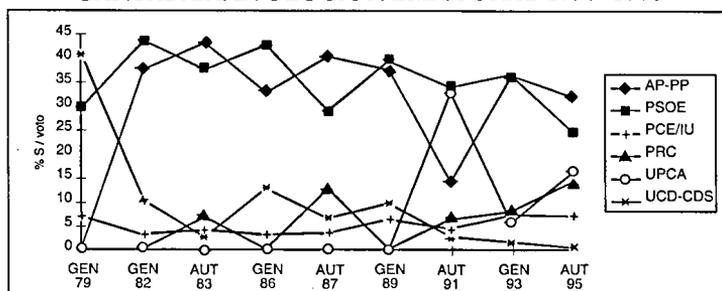
	Resultados 1995	Dif. 95-91	Dif. 95-93	Diputados
Participación	74,1 %	+1,1	-5,0	
	% s/voto			
PP	32,2	+18,0	-4,5	13 (+7)
PSOE	24,9	-9,2	-11,9	10 (-6)
IU	7,3	+3,0	-0,1	3 (+3)
PRC	14,4	+8,2	+6,3	6 (+4)
UPCA	16,5	-16,6	+10,9	7 (-8)

La orientación del voto

Como hemos indicado, el sistema de partidos cántabro presenta una estructura pentapartidista como nunca hasta ahora. La estructura quasi-bipartidista de los ochenta con victoria socialista en las generales y de AP/PP en las autonómicas mientras CDS (en las generales) y el PRC (en las autonómicas) se situaban como tercer partido menor, se rompió en 1991 con la arrasadora aparición de la UPCA. En 1995 la reemergencia del PRC y el avance de IU, completan una situación de la que ha desaparecido el CDS.

El PP, después del fuerte que le causó en 1991 la candidatura de Hormaechea con la UPCA, vence de nuevo en unas autonómicas en Cantabria, como ya había sucedido en 1983 y 1987. Sin embargo, con excepción de 1991, es el peor resultado del PP desde 1979, especialmente en unas autonómicas donde el PP obtenía sus mejores resultados. Tampoco logra, en la situación de mayor fragmentación, superar sus resultados de las generales del 93, como había sucedido en 1983 y 1987 respecto de las generales del año anterior. Pero este mal resultado en el contexto histórico-electoral cántabro no obsta para que el PP haya obtenido un avance realmente espectacular (+18) en relación a 1991, claramente superior a la media de avance del Partido en las 13 Comunidades que celebraban elecciones (+13). Todo parece indicar que recupera una parte importante de los electores que en 1991 dieron su voto a la UPCA de Hormaechea y que la mayor capacidad general de movilización del PP en estas elecciones no se expresa en Cantabria con la misma fuerza que en otras Comunidades, en el marco de la caótica situación de la etapa anterior.

CANTABRIA: EVOLUCION ELECTORAL 1979-1995



El PSOE, que fue el partido más votado en las anteriores autonómicas es ahora el segundo, de forma similar a 1987 y 1991. Sin embargo obtiene el porcentaje más bajo de la historia. Pierde 12 puntos en relación a 1991, superior a la media de retroceso del PSOE en las 13 Comunidades (-8). En este sentido parecen reavivarse los trasvases de electorado con itinerario del PSOE al PRC en las autonómicas con vuelta hacia el PSOE en las generales, que se venían produciendo en la década de los ochenta.

En definitiva, el particular quasi-bipartidismo con bisagra de los ochenta, ha desaparecido, al menos por el momento. Los dos partidos de ámbito cántabro, UPCA y PRC, recogen el 30% de los votos.

La UPCA de Hormaechea consigue arrastrar finalmente el 16% de los votos, un buen resultado para Hormaechea en el contexto cántabro de 1995 y tras el descalabro de las generales de 1993. Ello no obstante ha perdido casi la mitad de los electores en relación a 1991, que le supone un retroceso de 17 puntos en la correlación de fuerzas.

Por otra parte, el PRC obtiene el mejor resultado de su historia (14%). La crisis de la UPCA, así como la incapacidad de los partidos mayoritarios para buscar una salida a la crisis de la etapa anterior, son los grandes ejes sobre los que se produce el fuerte avance regionalista, que ya en 1993 había obtenido un buen resultado en unas elecciones generales a las que no se había presentado anteriormente.

Finalmente, IU obtiene el 7% de los votos, un nivel muy parecido al de las generales y al que nunca anteriormente había llegado. Cantabria es una de las Comunidades donde el voto IU es más bajo —junto a Canarias, Baleares, Castilla-La Mancha y La Rioja— con valores claramente por debajo de la media.

El nivel institucional

Lógicamente las transformaciones en la configuración política de la cámara también han sido muy importantes, y ahora presenta un nivel de fragmentación muy superior, con 5 partidos representados.

El PP, gana 7 escaños más y es ahora el grupo mayoritario con 13 diputados, recuperando la condición de primer partido en la cámara que había ostentado en 1983 y 1987, pero con menor número de diputados que entonces. También mejora la representación del PRC (+4) que pasa a tener 6 escaños, así como la de IU, que obtiene 3 escaños y entra por primera vez en la cámara autonómica.

En sentido contrario, el PSOE pierde 6 escaños y se queda con sólo 10, mientras la UPCA (-8) se ve reducida su representación a 7 diputados.

La inexistencia de mayoría absoluta por parte de algún grupo obliga a acuerdos entre dos o más de ellos para la formación de gobierno.

En el contexto de bipolarización PSOE-PP a nivel general, la composición de la cámara ofrece ventajas a los partidos regionalistas. Sin embargo la posición del PRC es mucho mejor que la de una UPCA hipotecada en sus relaciones con los

demás grupos por su dependencia de Hormaechea. El propio PP, partido que le sería más próximo, había aprobado en Congreso que no pactarían con esta formación.

Aislada la UPCA, el PRC se convertía en la llave de cualquier mayoría de gobierno en la nueva cámara, pero ningún acuerdo "posible" podía reunir la mayoría absoluta.

En este marco se llega a un acuerdo PP-PRC para formar un gobierno de coalición, al que la abstención de IU en segunda votación iba a posibilitar la investidura, pero que fue finalmente innecesaria al votar afirmativamente al candidato, ante la sorpresa general, los diputados de la UPCA, como manifestación de su voluntad de no quedarse aislados.²

El pacto PP-PRC se extiende también a nivel local, y en Santander el candidato popular es elegido Alcalde con el apoyo de los concejales regionalistas y en el marco de un acuerdo de gobierno a nivel local.

No parece, sin embargo que la situación esté cerrada, y en su desarrollo van a jugar tanto factores "cántabros" como la evolución política en el contexto nacional. En todo caso, el carácter personalista de la UPCA es una base débil de cohesión ante factores como la proximidad ideológica de sus electores y dirigentes a un PP en auge, y la falta de instrumentos de poder para establecer las redes de influencia.³

CASTILLA Y LEON

EL MARCO POLITICO Y LA CAMPAÑA ELECTORAL

Estas elecciones autonómicas se plantean en clave de continuidad en Castilla y León, feudo electoral del PP, donde este partido puede renovar el control de las instituciones autonómicas sin oposición posible por parte de otras fuerzas. La pasada legislatura se ha caracterizado por la estabilidad política, una cierta atonía en la actividad parlamentaria y el claro predominio del gobierno autonómico presidido por Juan José Lucas. El Presidente saliente se presenta a la reelección tras sus primeros cuatro años de gobierno, en los que ha consolidado su imagen pública y su posición en el partido y las instituciones, habiéndose convertido en el principal capital político del PP en la Comunidad.

2. Ver la crónica de L. Martín Rebollo sobre Cantabria en este mismo Informe.

3. En este marco hay que situar que la formación de Hormaechea consiguiera presentar listas municipales en casi todos los municipios, más que el PP o el PSOE, y que obtuvo un importante número de concejales en municipios medios y pequeños.

En un contexto poco favorable al PSOE a nivel general, la labor de oposición de los socialistas en Castilla y León ha tenido poco calado, mientras la posición de IU era muy marginal. Tanto uno como otro partido repiten candidato: Jesús Quijano por el PSOE y Antonio Herreros por IU.

Durante la campaña crítica de ambos partidos a Lucas se ha centrado en la escasa comparecencia parlamentaria del gobierno, en la ausencia de consultas y de negociación política con la oposición, y en los malos resultados de algunos de los proyectos y obras públicas impulsados desde el gobierno autonómico.

En general, la campaña autonómica es de "baja intensidad", sin temas autonómicos relevantes. Ante las nulas expectativas de cambio a nivel autonómico, el interés durante la campaña se desplaza hacia el protagonismo de temas y personalidades del ámbito estatal y, en el plano castellano-leonés, hacia la competencia por las alcaldías, especialmente de las capitales de provincia, por la posibilidad de cambio en varias de ellas donde gobernaba el PSOE (Salamanca, Palencia, Zamora, Valladolid).

Por lo que se refiere a Partidos de ámbito no-estatal (PANE), y tal como ha venido siendo costumbre en esta Comunidad, concurren a las elecciones autonómicas una larga lista de pequeñas formaciones de diverso ámbito territorial, normalmente sin expectativa alguna de obtener representación, que son expresión, aunque minoritaria, de problemas de identidad y de configuración en la Comunidad autónoma castellano-leonesa.

Así, en la proximidad de la contienda electoral se reabrió a finales de 1994, y a iniciativa del pequeño partido Unión del Pueblo Leonés (UPL), el debate sobre la entidad autónoma de León y su permanencia en la CA castellana. Se trata de un tema "endémico" que recibe apoyos muy diversos en León, que llega a crear incluso problemas en el interior de los partidos mayoritarios, pero que en si mismo está cargado de contradicciones. Sin embargo el tema ha generado polémica y la UPL se presenta a las elecciones con expectativas de obtener representación en la circunscripción leonesa.

Entre los demás PANE encontramos partidos de ámbito autonómico como Tierra Comunera-PNC y URCL, pero más frecuentemente partidos estrictamente localistas como el Partido del Bierzo, Unión Progresista Soriana, PREPAL, Independientes por León etc.

LOS RESULTADOS

Aspectos generales

El aspecto más sobresaliente es la continuidad del dominio del PP (51,7% de los votos), que se profundiza en el marco de la tendencia general al importante avance del PP, el fuerte retroceso del PSOE y el más modesto pero sensible avance de IU.

La participación

Con una participación del 74% Castilla-León se mantiene como una Comunidad más bien participativa, con niveles siempre ligeramente superiores a la media de las 13 Comunidades que celebran elecciones conjuntamente. En relación a 1991 se produce un notable incremento de la participación, en el marco de la coyuntura general del país. Sin embargo esta removilización (+6) es inferior en 2 puntos a la media general, que se explica en buena parte por los menores incentivos derivados de la falta de competitividad.

A pesar de estas oscilaciones de nivel, se mantiene la geografía provincial de la participación/abstención, aunque parece homogeneizarse algo con 5 provincias presentando valores muy cercanos a la media. Respecto a las otras cuatro, Burgos y Soria, se mantienen como las provincias más abstencionistas, mientras Avila y Palencia continúan siendo las más participativas.

Castilla y León

	Resultados 1995	Dif. 95-91	Dif. 95-93	Diputados
Participación	73,8 %	+6,3	-4,4	
% s/voto				
PP	51,7	+8,6	+4,7	50 (+7)
PSOE	29,4	-6,7	-7,0	27 (-8)
IU	9,5	+4,2	+1,9	5 (+4)
CDS	-			0 (-5)
UPL	2,5			2 (+2)

La orientación del voto

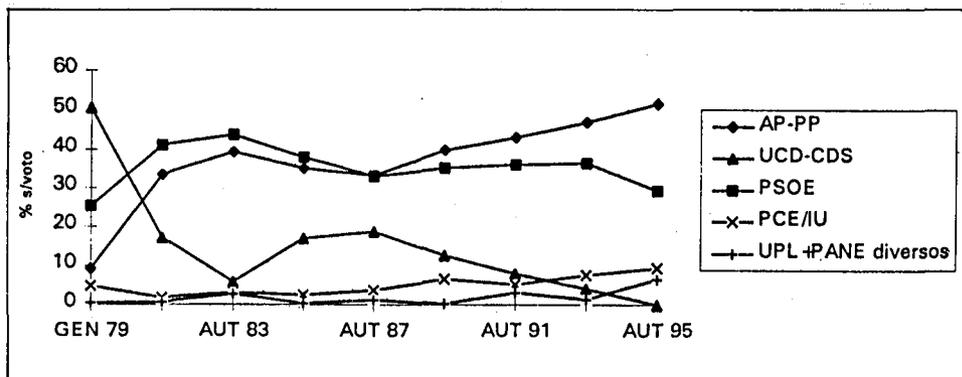
Los resultados no han producido cambios en la correlación de fuerzas en esta CA, más bien han agudizado tendencias que ya se manifestaban en las elecciones de los años posteriores a 1987, y en las cuales la distancia entre el PP y el PSOE iba aumentando, a medida que el CDS desaparece y el PP capitaliza el voto centrista.

Como ya era previsible, pues, el PP (51,7%) se mantiene como primer partido, logrando una amplia victoria. Hay que considerar que en todas las provincias castellano-leonesas el PP ha sobrepasado el 50% del voto, exceptuando León (44%). En Soria, Avila y Segovia es donde obtiene los mejores resultados, superando el 55% y aproximándose al 60% de los votos.

Su avance respecto a 1991 es importante (+8,6) y también es general en todas las provincias. Sin embargo destacan los incrementos que presenta en Avila, Segovia y Zamora, paralelamente al fuerte descenso del CDS que en estas zonas había conservado todavía buenos niveles de implantación en 1991.

La Comunidad castellano-leonesa define ahora, junto a Baleares, Murcia y Galicia, la geografía de la hegemonía del PP.

CASTILLA-LEON: EVOLUCION ELECTORAL 1979-1995



El PSOE es el segundo partido, pero ahora su porcentaje de voto (29,4%) apenas supera la mitad del que obtiene el PP, como consecuencia del retroceso socialista (-7) en Castilla y León en el marco de la tendencia general en España.

Este retroceso es también general en el interior de la Comunidad, situándose en valores cercanos a la media en la mayoría de provincias. Después de ello, Zamora y Salamanca por arriba (33%), y Avila, Burgos y Segovia por abajo (24-26%) delimitan la implantación electoral del PSOE en Castilla y León, que en el resto de provincias obtiene resultados al nivel de la media. En conjunto, un mapa muy parecido al de anteriores convocatorias.

También el voto a IU sigue en Castilla y León las tendencias generales, avanzando 4 puntos respecto a 1991 y llegando a rozar el 10% de media en una CA donde su implantación era históricamente baja. Su avance se expresa de forma muy regular en casi todas las provincias. Así, Valladolid y Burgos continúan siendo las zonas donde obtiene mejores resultados (13%), mientras en León y Zamora se queda en el 6,5%.

Finalmente, los PANE obtienen en conjunto el 6,6% de los votos, lo que significa un incremento notable respecto a anteriores elecciones. En el marco de la señalada fragmentación en este espacio, el fenómeno más llamativo por su importancia cuantitativa es de la UPL, que cumpliendo con las expectativas consigue un buen resultado (12%) y pasa a ser la tercera fuerza por delante de IU. La procedencia de su electorado es políticamente heterogénea pero ha hecho especialmente mella en los partidos de izquierda.

El nivel institucional

Los resultados electorales no hacen más que consolidar la figura del Presidente y ampliar la mayoría absoluta de que disponía el PP, que gana 7 nuevos escaños. Ahora dispone de 50 de los 84 escaños de la cámara, una situación más favorable para desarrollar la cómoda relación gobierno-mayoría parlamentaria que ya existió en la pasada legislatura.

El PSOE con 27 escaños (pierde 8), IU con 5 (gana 4) y los 2 que obtienen los leonesistas por vez primera, forman la filas de una oposición que no puede amenazar la estabilidad del ejecutivo.

El dominio absoluto del PP en las instituciones autonómicas, se complementa con una situación semejante en el nivel local. Como consecuencia de las simultáneas elecciones locales, el PP gobierna ahora con mayoría absoluta en todas las capitales provinciales de la Comunidad, arrebatando al PSOE las 4 que este partido detentaba desde 1991. Su hegemonía se traslada también a los pequeños y medianos municipios, habiendo obtenido la alcaldía en 1647 de los 2209 municipios con que cuenta la Comunidad. Sobre esta base gobierna también con mayoría absoluta en todas las Diputaciones, excepto en la de León donde consigue la Presidencia con el apoyo de UL.

En definitiva, una situación de total hegemonía del PP que con el control absoluto de los resortes de poder puede derivar hacia situaciones "monopartidistas" a través de dinámicas hegemónicas en el partido dominante paralelamente a actitudes de repliegue en la oposición.

Esta hegemonía institucional, sin embargo, puede ofrecer una imagen distorsionada de la realidad electoral castellano-leonesa: 800.000 votantes han apoyado al PP en estas elecciones, mientras 600.000 han dado su voto a una de las dos fuerzas de la oposición de izquierdas. Esta situación no muy desequilibrada se ha mantenido casi inalterada —sumando al centroderecha los votos del CDS— a lo largo de todas las elecciones durante la etapa socialista, con pequeñas variaciones hacia un mayor equilibrio en la primera mitad de los ochenta. En la etapa de UCD, sin embargo, el desequilibrio hacia el centro-derecha era mayor: 800.000 a 400.000. En un contexto de hegemonía institucional del PP y la expectativa de acceso de este partido al gobierno central se abre paso la hipótesis de avanzar hacia un desequilibrio a favor del PP mayor del que existe actualmente.

CASTILLA-LA MANCHA

Las elecciones autonómicas de 1995 se celebran en un contexto fuertemente dominado por la política estatal, que determina una campaña muy marcada por el enfrentamiento entre PSOE y PP. Castilla-La Mancha no es una excepción a esta situación, sobre todo porque la competencia existe y se estructura sobre estos mismos partidos, aunque presenta sus particularidades.

A lo largo de la legislatura que terminaba en 1995, la mayoría absoluta socialista ha permitido un clima político marcado por la estabilidad y el debate de baja intensidad. Esta situación, no obstante, empieza a cambiar a partir de 1993: la crisis del PSOE, el avance del PP en el conjunto del Estado en las generales de 1993 y de las europeas de 1994, que también se reflejaban en Castilla-La Mancha, plantean por primera vez la posibilidad de una alternancia, que tenía su correspondiente expresión en las encuestas que iban apareciendo. Todo ello ha contribuido a animar el debate parlamentario entre los partidos y en la opinión pública durante el período anterior a estas elecciones autonómicas, las más competidas desde 1983.

El principal capital político de los socialistas en la Comunidad era el Presidente Bono, con acusada personalidad y carisma político, y que había venido desarrollando una acción de gobierno ampliamente reconocida en la Comunidad. En su perspectiva de defensa de los intereses castellano-manchegos ha protagonizado importantes enfrentamientos con el gobierno socialista del Estado y con gobiernos socialistas de otras CCAA, en temas de conflicto sobre recursos hidráulicos (transvases Tajo-Segura), y de protección medio-ambiental (alternativas al paso de una autovía por las Hoces de Cabriel). Sigue así la vía iniciada en la legislatura anterior al ofrecer "incentivos" al establecimiento de empresas en su territorio provocando tensiones con el gobierno socialista de la vecina Comunidad de Madrid. Con estas credenciales se presenta a la reelección.

También los populares repiten candidato, invariable elección tras elección en la persona de J.M. Molina, al frente de un partido que siempre ha tenido problemas internos en esta Comunidad, y que recientemente habían obligado a intervenir a la dirección estatal del partido para solucionar la crisis en Toledo.

El tercero en discordia es IU, con la esperanza de poder aumentar su representación en el marco del avance general de IU y poder convertirse en partido decisivo para deshacer el equilibrio PSOE-PP, habiéndose manifestado la organización en Castilla-La Mancha favorable a acuerdos con los socialistas. Izquierda Unida también repite candidato, José Molina.

La campaña sigue en muy buena parte la dinámica de enfrentamiento gobierno-oposición, muy marcada por los temas de debate en el plano estatal, aunque tanto Bono como los otros líderes políticos autonómicos se han referido a temas de interés específico para la comunidad como normativa agraria europea y los polémicos cupos del vino que obligan a arrancar viñas y afectan esta CA con un fuerte peso de la agricultura. En este marco, el candidato popular debe enfrentarse durante la campaña a problemas derivados de hacerse público que se arrancaron cepas en una finca de su propiedad, cuando la campaña del PP había mencionado insistentemente su oposición a las normativas europeas que reducen la superficie de los viñedos.

LOS RESULTADOS

Aspectos generales

En el marco de una elevada participación (78,8%) finalmente el PSOE (45,4%) consigue renovar su condición de partido más votado, seguido a poca distancia por

el PP (44%), como expresión de una equilibrada división entre el electorado. IU (7,5%), por su parte, no consigue el avance que esperaba.

La participación

La participación electoral ha sido muy elevada (78,8%) habiendo crecido 6 puntos en relación a 1991, y convirtiéndose en la Comunidad Autónoma más participativa, superando por poco a Extremadura. Se trata de un nivel de participación sólo ligeramente inferior al de unas elecciones generales tan participativas como las generales de 1993. Han sido las elecciones con mayor nivel de participación en la Comunidad, excepción hecha de las generales de 1977, 1982 y 1993.

El nivel de participación es relativamente parecido en las 5 provincias, siendo Cuenca (82,4%) y Toledo (80,4%) las más participativas y Ciudad Real la menos (76,6%). Es decir, se mantiene el mapa tradicional como consecuencia de unos incrementos de la participación muy similares en todas las circunscripciones, aunque superiores en Albacete y Ciudad Real (+7,5) que en Toledo (+4,5).

La importante removilización y la elevada participación, junto al carácter general de ambos fenómenos, evidenciando un contexto político movilizado y expectante, tanto por razones de ámbito general como de la competitividad interna en la Comunidad.

Castilla-La Mancha

	Resultados 1995	Dif. 95-91	Dif. 95-93	Diputados
Participación	78,8 %	+6,3	-3,2	
% s/voto				
PSOE	44,0	+8,4	+1,2	22 (+3)
PP	45,4	-6,4	+0,4	24 (-3)
IU	7,6	+1,4	-0,0	1 (=)

La orientación del voto

EL PSOE se mantiene como partido más votado, pero los resultados expresan una correlación de fuerzas mucho más equilibrada que la de 1991, y muy parecida —aún algo más apretada— a la de las generales de 1993.

Este equilibrio se expresa también a nivel provincial, aunque en formas diversas. Los socialistas ganan en Toledo, Albacete y Ciudad Real, mientras el PP lo hace en Cuenca y en Guadalajara. Esta última provincia es la única donde la correlación de fuerzas está desequilibrada.

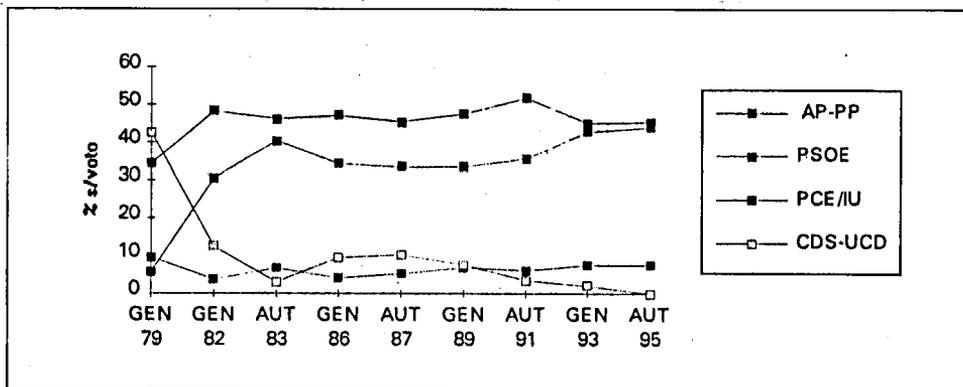
A nivel de Castilla-La Mancha, se observan los mismos fenómenos que a nivel general: fuerte avance del PP (+8), notable retroceso socialista en la correlación de

fuerzas (-6), y más modesto avance de IU (+1), pero su importancia cuantitativa es menor que a nivel general. Es decir, los factores de ámbito general son claramente dominantes, corregidos ligeramente por la influencia de los factores autonómicos.

A nivel provincial los movimientos presentan irregularidades significativas, evidenciando claramente la existencia de dos grandes tendencias de cambio de comportamiento en relación a 1991: una removilización selectiva favorable al PP, y un trasvase de electorado de PSOE a PP, siendo menos importante el trasvase de PSOE a IU. Así, en Albacete y Ciudad Real (+11) el avance del PP parece apoyarse más en trasvases de electorado desde el PSOE, mientras en el resto parece más importante la capacidad de movilización del PP. También la desaparición del CDS parece haber sido capitalizada por el PP.

Por su parte IU no consigue las expectativas de avance que preveía y es inferior al que obtiene en otras Comunidades. La polarización PSOE-PP a nivel general y la elevada competitividad a nivel autonómico han sido un peso demasiado fuerte para una opción que no ha tenido nunca un buen nivel de implantación en Castilla-La Mancha, y que obtiene ahora el mejor resultado de su historia.

CASTILLA-LA MANCHA: EVOLUCION ELECTORAL 1977-95



Como en otras Comunidades, las elecciones generales de 1993 marcaron un punto de inflexión en las pautas de evolución electoral de los años ochenta, expresando nuevas tendencias de comportamiento en sectores importantes de electorado que se han continuado expresando en elecciones posteriores. Después de una época de hegemonía socialista, Castilla-La Mancha es, después de las estas elecciones, la Comunidad con mayor nivel de competitividad, donde el equilibrio de fuerzas PSOE-PP es mayor, casi total. Las tendencias de ámbito general apuntan su continuidad, y por lo tanto a una situación de ventaja del PP. Otra cosa es si el "factor Bono", y lo que lleva implícito, pueden modificar estas tendencias en elecciones de ámbito autonómico.

El nivel institucional

La elevada concentración del voto en PSOE y PP en esta Comunidad determina que mínimas diferencias a nivel de votos y de escaños se traduzcan en la existencia de mayoría absoluta parlamentaria del vencedor. Este ha sido el caso de Castilla-La Mancha en estas elecciones, donde la ventaja del PSOE de 1,5 puntos a nivel de votos se traduce en una diferencia a su favor de 2 escaños que le permite mantener la mayoría absoluta.

En principio, pues, situación de estabilidad para el nuevo gobierno. Pero también bases más sólidas y perspectivas reales de acceso al gobierno para guiar el ejercicio de la labor de oposición por el PP. En este último aspecto radica el cambio fundamental, tras la aparente estabilidad del mantenimiento de la mayoría absoluta.

Esta situación en el nivel autonómico no tienen paralelo en el nivel local donde el PP, después de las elecciones municipales simultáneas con las autonómicas, gobierna ahora con mayoría absoluta en las 5 capitales de provincia, arrebatándolas a la izquierda (4 al PSOE y otra a IU). En los municipios medianos y pequeños el poder está más distribuido aunque con ventaja para el PP, que junto a su claro dominio en las ciudades accede también al gobierno de las 5 diputaciones provinciales con mayoría absoluta.

Se configura así una situación totalmente nueva en la distribución de los recursos de poder y en las expectativas políticas en el interior de la Comunidad castellano-manchega, lo que introducirá una nueva dinámica política en la comunidad.

COMUNIDAD VALENCIANA

EL MARCO POLITICO Y LA CAMPAÑA ELECTORAL

La tercera legislatura se ha desarrollado en un clima que ha aumentado en su crispación. La actividad parlamentaria se había iniciado en un clima de moderación y tranquilidad, con muchas leyes aprobadas por unanimidad o mediante acuerdos (normalmente PSPV-EU). Sin embargo, los resultados de las elecciones generales de 1993 abrían claramente la posibilidad de una victoria del PP en las elecciones autonómicas y valencianas y transformaron el clima introduciendo tensión en la vida parlamentaria y política en general.

Existían pues claras expectativas de alternancia política en la Comunidad Valenciana, donde se planteaba, por primera vez, la posibilidad de un gobierno no socialista, y un gobierno del PP.

En este marco, las inciertas expectativas sobre la concesión o no de la mayoría absoluta por el PP que expresaban las encuestas, configuraban la campaña electoral como la más decisiva de las celebradas hasta ahora en el ámbito autonómico valenciano.

Tanto por esta expectativa valenciana de la elección, como por la crispación y bipolarización en el contexto estatal, como por la importancia estratégica atribuida a la Comunidad Valenciana en la pugna PSOE-PP, la campaña ha sido muy tensa e intensa. En cambio, y a la inversa de lo que ocurrió en 1991, la pugna por la alcaldía de Valencia, donde no existe expectativa de cambio, quedó ahora en segundo plano.

El PSOE tenía en el presidente Lerma un candidato ampliamente conocido y bien valorado, con amplia experiencia de gobierno, buenos resultados de gestión, y libre de escándalos.

Lerma, mejor valorado en la opinión pública que el candidato del PP, Zaplana, realizó una campaña muy centrada en su persona, que intentaba rentabilizar su buena imagen y su gestión de gobierno, al tiempo que limitó el uso de referentes de partido para evitar la influencia negativa de la erosión de la imagen socialista. Ello no obstó a que, considerada Comunidad estratégica por los socialistas, Felipe González participara en un gran acto de masas de apoyo a Lerma en Valencia. En la campaña socialista también participaron Alfonso Guerra, con otro gran acto en Alicante, y una amplia representación de ministros y destacados dirigentes socialistas, pero siempre en actos separados de los de Lerma.

En el curso de la campaña y ante el mantenimiento de las expectativas de victoria del PP, Lerma fue intensificando sus ataques directos al candidato popular.

Eduardo Zaplana pertenece a la nueva generación del PP y fue antiguo alcalde de Benidorm. Era el cuarto candidato que presentaban los populares a la Presidencia de la Generalitat, que no han repetido nunca el mismo. Menos conocido en la opinión pública que el Presidente saliente, Lerma, ha contado para su lanzamiento y desarrollo de campaña con un intenso apoyo de Aznar, en vivo y, sobre todo, a través de asociación de imagen en campaña publicitaria. Entre sus asesores figuraba Rafael Blasco, antiguo *conseller* del gobierno socialista en la primera legislatura.

También en la Comunidad Valenciana, Esquerra Unida del País Valencià se presentaba junto a los ecologistas. Con Albert Taberner como candidato, la coalición EUPV-Els Verds (EUPV-EV), planteó su propuesta sobre dos grandes ejes, una mayor solidaridad en lo económico y social así como mayores cotas autogobierno, centrando sus expectativas de avance electoral en atraer a electores de izquierdas desencantados del PSOE.

En un contexto no especialmente favorable dada la bipolarización PSOE-PP a todos los niveles, UV centra su campaña en la figura de González Lizondo —que vuelve a ser candidato después de su fallido acceso a la alcaldía de Valencia en 1991— y el papel desarrollado por el partido en su participación en el gobierno municipal de Valencia. Su discurso es muy crítico respecto al PSOE y al PP. En un intento de diferenciar su propuesta ha enfatizado sus planteamientos “valencianistas”, en especial en el tema lingüístico, y a medida que avanzaba la campaña fue centrando más sus ataques en el PP, con el que compite por un mismo sector de electorado de centro-derecha.

La segunda opción de ámbito autonómico es Unió del Poble Valencià-Bloc Nacionalista (UPV-BN), de cariz más nacionalista-progresista, y con Pere Mayor nuevamente como principal candidato.

En conjunto, son 15 las opciones que concurren a las elecciones para disputarse los 89 escaños de las Cortes Valencianas, aunque sólo 9 se presentan en las tres circunscripciones.

LOS RESULTADOS

Aspectos generales

Con el elevado nivel de participación que es habitual en la Comunidad valenciana, el PP ha sido el partido más votado, con un espectacular avance respecto a 1991. El PSPV ha sufrido un importante retroceso, pasando al segundo lugar, relativamente distanciado del PP. También IU ha avanzado, mientras regionalistas y nacionalistas han retrocedido, especialmente UV.

En la cámara, el PP no ha alcanzado la mayoría absoluta, con lo que deberá llegar a acuerdos para gobernar.

La participación

El nivel de participación ha sido del 76%, que significa un aumento de casi 7 puntos en relación a 1991. El porcentaje de participación se sitúa pues en el que podríamos denominar "nivel normal" en la Comunidad (alrededor del 75%), siendo en todo caso las elecciones autonómicas en que la participación ha sido más elevada, aunque con escasa diferencia respecto a 1987. De todas maneras, y a pesar de la elevada participación en el marco del conjunto de Comunidades, el nivel queda sensiblemente por debajo del de las "grandes ocasiones" (generales de 1977, 82 y 93).

El porcentaje de participación en las tres provincias es ahora casi idéntico, manteniendo Castellón por muy escasa diferencia la primacía que ha venido ostentando en este aspecto. La razón está en el carácter principalmente urbano de la removilización en estas elecciones, y al ser Castellón la menos "urbana" de las tres el incremento de la participación en ella ha sido menor que en las otras, que prácticamente le han igualado.

Comunidad Valenciana

	Resultados 1995	Dif. 95-91	Dif. 95-93	Diputados
Participación	76,0 %	+6,8	-5,64	
% s/voto				
PP	42,6	+15,0	+2,4	42 (+11)
PSPV	33,8	-8,8	-4,3	32 (-13)
EUPV-EV	11,5	+4,0	+1,0	10 (+4)
UV	7,0	-3,3	+2,4	5 (-2)

La orientación del voto

Por primera vez, el PP (42,6%) es el vencedor de unas elecciones autonómicas en la Comunidad Valenciana, tradicional feudo socialista y de la izquierda. Se mantiene así, como se preveía, la pauta marcada por las generales de 1993, en el marco de una ola general favorable al PP en el conjunto de España.

El avance del PP es muy importante (+15), superior a la media de las Comunidades que celebraban elecciones conjuntamente. En cifras absolutas el PP casi ha doblado su electorado pasando de poco más de 500.000 votos en 1991 a casi 1.000.000 en 1995. Una buena parte de este avance se basa en su capacidad de movilización de anteriores abstencionistas, aunque también obtiene trasvases desde el desaparecido CDS, el PSOE y UV.

Por su parte el PSPV (33,8%) sufre un importante retroceso debiéndose conformar ahora con el segundo puesto. Su retroceso (-8,8) es importante y se sitúa en torno a la media de su retroceso en el conjunto de Comunidades. Forma parte, pues de una tendencia general, que desborda los factores estrictamente autonómicos.

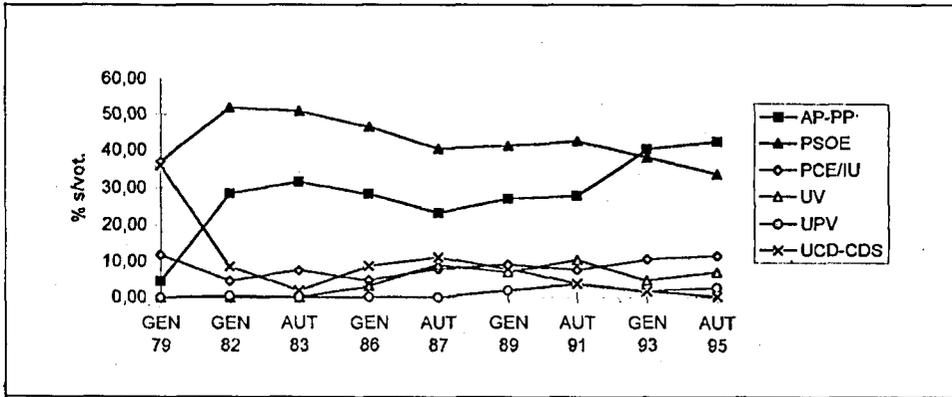
Sin embargo, el comportamiento electoral del conjunto de votantes socialistas en 1991 que ahora no dan su voto al PSPV, no es contradictorio con la buena valoración de la gestión de gobierno y la figura del presidente autonómicos, sino que debe ubicarse en un contexto en el que se mezclan estos aspectos favorables con la erosión de la imagen socialista a nivel general. Como sucede en otras Comunidades, las pérdidas netas socialistas en valores absolutos no son muy importantes (-55.000 votos), y aunque el número de votantes que pierde pueda ser mayor y en el saldo neto quede compensado por una cierta captación de nuevos movilizados, los trasvases hacia otros partidos no pueden haber sido muy importantes. Téngase en cuenta que EU por sí sola gana 120.000 votos, y que ahí figuran una parte de las pérdidas socialistas. Por tanto los trasvases del PSOE al PP no pueden ser muy importantes. El grueso de las pérdidas socialistas, pues, ha ido a parar a la abstención, como solución a un contexto de *presiones cruzadas*,¹ viéndose favorecida esta alternativa de comportamiento al tratarse de unas elecciones de segundo orden.²

EUPV obtiene el 11,5% de los votos, con un notable avance de 4 puntos respecto a 1991, no llegando a alcanzar por poco el buen nivel de implantación del PCE en 1979. Anteriores votantes socialistas y ecologistas, así como nuevos votantes son sus principales fuentes de crecimiento.

1. Situaciones de decisión de voto en las que el elector se encuentra bajo la influencia relevante de factores que incentivan el comportamiento en direcciones contradictorias.

2. En este marco cabe también, como se ha observado a nivel comparado, que electores más próximos a un partido le "castiguen" como aviso votando a otro en elecciones percibidas como menos

COMUNIDAD VALENCIANA: EVOLUCION ELECTORAL 1979-1995



Las expectativas de retroceso de UV en el contexto estatalizado de estas elecciones se hacen realidad y UV (7%) obtiene su peor resultado en unas elecciones autonómicas. Retrocede 3 puntos en relación a 1991, poco más de 40.000 electores que se orientan hacia el PP. De todas maneras, a pesar de la presión del contexto estatal en estas elecciones, se mantiene la pauta de *voto dual* de un sector de electorado que vota PP en las generales y UV en las autonómicas, presentando UV un avance de 2,4 puntos respecto a las generales de 1993, con un saldo neto de 50.000 votos más a pesar de la menor participación. También existe una dualidad UV-PSOE, pero su importancia es mucho menor.

En el mismo marco, también UPV-BN (2,7%) experimenta un ligero retroceso, respecto a 1991, pero avanzando respecto a las generales de 1993, aunque los flujos de electorado son lógicamente menores, y se relacionan con los dos partidos de la izquierda y con la abstención.

Por provincias, la estructura del sistema de partidos en la Comunidad Valenciana, presenta algunas particularidades, especialmente en las elecciones autonómicas, que diferencian Valencia de las otras dos. Esta particularidad se articula alrededor de UV, un partido que centra su implantación en Valencia siendo marginal en Castellón y casi inexistente en Alicante. Como consecuencia el porcentaje de voto del PP es notablemente más bajo en Valencia, reduciéndose su ventaja respecto al PSOE. De todas maneras este último partido también presenta un porcentaje ligeramente inferior en Valencia que en las otras dos provincias, debido a la mejor implantación de IU en aquella.

El nivel institucional

Los cambios en el comportamiento electoral se han traducido en cambios importantes en la configuración política de las Cortes Valencianas. El PP es ahora, por primera vez, el partido mayoritario en la cámara con 42 escaños (+11), mientras el PSOE se queda con 32 (-13). El tercer grupo es ahora IU que con 10 diputados (+4) supera a UV, que se ha quedado con 5 (-2).

Las alteraciones son importantes y posibilitan por primera vez la alternancia en el gobierno de la Comunidad. Al no tener la mayoría absoluta el PP debe llegar a un acuerdo con UV, partido próximo ideológicamente y con el que ya venía colaborando en el gobierno de la ciudad de Valencia. A pesar de ciertos problemas, se llega a un acuerdo entre ambos partidos para la formación de un gobierno de coalición, que incluye la elección de González Lizondo (UV) como Presidente de las Cortes.

A pesar de su retroceso, pues, UV es pieza importante para la gobernabilidad de la Comunidad Valenciana, dado el que PSOE e IU reúnen también 42 diputados, tantos como el PP. Pero no parece que la actual mayoría no vaya a ser capaz de solucionar los problemas de cohesión que puedan presentarse pues, en previsión de una mínima normalidad, ninguno de los dos puede encontrar mejor alternativa fuera del Pacto.

En el nivel local, el reparto del poder institucional presenta características diversas según el tipo de municipios. En conjunto hay un cierto equilibrio PP-PSPV en los municipios menores de 50.000 electores, aunque con matizaciones por provincias. En cambio el PP domina en las ciudades, gobernando con mayoría absoluta en las 3 capitales, lo mismo que en las 3 Diputaciones provinciales. El PSPV consigue mantener Elx (acuerdo con IU), así como otras ciudades medias como Gandía, Alzira, Ontinyent, Sagunt, Torrent, Alcoi, en algunas también con apoyo de EUPV. Un eventual pacto general PSPV-EUPV no traería consecuencias muy importantes para la distribución del poder político, aunque significaría algunos cambios de mayoría (Elda, Paterna, Vinaroç, como las más significativas).

En definitiva, pues, una situación que ha cambiado radicalmente desde el punto de vista de la distribución de recursos de poder institucional. De la situación de predominio socialista en ambos niveles, se ha pasado a una situación de claro dominio del PP, también en ambos niveles, aunque ahora en su posición de segundo, el PSPV disponga de mayores recursos de los que disponía el PP anteriormente.

EXTREMADURA

EL MARCO POLITICO Y LA CAMPAÑA ELECTORAL

Las elecciones autonómicas de 1995 en Extremadura tienen lugar tras una etapa de indiscutido predominio socialista, con un gobierno personalizado en la figura de Rodríguez Ibarra, y que, como es ampliamente reconocido, ha sacado a Extremadura del olvido, ha cubierto importantes y seculares déficits en infraestructuras, y no presenta ningún tipo de irregularidad en el balance de su gestión, pero que debe enfrentarse a una situación con un ya crónico y elevado nivel de desempleo y —recibiendo los reproches del PP— con un alto porcentaje de población agraria dependiente de subsidios.

Durante la legislatura que terminaba en 1995, la mayoría absoluta parlamentaria del PSOE ha garantizado un gobierno autonómico muy estable, sin que se hayan existido temas especialmente polémicos (como había ocurrido anteriormente con la política de expropiaciones), ni tampoco novedades significativas en una gestión de gobierno marcada por la continuidad. En consecuencia, la legislatura anterior se ha caracterizado por la atonía parlamentaria y una situación de escaso debate político gobierno-oposición.

Sin embargo, el esperable ascenso del PP y de IU en estas elecciones autonómicas, a la luz de la evolución del voto en las elecciones generales de 1993 y europeas de 1994, abría un interrogante sobre el futuro del gobierno socialista en esta CA. Aunque no era esperable en ningún caso que el PSOE perdiera unas elecciones en Extremadura, está muy cerca el ejemplo de Andalucía, donde tras las últimas elecciones andaluzas de 1994 la oposición bloquea sistemáticamente las iniciativas del gobierno minoritario socialista de Chaves.

Como en el caso de Bono en Castilla-La Mancha, el "factor Rodríguez Ibarra", personalizando una acción política de gobierno en Extremadura, es el principal capital político del PSOE para intentar contrarrestar en Extremadura las tendencias desfavorables a nivel general. Es un candidato con acusada personalidad, con carisma en la opinión pública y sin oposición interna en el partido, que además se ha expresado con voz propia —y de forma polémica— dentro de la vida política española (oposición a la concesión del 15% del IRPF a las CCAA, crítica al pacto PSOE-CiU).

El PP, por su parte, designa un nuevo candidato ante una nueva situación, Barreiro Valverde, que en 1993 había sido elegido Presidente del partido en Extremadura. Con larga trayectoria en la Asamblea extremeña primero y en el Senado capaz de encabezar en esta legislatura una tarea de oposición con proyección de alternativa.

Por parte de IU, el candidato es Ricardo Sousa, que en el marco de los planteamientos generales de IU propone la configuración de Extremadura como provincia única.

Una cuarta opción entra en juego, Coalición Extremeña, que se presenta con pocas expectativas a unas elecciones muy dominadas por los partidos estatales. Esta formación agrupa pequeños grupos regionalistas (Partido Regionalista de Extremadura, Coalición Regionalista Extremeña, Extremadura Unida), y presenta como principal candidato a Pedro Cañada, fundador de Extremadura Unida.

La campaña ha estado muy marcada por la política estatal, con poca importancia de temas propiamente autonómicos y con un debate político de baja intensidad, fuera de las críticas de la oposición a los métodos personalistas de gobierno de Ibarra. En todo caso, la mayoría absoluta socialista es el tema en el que convergen —a favor o en contra— las estrategias y discursos de los diferentes partidos.

El PSOE ha planteado la campaña esencialmente en clave interna, restringiendo la participación de los líderes estatales del partido, e Ibarra ha potenciado su imagen de defensor de los intereses de Extremadura. Los temas que prioriza son principalmente la obra de gobierno realizada por el PSOE en Extremadura duran-

te la última década, y cómo en este tiempo se han construido infraestructuras y servicios en áreas de la comunidad hasta entonces muy deprimidas. Por otra parte, su campaña también se hace eco de temas estatales, como la crítica genérica al PP y la derecha española.

Los partidos de la oposición, en cambio, critican mucho durante la campaña el estilo personalista de Ibarra. Así, el PP y Barrero Valverde centran sus intervenciones en la necesidad de acabar con una mayoría sin control del gobierno y en la regeneración de la vida política extremeña, posicionándose también en la defensa de los intereses regionales y reclamando mayores transferencias (sanidad, etc.).

IU incide también en la crítica al personalismo y la mayoría absoluta, y trata de presentarse —siguiendo la línea estatal del partido— como la opción más “auténticamente” de izquierdas. Es muy crítica con el PSOE y en principio la organización extremeña de IU no es partidaria de acuerdos con los socialistas.

En este marco, la expectativa que pende sobre las elecciones es si el PSOE va a mantener o va a perder la mayoría absoluta que ha tenido siempre hasta ahora en la Comunidad.

LOS RESULTADOS

Aspectos generales

Como apuntaban ya las expectativas, el PSOE (43,7%) vence de nuevo pero su fuerte descenso le impide renovar la mayoría absoluta. Por su parte el PP (39,2%) da un salto espectacular y se sitúa a corta distancias de los socialistas. IU también avanza, pero más modestamente, y se sitúa en el 10%, mientras los regionalistas consiguen justo entrar en la nueva Asamblea. Todo ello en un marco de gran movilización electoral (78,8%).

La participación

La elevada temperatura política que trasladan a estas elecciones la situación política estatal, así como la movilización realizada por los partidos ante la expectativa sobre la mayoría absoluta, originan una elevada participación electoral (78,8%), que se sitúa al nivel de las grandes ocasiones (generales de 1977, 1982, 1993). Respecto a 1991 supone un incremento de 8 puntos en la participación lo que, dado el buen nivel de participación registrado siempre en Extremadura, consolida a esta Comunidad —junto a Castilla La Mancha— como la más participativa de España.

Tanto el nivel de participación como el incremento respecto a las anteriores elecciones es muy parecido en ambas provincias. Rizando el rizo, la movilización ligeramente superior en Badajoz en estas elecciones le lleva a situarse ahora por

encima de Cáceres como provincia más participativa. En todo caso, la removilización es de base principalmente urbana.

Extremadura

	Resultados 1995	Dif. 95-91	Dif. 95-93	Diputados
Participación	78,8 %	+8,0	-1,1	
% s/voto				
PP	39,2	+12,6	+3,6	27 (+8)
PSOE	43,7	-10,2	-7,6	31 (-8)
IU	10,5	+3,4	+2,7	6 (+2)
Coalición Extremeña	3,8	-	-	-

La orientación del voto

La estructura del sistema de partidos en Extremadura se ha modificado sensiblemente respecto a 1991, pasando de una situación de partido hegemónico (PSOE) que casi doblaba a su más inmediato seguidor (PP), a una situación de pluralismo limitado o de bipartidismo imperfecto con un gran equilibrio PSOE-PP, y un tercer partido (IU) con el 10% de los votos.

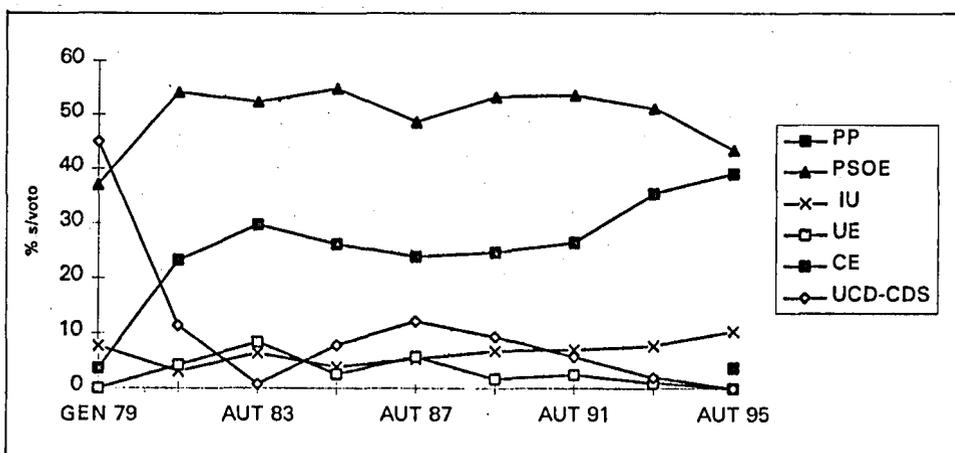
El PSOE se mantiene como primer partido en esta CA con el 43,5% de los votos, lo que significa un retroceso de 10 puntos en la correlación de fuerzas y el porcentaje más bajo desde 1979. Sus resultados son ahora muy parecidos en ambas provincias como resultado de un mayor retroceso en Badajoz que en Cáceres, aunque todavía en la primera el voto socialista es ligeramente superior. El fuerte retroceso socialista no se plasma en una gran sangría de votos, sus pérdidas son más moderadas en términos absolutos: pierde 25.000 votos respecto a 1991 y se sitúa ligeramente por debajo de la cifra de 300.000 votantes alrededor de la que está instalado desde 1982. Ello indica una buena capacidad de mantenimiento de sus votantes, pero es también un síntoma preocupante en una coyuntura de aumento de la participación así como de aumento y renovación en el censo electoral.

El PP, con el 43,6% de los votos obtiene el mejor resultado de la historia y con un avance de casi 13 puntos respecto a 1991 queda a sólo 4 puntos del PSOE y se acerca a las cotas de ÚCD en 1979. Tanto sus resultados como su avance son muy similares en ambas provincias. En todo caso su avance es algo mayor en Badajoz por la mayor base urbana de esta provincia, paralelamente a un mayor incremento de la participación y a un retroceso socialista también algo superior. La capitalización del voto CDS y la removilización aparecen como las principales fuentes del avance popular, aunque existe también, pero en mucha menor medida, un trasvase PSOE-PP.

IU obtiene el 10,5% de los votos, el mejor resultado nunca obtenido en Extremadura. Su avance ha sido pues de 3,5 puntos en relación a 1991, y se ha producido de manera casi idéntica en ambas provincias. Sin embargo, dada la mejor implantación que tenía anteriormente en Badajoz sus resultados actuales también son mejores en esta provincia que en Cáceres.

Por su parte, los regionalistas de CE con el 3,8% de los votos apenas recogen el mismo porcentaje de votos que EU y el PREx en conjunto en las autonómicas anteriores, manteniéndose Cáceres como la circunscripción más favorable a este tipo de opciones.

EXTREMADURA: EVOLUCION ELECTORAL 1979-1995



El nivel institucional

Como consecuencia de su retroceso electoral el PSOE no puede revalidar la mayoría absoluta que venía obteniendo desde 1983 y se queda con 31 escaños (-8), pero se mantiene como principal grupo en la cámara.

Sin embargo no le va mucho a la zaga el PP, que obtiene una importante ganancia en escaños (+8), y configura así un grupo de 27 diputados.

También IU gana 2 diputados, teniendo 6 en total, que pasan a tener un importante valor estratégico, pues a través suyo pasa la configuración de cualquier mayoría absoluta que no sea una improbable "gran coalición" PSOE-PP.

Coalición Extremeña, por su parte, obtiene un escaño en Cáceres, donde supera la barrera del 5% del voto, pero queda lejos de los 4 que en 1987 había logrado EU.

La nueva configuración de la cámara, pues, con la ausencia de mayoría absoluta por parte de algún grupo, implicará una nueva — y más compleja — dinámica política y parlamentaria.

Por vez primera Rodríguez Ibarra sólo puede ser investido Presidente en segunda votación, sobre la base de la mayor minoría socialista y con la abstención de IU y el diputado de CE.

Dadas las anteriores situaciones de mayoría absoluta y el estado de las relaciones —a nivel regional y general— entre los partidos implicados, la dinámica ha llevado inicialmente hacia acuerdos de “mayoría de oposición” entre PP-IU. En este sentido ya se han producido algunos hechos, como la elección de una diputada de IU Presidenta de la Asamblea de Extremadura y la firma del *Acuerdo institucional por la revitalización de la Asamblea y otras instituciones de la Comunidad Autónoma*.¹ El parangón con la “pinza” andaluza es, pues, inevitable. Sin embargo la mala imagen de esta estrategia, que ha llevado a la disolución del Parlamento andaluz poco más de 1 año después de su elección y que ha sido objeto de castigo por parte de los electores en las nuevas elecciones del 3-3-96 —especialmente a IU, aunque también al PP—, tendrá efectos moduladores sobre la utilización de esta mayoría.

Por otra parte, el relativo equilibrio con dominio socialista a nivel autonómico tiene su paralelo a nivel local, pero con una expresión algo más compleja. El PP arrebató al PSOE y obtiene la mayoría absoluta en las dos capitales. En cambio en las ciudades medias y pequeñas predomina el PSOE, obteniendo el doble de alcaldías que el PP (227 por 118), lo que le supone disponer de mayoría absoluta en las Diputaciones de ambas provincias.

En el marco conjunto local y autonómico no puede descartarse, sin embargo, un proceso de acercamiento PSOE-IU, pues además de vecindad ideológica existen incentivos para ambos: para el PSOE garantizar una mayoría de gobierno y recuperar algunas alcaldías, para IU la posibilidad de influir en la acción de gobierno, y para ambos ampliar su ámbito de poder institucional arrebatando algunas alcaldías al PP (Mérida, Villanueva de la Serena, etc...), reduciendo sus recursos.

En definitiva, después de Castilla-La Mancha, en Extremadura se ha configurado la situación más competida en el nivel autonómico. Una situación política radicalmente nueva, con mayor y más equilibrada distribución de los recursos frente a la anterior situación de hegemonía socialista., donde si bien el PSOE mantiene el gobierno, para el PP se han abierto expectativas de alternancia, y en manos de IU han quedado recursos muy importantes para influir en la dinámica política.

1. Ver la crónica de Pablo Pérez Tremp sobre “Extremadura” en este mismo *Informe*.

EL MARCO POLITICO Y LA CAMPAÑA ELECTORAL

El marco político

La pasada legislatura se ha caracterizado, en su casi totalidad, por una baja intensidad del tono político, bajo un gobierno del PP/UM con buena base de estabilidad, aunque casi desde el inicio se manifiestan tensiones entre el PP y sectores de UM. Sin embargo, el último tramo de la legislatura es especialmente intenso.

La ruptura de la coalición PP-UM, que hasta ahora había gobernado con mayoría absoluta, abre una etapa de incertidumbre. El PP queda así en igualdad de escaños con la oposición, y consigue gobernar mediante el apoyo de un diputado tráfuga del PSOE. También el Consell Insular de Mallorca queda en situación difícil al perder el PP la mayoría, pero PSOE, PSM y UM no llegan a un acuerdo de alternativa.

Paralelamente, el año anterior a las elecciones presenta signos de distinto cariz: por una parte, la clara recuperación económica en las islas, consecuencia de una mejoría en el importante sector turístico balear. Por otra, sin embargo, estallan los escándalos políticos por financiación ilegal y corrupción (Tùnel de Sòller, Broker-val, y otros de menor relieve), que implican al gobierno del PP en las islas.

En este contexto, las elecciones europeas de 1994 habían deparado al PP el mejor resultado nunca conseguido, y las elecciones autonómicas son vistas por el gobierno popular de Cañellas como una ocasión para rehacer una mayoría y conseguir de nuevo el control total de la CA balear. La incógnita reside en la importancia cuantitativa que pueda tener el arrastre de votantes por parte de UM —que no se prevé muy elevada— y cual sería su repercusión institucional. Por ello Cañellas intenta curarse en salud, aprovando previamente una modificación de la normativa electoral que aumenta del 3 al 5% la barrera electoral (en cada circunscripción).

La campaña y las fuerzas políticas

El claro dominio del PP en esta comunidad, y la expectativa de continuidad, determina una campaña de baja intensidad.

El PP, de la mano de Cañellas, plantea la campaña con una intensa presencia personal, basándose principalmente en la obra de gobierno y en la fuerte implantación del partido.

En competencia con los populares por un electorado similar, UM reclaman el voto regionalista y centrista en la isla de Mallorca, mientras en Menorca, Eivissa i Formentera varias listas de independientes (FIEF, INME, AIPF) dirigen una oferta muy localista a un público principalmente de centro-derecha.

El PSOE, cuyos diferentes candidatos desde 1983 no han podido vencer a Cañellas vuelve a presentar el mismo candidato de 1987, Francesc Triay, elegido secretario general del PSOE balear en 1994 después de fuertes tensiones internas. Basa su campaña en la denuncia de los casos de corrupción, la mala gestión y la falta de transparencia en la "nave insignia" de los gobiernos autonómicos populares. Intenta así, desde el nivel balear, rebatir el discurso político de Aznar al nivel general.

Izquierda Unida confía en la ola general favorable y plantea una oferta sobre las ideas de izquierda, identidad balear y ecología, esperando poder acceder por vez primera al Parlamento balear.

La candidatura del Partit Socialista de Mallorca-Nacionalistes de les Illes, por su parte, compite por un espacio parecido al de IU, poniendo menos énfasis en los aspectos obreros y sindicales y más en los nacionalistas y ecologistas.

Finalmente, en un marco de creciente sensibilidad a los temas ecológicos, la candidatura de Els Verds de les Illes Balears se presenta con opciones de alcanzar un escaño.

LOS RESULTADOS

Aspectos generales

Los resultados se caracterizan por el amplio triunfo del PP, que logra la mayoría absoluta en solitario, y el notable retroceso del PSOE. El PSM obtienen un importante avance y se mantiene como tercera fuerza. También avanza notablemente IU que alcanza así representación por primera vez en el Parlamento balear. También los ecologistas obtienen representación, accediendo por primera vez en lista propia a un parlamento autonómico.

La participación

La participación en Baleares ha sido baja (63,5%) en comparación con el resto de Comunidades Autónomas, siguiendo así una pauta ya tradicional.

En relación a 1991 ha aumentado la participación (+3), pero también en menor grado que en la mayoría de las Comunidades Autónomas (media: +8). Los problemas que han afectado al PP, principal beneficiario de la movilización en la generalidad de las Comunidades Autónomas, así como la escasa competitividad de la elección, están detrás de esta modesta recuperación del nivel de participación.

Baleares

	Resultados 1995	Dif. 95-91	Dif. 95-93	Diputados
Participación	63,5 %	+3,2	-0,3	
% s/votantes				
PP	44,5	-2,5	-1,76	30 (-1)
PSOE	23,8	-6,1	-10,0	16 (-5)
IU	6,6	+4,3	+0,6	3 (+3)
UM	5,3	-	-	2 (+2)
PSM	12,5	+5,9	+7,7	6 (+3)
EVIB	3,1	+1,0	+0,9	1 (+1)
Diversos PANE				(-3)

La orientación del voto

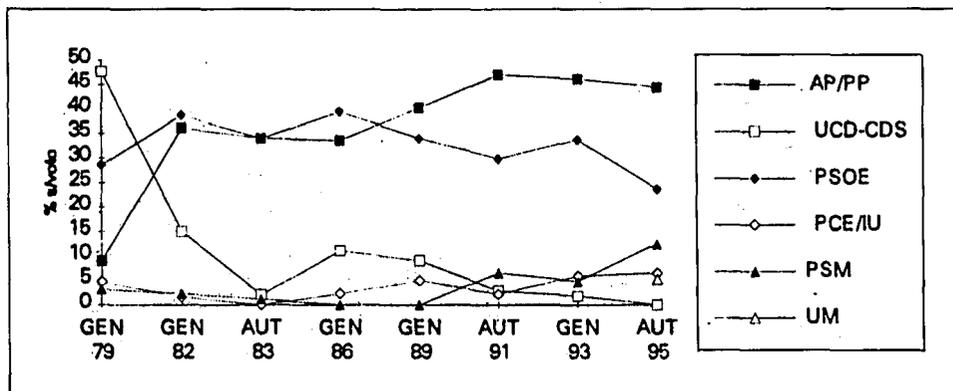
El PP con el 45% del voto revalida su posición hegemónica en las islas. Junto a Navarra, sin embargo, son las únicas Comunidades donde el PP retrocede, aunque sea ligeramente, y en ambos este retroceso está relacionado con el hecho de haberse desgajado un sector de la oferta electoral presentada por el PP en 1991. En este sentido, pues, el PP balear resiste muy bien la separación de UM que tan sólo consigue el 5% de los votos, siendo su retroceso (-2,5) inferior al resultado que consigue UM, e indicando por tanto un cierto avance real en relación a 1991.

De todas maneras incluso así quedaría muy lejos del avance de 13 puntos de media que experimenta el PP en el conjunto de las 13 Comunidades que celebraban elecciones. Como ya hemos señalado, la falta de competitividad de la elección puede explicar una parte del diferencial en el avance. Sin embargo en otras Comunidades con poca competitividad y donde el PP tenía un elevado nivel de implantación el avance de los populares ha sido importante, más parecido a la media, aunque algo inferior a ella. Por lo tanto, los escándalos políticos que implican al gobierno popular en las Islas aparecen como el factor explicativo principal de la menor capacidad de avance del PP.

El PSOE, con el 24% de los votos, presenta un mal resultado, retrocediendo 6 puntos respecto a las elecciones autonómicas de 1991 y 9 puntos respecto a las generales de 1993, situándose por debajo de la línea de los 100 mil votos por primera vez desde 1982. De todas maneras en Baleares su retroceso es menor que en la práctica totalidad del resto de Comunidades.

IU, con el 6% de los votos, obtiene los mejores resultados de la historia en Baleares. Su implantación en las Islas siempre ha sido muy débil e inferior a casi todas las demás Comunidades. Su avance es de 4 puntos algo por encima de la media de las 13 Comunidades, y le sirve para salir de una situación totalmente marginal y colocarse por primera vez entre los partidos parlamentarios.

ISLAS BALEARES: EVOLUCION ELECTORAL 1979-1995



Respecto a los PANE, su nivel conjunto en elecciones autonómicas ha pasado del 13% de los votos en 1991 al 19% en 1995, es decir, el avance equivale prácticamente al nivel de voto obtenido por UM. Este partido, con el 5% de los votos, queda claramente por debajo de los resultados que obtuvo cuando se presentó en solitario en 1987 y, sobre todo, en 1983. Ello parece indicar que el PP balear, que enfatiza sus planteamientos autonomistas, parece haber adquirido una posición sólida en el espacio electoral que UM pretendía recuperar.

Mejor balance presenta el PSM-NI, con un 12'5% del voto, ha experimentado un notable avance respecto a 1991, duplicando su electorado hasta situarse cerca de los 50 mil votantes. Consolida así su posición de tercera fuerza en Baleares.

El nivel institucional

Cumpliendo las expectativas, el PP refuerza su posición en Baleares detentando ahora en solitario la mayoría absoluta de la cámara con sus 30 diputados, a pesar de haber perdido 1 escaño. Los socialistas se quedan con 16 diputados, perdiendo 5 escaños. En un marco de fragmentación del Parlamento algo mayor que en la legislatura anterior, el PSM (6), IU (3), UM (2), EVIB (1) y la AIPF (1) completan la representación.

Esta composición significa también una cierta renovación en relación a la anterior situación. Así, IU ha conseguido entrar por primera vez en el parlamento balear obteniendo 3 escaños: 2 en Mallorca y 1 en Menorca. Por su parte, los verdes de EVIB, también extraparlamentarios hasta ahora, logran obtener un escaño en Ibiza, siendo además la primera vez que una candidatura ecologista consigue, en solitario, representación en un parlamento autonómico.

Se configura pues una situación parlamentaria cómoda para el gobierno del PP. Sólo defecciones internas podrían dar lugar a hipótesis, a su vez de difícil

plasmación, para la configuración de una mayoría alternativa con capacidad de gobierno.

Esta situación confortable ha permitido al PP encajar con menos problemas la crisis suscitada inmediatamente después de la investidura de Cañellas a raíz del conocimiento de nuevas irregularidades en relación al caso del Túnel de Sóller que implicaban claramente al gobierno balear. La crisis, como se sabe, se salda con la dimisión de Cañellas, presionado por la dirección nacional del PP — pese a grandes resistencias en el partido en Baleares — que la plantea como ejemplo en su estrategia de exigencia de responsabilidades políticas al PSOE por los asuntos de corrupción a nivel central.

El poder institucional del PP, sin embargo, no se reduce a las instituciones autonómicas sino que se extiende también al nivel local, desde la alcaldía de Palma a pequeños municipios, pasando por los Consejos Insulares. Sin embargo el Consell Insular de Mallorca, donde no consigue la mayoría absoluta, escapa finalmente a su control ante el acuerdo al que llegan finalmente PSOE, PSM y UM, con el apoyo de IU.

En definitiva, siguiendo la pauta de otras legislaturas se configura una situación de amplia hegemonía del PP, pendiente sólo de sí mismo.

LA RIOJA

EL MARCO POLITICO Y LA CAMPAÑA ELECTORAL

La pasada legislatura riojana se ha caracterizado por un proceso sin problemas especiales, con un gobierno estable de coalición entre el PSOE y el Partido Riojano (PR), con una situación económica positiva según los principales indicadores económicos, y con un nivel de paro excepcionalmente bajo dentro del conjunto español.

Así pues, en La Rioja, caracterizada en el pasado por la dificultad de conseguir mayorías de gobierno, había encontrado una fase de estabilidad institucional. A ello ha colaborado el PR, en su papel de "partido bisagra", y que ha conseguido una importante cuota de poder en el gobierno riojano. Esta estabilidad en el gobierno ha conllevado una dinamización del ejercicio de las competencias legislativas en varias áreas claves (Gobierno y Administración Pública, gobierno local, carreteras, Servicio Riojano de Salud, Medio Ambiente etc.), ámbitos algo pospuestos hasta este momento a causa de la inestabilidad política.

A nivel de clima político autonómico, sólo durante el año anterior a las elecciones se incrementó el nivel de competitividad y de tensión entre los partidos, y se intensificó el debate parlamentario.

En general la gestión de gobierno del presidente socialista saliente, José Ignacio Pérez, es considerada positivamente, y constituye el punto de referencia central en la campaña del PSOE.

Por su parte el candidato popular, Pedro Sanz, presenta una valoración muy crítica de la etapa de gobierno autonómico PSOE-PR y, con los pronósticos electorales a su favor en la ola general favorable al PP, se presenta ante el electorado como presidente de hecho y con un extenso programa de reformas y medidas concretas de gobierno.

En el nivel autonómico, hay dos temas que son lugar común y constante de referencia de todos los partidos. Por una parte la política de la Unión Europea sobre arranque de viñedos que aunque no afecte de manera directa a La Rioja se vive con preocupación en la Comunidad. Por otra, el conflicto de intereses con las vecinas Navarra y País Vasco por el tema de las "vacaciones fiscales", que perjudica la instalación de empresas en territorio riojano. Sin embargo, las propuestas y soluciones de los partidos riojanos, especialmente los dos principales, no difieren mucho sobre estos temas. Ambos partidos coinciden también sobre el tema de la ampliación de competencias (plasmado en una proposición de ley aprobada durante 1993, con el consenso del PSOE y del PP).

Pero el tema dominante en estas elecciones ha sido el enfrentamiento entre PSOE y PP en el conjunto del país, y en general predomina un discurso nacional articulado de forma adversaria entre el PSOE y el PP.

De hecho, los resultados en la Comunidad de las pasadas elecciones generales y europeas, así como la evolución de la opinión pública reflejada en las encuestas, hacen prever una amplia victoria del PP. Pero queda una cierta incógnita sobre si conseguirá o no la mayoría absoluta.

En este marco el PR, con Leopoldo Virosta una vez más como cabeza de lista, se presenta con la expectativa de seguir poder desempeñando el papel de bisagra. Aspiración parecida a la de IU, con Jesús Rodríguez como primer candidato, que tiene como principal objetivo, sin embargo, entrar por primera vez en la cámara riojana.

LOS RESULTADOS

Aspectos generales

Con un elevado nivel de participación, las elecciones han producido un vuelco de la situación, superando el PP al PSOE y alcanzando la mayoría absoluta.

La participación

El nivel de participación ha sido del 76,2%, elevado en el contexto de la Comunidad, donde este nivel sólo ha sido superado en las elecciones de 1977, 1982 y 1993. Por otra parte, siguiendo su pauta tradicional se sitúa entre las Comunidades participativas, con un nivel ligeramente superior a la media de las Comunidades que celebran elecciones conjuntamente.

También en La Rioja se ha producido un importante movimiento de removiliación —fundamentalmente urbana— aumentando la participación 7 puntos en relación a 1991, es decir, de forma parecida a la mayoría de Comunidades.

La Rioja

	Resultados 1995	Dif. 95-91	Dif. 95-93	Diputados
Participación	76,16 %	+7,27	-3,84	
% s/voto				
PP	49,09	7,72	3,09	17 (+2)
PSOE	33,85	-8,19	-3,54	12 (-4)
IU	7,16	2,67	0,24	2 (+2)
Partido Riojano	6,65	1,31	2,25	2 (=)

La orientación del voto

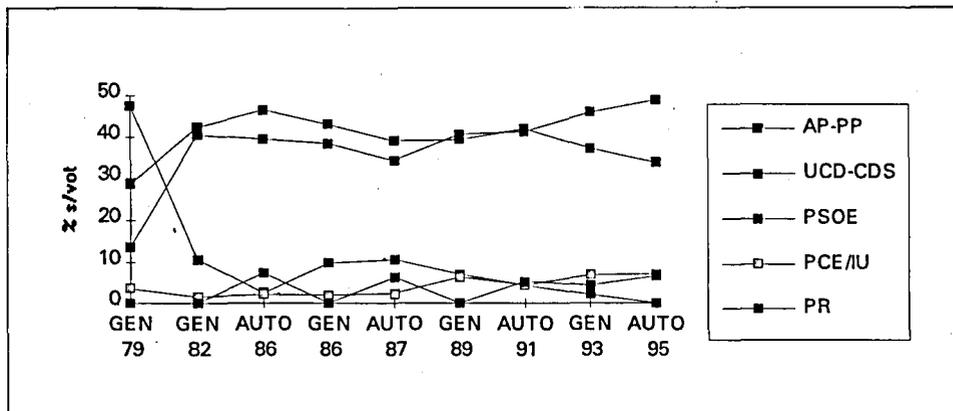
El PP, con el 49,1% de los votos pasa a ser ahora, con clara ventaja, el primer partido de La Rioja, siendo la primera vez que ello ocurre en unas elecciones autonómicas. Su avance es importante (+ 7), aunque inferior al avance medio de este partido en el conjunto de las 13 Comunidades.

En cambio el PSOE siguiendo la tendencia general, experimenta un importante retroceso (-8,2), y obtiene el 33,9% de los votos que es, con diferencia, su peor resultado en La Rioja desde 1979.

Estos movimientos se ubican en un marco estatal más favorable al avance del PP, mientras que el balance institucional y económico interno de La Rioja favorecía más al gobierno PSOE-PR. En este sentido, la rotundidad de los resultados demuestra hasta qué punto la balanza se ha inclinado por la primera opción.

Como consecuencia, la distancia entre los dos partidos principales, se amplía sensiblemente y se rompe aquella situación de equilibrio que había caracterizado el sistema de partidos riojano desde 1982.

LA RIOJA: EVOLUCION ELECTORAL 1979-1995



Por su parte IU, con el 7,2% de los votos obtiene su mejor resultado en la Comunidad con un avance de 2,7 puntos respecto a las elecciones de 1991.

Finalmente, el PR (6,7%) se sitúa a un nivel parecido al de IU, aunque algo inferior, obteniendo también un ligero ascenso (+1,3). El buen mantenimiento del voto regionalista en un contexto altamente bipolarizado es un dato a seguir, que se añade a la decisión del PR en 1993 de presentarse por primera vez a unas elecciones generales y en las que no obtuvo un mal resultado. En principio parece indicar la existencia de un electorado más sensible a propuestas basadas en intereses territoriales, pero sería precipitado ir más allá en esta crónica.

En conjunto, pues, los cambios de comportamiento deben interpretarse en el contexto estatal en el que se inscriben estas elecciones, siendo poco importante, excepto en el caso del PR, la influencia de factores propiamente autonómicos riojanos.

El nivel institucional

El PP con 17 escaños (+2) alcanza la mayoría absoluta, aunque sólo 1 escaño por encima. El PSOE obtiene ahora sólo 12 diputados (-4), mientras el PR mantiene sus 2 escaños e IU, al superar la barrera del 5% en esta Comunidad, obtiene por primera vez representación en la cámara con 2 diputados.

Desde 1983, en que el PSOE había obtenido la mayoría absoluta, no se había vuelto a producir esta situación, que había dado al PR un papel decisivo en las 2 últimas legislaturas.

En el nivel local la situación institucional tiene cierto paralelo con la autonómica. El PP consigue arrebatarse al PSOE la alcaldía de Logroño, donde gobierna ahora con mayoría absoluta. En conjunto el PP es el partido que gobierna en mayor número de municipios.

En principio, pues, se prefigura una legislatura con gobierno PP estable, al que sólo alguna defeción en las propias filas podría poner en situación problemática. Por otra parte el control por el PP de los principales resortes del poder autonómico y local, pone fundamentalmente en manos de este partido asegurar el buen funcionamiento del proceso político en la Comunidad.

MADRID

EL MARCO POLÍTICO Y LA CAMPAÑA ELECTORAL

El clima político en la Comunidad de Madrid, al igual que en ocasiones anteriores, está principalmente determinado por la situación política general a nivel español. Aunque ello también ocurre en mayor o menor medida en el resto de CCAA, en el caso madrileño el fuerte peso de la capitalidad provoca que la influencia de la situación general sea mayor.

Por otro lado dada la configuración metropolitana de la Comunidad, se produce un gran solapamiento con el nivel local.

En conjunto, todo ello hace que las elecciones autonómicas en Madrid sean todavía menos "autonómicas" que en ninguna otra Comunidad.

Durante la legislatura anterior, el gobierno socialista madrileño encabezado por Jesús Leguina, sin mayoría en la cámara, ha dirigido el rumbo político de la Comunidad sin sobresaltos gracias al apoyo de IU, en una etapa de estabilidad política bajo la cual se ha ido consolidando la estructura institucional autonómica.

Sin embargo, como escenario principal de "representación" de la política estatal, el desarrollo de los acontecimientos a nivel general ha sido el determinante de las expectativas electorales de los diferentes partidos en Madrid.

En este marco existían expectativas reales de cambio en la Comunidad, tal como daban a entender los resultados de las generales de 1993 y las europeas de 1994. Por ello, tanto a nivel del debate como de los candidatos, la campaña de las elecciones autonómicas alcanza un cierto relieve, mayor, por ejemplo, que la campaña más "gris" que tiene lugar paralelamente en el Ayuntamiento de Madrid donde se daba por descontada una fácil renovación de la mayoría del PP.

El Presidente saliente Leguina (PSOE) y el candidato a sustituirle por el PP, Ruiz Gallardón, son personalidades ampliamente conocidas por el electorado. Durante la campaña Leguina defiende su gestión y pone por ejemplo a las principales infraestructuras construidas durante su mandato, mientras que Gallardón presenta un programa alternativo —más control del gasto, más transparencia en la gestión, privatización de algunos organismos públicos— en consonancia con la

línea general de su partido. En su campaña ambos intentan distender el ambiente de crispación que existe en relación al nivel estatal de la política.

La polarización de la campaña en los dos partidos y en los dos candidatos más conocidos ha supuesto un marco poco favorable para la tercera fuerza, IU, cuya lista viene encabezada por Angel Pérez, un candidato apenas conocido por la opinión pública hasta este momento y que, con el apoyo del sector mayoritario de IU, sustituye a la anterior cabeza de lista y senadora, Isabel Villalonga.

En conclusión, el debate político propiamente madrileño es poco intenso, con un situación muy crispada en relación al nivel estatal pero que tiene como escenario Madrid, y con una expectativas de resultados que apuntan a la victoria del PP y al cambio político en las instituciones de la Comunidad.

LOS RESULTADOS

Aspectos generales

Las expectativas de cambio se hacen realidad y el PP consigue una amplia victoria superando el 50% de los votos, que le supone la mayoría absoluta y el gobierno de la Comunidad. El PSOE obtiene el 29,6% de los votos experimentando un sensible retroceso en la correlación de fuerzas mientras IU, logra un 16% de los votos, con un notable avance respecto a la situación anterior.

La participación

Con una participación del 71%, la Comunidad recupera el nivel de 1983 y 1987, produciéndose una espectacular removilización (+11) respecto a 1991, muy superior a la media española. De esta manera, y en comparación con las demás CCAA, la CAM presenta otra vez niveles intermedios de participación, después de situarse entre las Comunidades más abstencionistas en 1991.

Estos grandes altibajos se ubican en la mayor "sensibilidad" de las zonas urbanas a los fenómenos coyunturales, y se observan en la mayoría de la ciudades españolas. Téngase en cuenta que en la CAM el 90% de los electores viven en ciudades con más de 50.000 habitantes.

Madrid

	Resultados 1995	Dif. 95-91	Dif. 95-93	Diputados
Participación	71,21 %	+11,71	-7,7	
	% s/voto			
PP	50,79	+8,4	+7,0	54 (+8)
PSOE	29,61	-6,8	-5,2	32 (-9)
IU	15,97	+4,0	+1,5	17 (+4)

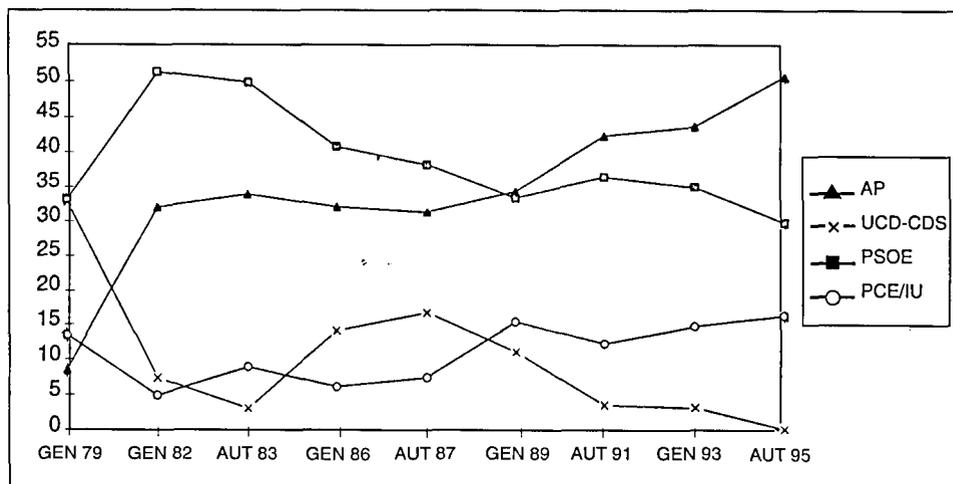
La orientación del voto

Los resultados expresan un nuevo avance del PP, que obtiene el 50,8% de los votos, porcentaje sólo alcanzado por el PSOE en las generales de 1982 y las autonómicas de 1983. El PP ha experimentado pues un notable avance, en el marco de las tendencias generales, pero es inferior al avance medio del PP en el conjunto de Comunidades que celebraban elecciones simultáneamente. Este avance inferior a la media, sin embargo, es una característica de las 4 Comunidades Autónomas (Baleares, Castilla-León, La Rioja, además de Madrid) donde el PP tenía ya un nivel de implantación muy elevado —superior al 40%— y en las que había experimentado un avance mucho mayor que en el resto en 1991, siéndole ahora más difícil continuar ganando electorado.

El PSOE, retrocede 7 puntos en la correlación de fuerzas y con el 29,6% de los votos presenta el peor resultado de la historia en la CAM. Como en otras Comunidades, el retroceso en la correlación de fuerzas no deriva tanto de una pérdida de nivel de voto absoluto —incluso ha ganado 40.000 votos en relación a 1991— sino de la falta de capacidad para movilizar sectores importantes de electorado en una coyuntura de elevada movilización, al menos en dirección a otras opciones.

Por su parte, IU obtiene un notable avance (+4) y con el 16% de los votos obtiene su mejor resultado histórico en la CAM, la cual se mantiene, junto a Asturias, como una de las Comunidades donde IU obtiene mejores resultados.

En conjunto, pues, han continuado desarrollándose las tendencias expresadas en las elecciones de 1991.

MADRID: EVOLUCION ELECCIONES AUTONOMICAS
Y GENERALES 1979-1995

En perspectiva histórica, se ha pasado de una situación de hegemonía socialista a una de hegemonía del PP. Esta inversión de posiciones no se ha realizado, sin embargo, de manera súbita, como en algunas Comunidades, sino que se ha venido desarrollando progresivamente.

Pocos casos ejemplifican tan claramente como la CAM el flujo que ha existido a través del espacio de centro entre los electorados de PSOE y PP.

Después de la crisis de UCD, el PSOE penetra en el espacio de centro recogiendo amplios sectores de anteriores votantes centristas. La eclosión del CDS en 1986 y 1987 se realiza sobre este sector de electores y se acompañará así de un fuerte descenso del PSOE en porcentaje y en votos.

Posteriormente, tras la "refundación" del PP en 1989, este partido está mejor dispuesto para la "batalla por el centro", y así el primer peldaño de la crisis del CDS —en las elecciones generales de aquel año— supone sensibles ganancias para el PP que consigue ya superar al PSOE, aunque por muy poco.

Las elecciones de 1991 suponen la crisis prácticamente definitiva del CDS con el paso al PP de un nuevo sector de anteriores votantes centristas. Al mismo tiempo, en un contexto de desmovilización que afectó a todos los partidos, una gran parte de aquellos electores centristas pasaba a engrosar las filas de la abstención, expresando así su desorientación ante la aparición de los primeros casos de corrupción y financiación ilegal que afectaban a los socialistas, al mismo tiempo que era expresión también de reparos a otorgar su voto a una opción todavía percibida como muy a la derecha. Una abstención que en su momento ya definimos como previa a un realineamiento.

La evolución de la situación lleva a este electorado hacia el PP, que en las generales de 1993 experimenta una fuerte ganancia en votos, mientras el PSOE, que resiste en su cifra absoluta de 1986, experimenta un retroceso importante en la

correlación de fuerzas ante el incremento de la participación. Un sector centrista todavía opta por el CDS.

Las elecciones de 1995 marcan el punto final a este proceso, optando por el PP el grueso de los electores que todavía habían dado su voto al CDS en 1993, mientras quedaban desmovilizados sectores de votantes socialistas. El PP se convertía así en partido hegemónico en la CAM.

Ciertamente los trasvases de voto han sido más complejos de lo que parece apuntar esta descripción que sólo pretende poner de relieve los trazos gruesos, los flujos más importantes en la evolución electoral en la CAM, como marco para ubicar y entender los resultados de las elecciones autonómicas de 1995.

El nivel institucional

Con ocho diputados más, el PP logra una cómoda mayoría absoluta: 57 escaños, de los 103 que tiene ahora la Asamblea de Madrid.

El PSOE obtiene 41 escaños, 7 menos que en la legislatura anterior. Por su parte, IU gana 4 escaños, alcanzando los 17 diputados, pero perdiendo en la nueva cámara el valor estratégico que tenía su representación en la anterior legislatura.

La hegemonía del PP en las instituciones de la Comunidad, debe articularse con una situación más dividida en el nivel local. Así, mientras el PP renueva su mandato en la capital, y gobierna en la mayoría de municipios medianos y pequeños, se mantienen en manos del PSOE la mayoría de ciudades del entorno metropolitano, en algunos casos con el apoyo de IU.

En definitiva, se configura una situación con amplia base de estabilidad para el gobierno autonómico, en sintonía con el gobierno de la capital, y en la cual el PP no parece tener que temer más que a sus propias contradicciones.

MURCIA

EL MARCO POLITICO Y LA CAMPAÑA ELECTORAL

Las elecciones ponen fin a una legislatura problemática por la crisis política del ejecutivo autonómico socialista murciano y los enfrentamientos internos en el partido de gobierno. En el caso de la Comunidad Autónoma de Murcia, pues, el desgaste del PSOE en el plano estatal resulta intensificado por la propia situación autonómica, que ha tenido una parte del protagonismo en los casos de corrupción que afectan a este partido.

El escándalo más grave estalla durante 1993, cuando se hacen públicas gravísimas irregularidades en las concesiones de obras públicas y en las inversiones públicas autonómicas, sobre todo en relación al caso de *Ferrovial y General Electric*. La dimisión del Presidente Collado y la caída de su gobierno durante este mismo año, forzado por su propio partido, se inscribe en una secuencia continuada de problemas y escándalo que viene arrastrando el PSOE murciano desde los mismos inicios de la autonomía.

Las disposiciones de Collado abre una etapa de fuertes tensiones internas dentro del PSOE, que reproduce la división general en el partido entre los llamados guerristas y renovadores. Finalmente se impone la candidatura de María Antonia Martínez, alineada con el sector guerrista, que pasa así a ser la primera mujer en la presidencia de una Comunidad Autónoma.

En el momento de estas elecciones, pues la imagen del PSOE se encuentra muy desgastada por los escándalos y las divisiones internas (muy patentes en el último congreso regional antes de las elecciones), aunque durante la campaña el partido cierra filas alrededor de la presidente saliente María Antonia Martínez.

Ramón Luís Valcárcel, hasta ahora en la oposición municipal en Murcia y en sintonía con la dirección nacional, encabeza la lista del PP en sustitución del tradicional J. R. Calero, en el marco de una renovación en el partido. Sus expectativas electorales son muy buenas a tenor de los resultados electorales de las generales de 1993 y la evolución de la opinión pública que van reflejando las encuestas.

Por su parte también IU renueva su principal candidato, ahora es Joaquín Dolera en sustitución del Pedro. A. Ríos que en 1993 consiguió acta de diputado al Congreso. IU aspira a convertirse en una fuerza importante, referente de la izquierda, y rechaza explícitamente durante la campaña la intención de un pacto poselectoral con el PSOE.

La campaña propiamente autonómica plantea un debate de baja intensidad, que contrasta con la tensión provocada por los recientes acontecimientos políticos.

Pero además de la crisis política pesan sobre la campaña y la percepción de los electores otros acontecimientos que han marcado esta legislatura y son tema recurrente en el discurso de los partidos. La "guerra del agua", en un marco de enorme sensibilidad por el tema ante la gran sequía, supuso un enfrentamiento entre gobiernos autonómicos del PSOE que, a pesar de la decisión final del gobierno central favorable al trasvase, no dañó la imagen del PSOE en la región, sobre todo ante la posición radical y el protagonismo de Bono en la negativa.

Un segundo gran tema ha sido el del paro y el de la crisis económica, que ha afectado sobre todo a las minas, la industria conservera y las grandes empresas públicas de Cartagena. Las huelgas y disturbios en esta ciudad, de amplio impacto en la prensa y en la opinión pública de Murcia y del conjunto del Estado, también se añaden de forma negativa en el balance de gestión del gobierno saliente.

LOS RESULTADOS

Aspectos generales

En el sistema de partidos murciano se produce una inversión radical y profunda en la correlación de fuerzas entre los dos grandes partidos. El PP experimenta un avance espectacular alcanzando el 51% de los votos y la mayoría absoluta para gobernar, mientras el PSOE, con un fuerte retroceso, pasa de su anterior situación hegemónica a obtener solamente el 31% de los votos. Por su parte, IU (12%) sólo logra un modesto avance y se mantiene como tercera fuerza.

La participación

El nivel de participación es del 75,3%, el más elevado en unas elecciones autonómicas, e incluso superior al de algunas generales. La elevada participación se enmarca en una tendencia general a nivel de España al ubicarse estas elecciones en un proceso con expectativa política de cambio a nivel general. En Murcia supone un incremento de 8 puntos en relación a las anteriores elecciones autonómicas de 1991, un valor casi idéntico a la media del conjunto de Comunidades que celebraban elecciones. De esta manera Murcia se mantiene entre las Comunidades más participativas de España.

Por otra parte, y también de manera parecida a otras Comunidades, en Murcia esta removilización es principalmente urbana — contrarrestando con creces la desmovilización también urbana de 1991 — y se expresa, mayoritariamente, en apoyo del PP.

Murcia

	Resultados 1995	Dif. 95-91	Dif. 95-93	Diputados
Participación	75,3 %	+8,3	+0,0	
	% s/voto			
PP	51,8	+18,6	+4,7	26 (+9)
PSOE	31,6	-13,3	-6,8	15 (-9)
IU	12,4	+2,2	+2,7	4 (=)

La orientación del voto

En el marco del desarrollo de los acontecimientos en Murcia y a nivel general español, las elecciones generales de 1993 habían puesto fin bruscamente a una etapa de estabilidad en el sistema de partidos murciano inaugurada en 1982. Durante

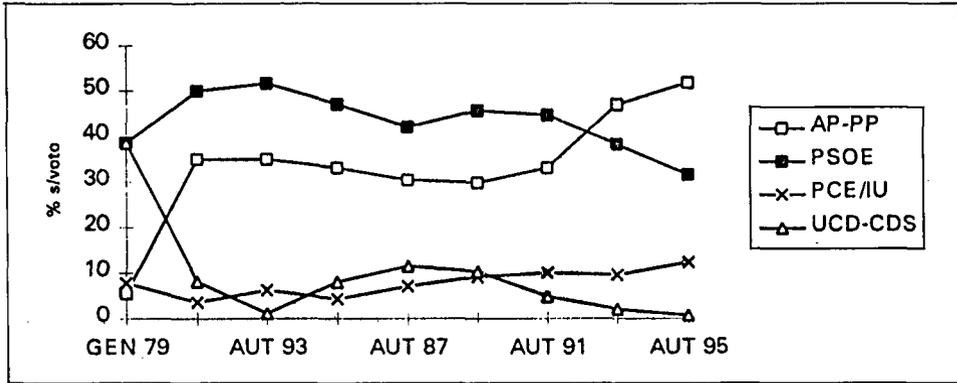
estos 10 años el sistema de partidos en Murcia se había estructurado en torno al PSOE como partido predominante instalado en el 45-50% de los votos y a un PP estabilizado alrededor del 30-35%, llegando en algunos momentos CDS y/o IU a alcanzar el 10%.

Las elecciones autonómicas de 1995 profundizan las tendencias ya expresadas en 1993 y dan paso otra vez a un sistema con partido predominante, pero ahora con los papeles cambiados entre PP y PSOE.

El PP con el 51,8% de los votos obtiene su mejor resultado histórico; un nivel, además, no alcanzado anteriormente ni por UCD, ni por el conjunto del centro-derecha. Mejora así en 18,5 puntos su resultado de 1991, y avanzando todavía 4,7 puntos respecto a los ya excelentes resultados de 1993.

Este resultado se produce mediante un incremento del PP muy superior al incremento medio que experimenta este partido en las Comunidades que celebraban elecciones conjuntamente. La explicación de esta diferencia, obviamente, radica en factores internos, específicos a la Comunidad murciana, que ya hemos señalado. Murcia pasa así a formar parte — junto a Castilla-León y Madrid — del grupo de Comunidades con mayor implantación del PP, y donde supera el 50% de los votos.

MURCIA: EVOLUCION ELECTORAL 1979-1995



Por su parte, el PSOE recibe solamente el 31,6% de los votos, el peor resultado nunca obtenido en Murcia. Significa un descenso de 13,3 puntos respecto a las autonómicas de 1991, el más fuerte que registra este partido junto al que también sufre en Aragón y Navarra, y notablemente superior al retroceso medio que experimenta en el conjunto de Comunidades.

El retroceso socialista es más espectacular en correlación de fuerzas que en voto absoluto. El PSOE recibe ahora 200.000 votos en relación a los 230-250.000 en que se había situado hasta 1991. Es decir, como sucede en la mayoría de Comunidades, el PSOE muestra un "suelo" electoral muy resistente y la existencia de un electorado fiel. Pero tan cierto es esto, como la incapacidad del PSOE para movilizar su potencial de votantes y para atraer significativamente nuevos electores en un marco de mayor participación electoral.

El espectacular cambio en la correlación de fuerzas proviene de la gran capacidad de movilización del PP, que pasa de los 160-180.000 votos que venía obteniendo (200-220.000 si sumamos los votos del CDS) hasta los 310-330.000 en 1993 y 1995. En un marco de cambios de comportamiento algo más complejo, y del que ofrecemos aquí solamente los trazos más importantes, la removilización aparece como la principal fuente del avance del PP, aunque existe también, pero en menor medida, un trasvase directo de electores desde el PSOE hacia el PP, así como la capitalización del voto CDS.

Por lo que se refiere a IU, obtiene el 12,3% de los votos, un resultado por debajo de sus expectativas cuantitativas, pero también cualitativas, pues continuará sin poder jugar un papel en la formación de mayorías, dado que la mayoría absoluta del PSOE ha cambiado por otra del PP. Mantiene, sin embargo, su línea ascendente con un avance de 2,2 puntos respecto a 1991 —al nivel de la media de avance de esta formación en el conjunto de Comunidades— a partir de la erosión socialista y de nuevos votantes jóvenes.

El nivel institucional

Estos resultados de cambio se plasman en la configuración política de la cámara. El PP obtiene ahora 26 escaños (+9) que significan una holgada mayoría absoluta para poder gobernar. El PSOE, por su parte, obtiene sólo 15, perdiendo 9, mientras IU no puede rentabilizar a nivel de representación su modesto avance electoral, quedándose con los 4 escaños que ya tenía en la legislatura anterior.

El actual sistema electoral en Murcia perjudica a los partidos menores, aunque sus efectos no distorsionan gravemente la proporcionalidad. Al establecerse 5 circunscripciones en función de la delimitación comarcal, los desequilibrios demográficos entre las comarcas suponen que dos circunscripciones sólo tengan 3 y 4 diputados respectivamente, lo que hace muy difícil la obtención de escaño en ellas por parte de partidos incluso medianos. En esta elecciones, por ejemplo, IU no obtiene representación en la circunscripción del Altiplano donde ha obtenido el 18% de los votos.

En principio parece estar abierta la posibilidad de un cambio, dado que el PP se ha mostrado siempre partidario de la circunscripción única.¹ Sin embargo tampoco parece claro que los partidos mayoritarios quieran prescindir de un sistema que les proporciona cierta ventaja.

En el nivel local la situación no es demasiado diferente. El PP pasa de tener 10 alcaldías en 1991 a 26 en 1995, ganancia que se produce sobre todo en las ciudades

1. Ver el comentario al respecto de Angel Garrorena en su valoración sobre "Murcia" en este mismo *Informe*.

y en los municipios medios. Así, en Murcia y Cartagena gobierna ahora el PP con mayoría absoluta, y sólo Lorca y Caravaca quedan en manos del PSOE.

En definitiva una situación radicalmente nueva desde la perspectiva del partido dominante en la Comunidad. Pero estabilidad en la forma como se estructura la competencia y el mapa político: un partido predominante tanto en el nivel autonómico como en el local.

NAVARRA

EL MARCO POLITICO Y LA CAMPAÑA ELECTORAL

Tras una etapa de gobierno estable de UPN, las elecciones en Navarra se presentaban con problemas e incógnitas para las dos principales formaciones.

La principal novedad cara a estos comicios ha sido sin duda la ruptura de UPN, tras una grave crisis dentro del partido, que culmina con la separación de su líder y presidente autonómico. Como resultado, Cruz Alli, que se mantiene como Presidente, creará su propio partido, Convergencia de los Demócratas Navarros (CDN).

La ruptura afecta negativamente las buenas perspectivas electorales de UPN, en la ola favorable al PP. Aunque la sólida implantación de UPN en Navarra puede amortiguar el golpe, Alli era su líder más conocido y tiene el prestigio de haber presidido la Comunidad. Sobre la campaña planea pues la incógnita de cuántos votos puede perder UPN en favor de la mayor visibilidad de Alli ante el electorado. Su candidato ahora es Miguel Sanz, en sintonía con la dirección nacional del PP, consejero de Presidencia en el gobierno de Alli, y vicepresidente de UPN.

Por su parte, el PSOE navarro también ha de afrontar serios problemas, a causa de la implicación del presidente socialista hasta 1991 —Urralburu— y otras destacadas personalidades del partido en asuntos de corrupción en el caso Roldán, que tiene uno de sus escenarios en esta Comunidad. El nuevo candidato es Javier Otano, anterior Presidente del Parlamento navarro. Entre los problemas “en casa” y los problemas del PSOE a nivel general, los socialistas encuentran muchas dificultades para su planteamiento de campaña, que se acaba decantando en clave estatal (el voto contra el PP, la advertencia contra “la derecha”).

La ruptura de UPN y sus consecuencias es el tema que acapara la atención durante la campaña. No en vano la presencia del partido de Alli puede abrir nuevas perspectivas en la formación de mayorías de gobierno en una Comunidad con gran fraccionamiento partidista y donde la Presidencia de la Comunidad ha tenido que resolverse siempre por el llamado “procedimiento automático”.

Tanto UPN como Alli basan su campaña en acusaciones mutuas y en la explotación de sus realizaciones desde el gobierno de la CA: construcción de infraestructuras, planes de reactivación económica, el servicio de salud navarro. En la guerra de acusaciones, UPN acusa Alli de transfuguismo y personalismo, y éste acusa a UPN de derechizarse y de "sucursalismo" respecto al PP.

Por lo que se refiere al resto de candidaturas, EA mantiene a Iñaki Cabasés, como cabeza de lista, en un marco de expectativas poco favorables. Más halagüeñas son las previsiones para IU, en el marco de la tendencia general de esta opción, que vuelve a presentar a Felix Taberna como principal candidato.

En cambio HB, que desde 1987 va perdiendo apoyo electoral renueva su candidato: Adolfo Araiz, miembro de la Mesa Nacional, sustituye a Patxi Zabaleta, repetidamente crítico con el apoyo de esta formación al terrorismo.

LOS RESULTADOS

Aspectos generales

Con un bajo nivel de participación, los resultados electorales ofrecen el panorama más fragmentado nunca habido en Navarra. Cinco fuerzas políticas se sitúan entre el 10% y el 30% de los votos.

El partido más votado es la UPN (31%), que experimenta un ligero descenso en relación a 1991. En un segundo nivel se sitúa el PSOE (20%), que sufre un importante retroceso, seguido a poca distancia de la nueva CDN (18%) que obtiene un gran resultado en su primera comparecencia. En un tercer nivel, IU —que aumenta significativamente— y HB, obtienen el 9% cada uno. Finalmente, EA continua sin poder salir de su limitado espacio (4%).

La participación

El nivel de participación ha sido bajo (68,4%), uno de los más bajos en la reciente historia electoral de Navarra. Además sitúa a esta Comunidad entre las más abstencionistas, sólo superada por Baleares y Canarias.

En el contexto político antes planteado no es extraño que la importante tendencia a la removilización observada a nivel general no se manifieste en Navarra: la participación sólo mejora 1,7 puntos en relación a 1991, cuando el incremento medio en las CCAA que celebraban elecciones conjuntamente es de 8 puntos.

Navarra

	Resultados 1995	Dif. 95-91	Dif. 95-93	Diputados
Participación	68,4 %	+1,7	-5,2	
% s/voto				
UPN-PP	31,1	-3,6	-4,8	17 (-3)
PSOE	20,7	-12,4	-13,9	11 (-8)
CDN	18,4	+18,4	+18,4	10 (+10)
IU	9,3	+5,2	+0,6	5 (+3)
HB	9,3	-1,8	-1,0	5 (-1)
EA	4,5	-1,0	+0,9	2 (-1)

La orientación del voto

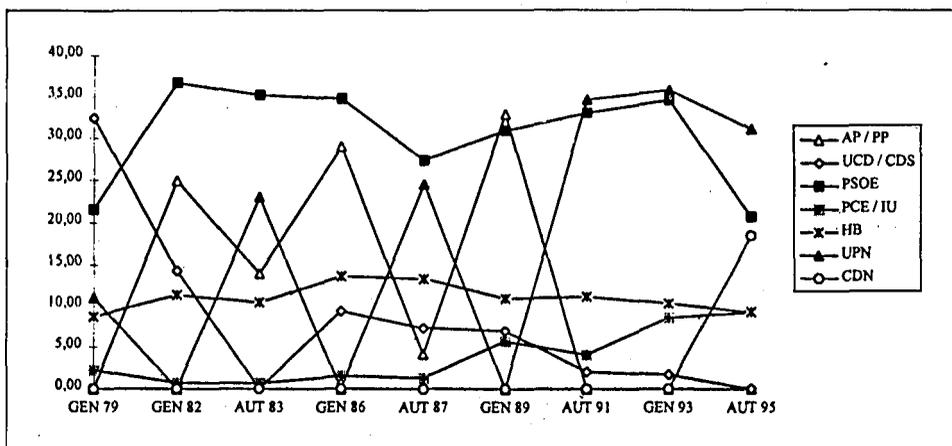
Cumplíendose las expectativas el panorama electoral navarro se hace más complejo, y la presencia de CDN tiene efectos importantes en la orientación del voto.

En el marco de fragmentación ya apuntado, la UPN (31,1%) continúa como partido más votado, siendo ahora Navarra la Comunidad donde el partido vencedor obtiene un resultado más bajo.

Con un ligero retroceso respecto a 1991 (-3,6), la UPN no ha podido beneficiarse de la tendencia general favorable al PP. Sin embargo aguanta bien la aparición con fuerza de su nuevo directo competidor, movilizándolo voto de centro-derecha no regionalista como compensación a las "fugas" hacia CDN.

Por su parte, el PSOE (20,7%) presenta el peor resultado de su historia y experimenta un importante retroceso, absoluto y relativo (-12,4). En el marco de los problemas que han rodeado al partido en los últimos tiempos, no aguanta su "suelo" de los ochenta y experimenta una significativa pérdida de voto absoluto. Navarra es la Comunidad donde, relativizando las desigualdades de censo entre CCAA, la pérdida de votos del PSOE es más importante (8% del censo electoral). La abstención, Izquierda Unida y CDN son, por este orden, los destinos de las pérdidas socialistas.

NAVARRA: EVOLUCION ELECTORAL 1979-1995



CDN entra con fuerza en el escenario electoral y obtiene el 18% de los votos, sobre la base de la popularidad de Alli y la diferenciación respecto al PP. En principio este resultado parece apuntar que la existencia de un partido navarro claramente diferenciado parece continuar teniendo una buena base de apoyo electoral. Pero el proceso parece todavía abierto.

IU consigue un sustancial avance (+5,2), y desde su marginal situación anterior llega al 9,3% de los votos, más del doble de los que tenía anteriormente. La erosión del PSOE, nuevos votantes y, en menor medida, pérdidas de HB, son las fuentes de crecimiento de esta opción cuya implantación significativa en Navarra es un fenómeno muy reciente, que arranca en 1993.

En un nivel casi idéntico a IU se sitúa HB (9,3%), que viene retrocediendo lentamente pero ininterrumpidamente de elección en elección desde 1987. La pérdida de casi 2 puntos en relación a las autonómicas de 1991, y de 1 punto en relación a las generales de 1993, ejemplifica este proceso.

El nivel institucional

UPN es el grupo mayoritario, con 17 de los 50 escaños con que cuenta el Parlamento, perdiendo 3 escaños en relación a la situación anterior. El segundo grupo en importancia es el del PSOE, con 11 diputados, 8 menos que en la legislatura anterior. El tercer grupo es CDN que obtiene 10 diputados. Izquierda Unida con 5 (+3), HB también con 5 (-1) y EA con 2 (-1) completan la configuración de la cámara.

La fragmentación de la cámara y la nueva composición del sistema de partidos configura una situación más abierta a los pactos entre partidos. En esta nueva

situación, CDN, por sus 10 escaños y por su posición central que le permite pactar hacia la derecha y hacia la izquierda, es la llave para la formación de gobierno.

Finalmente PSOE, CDN y EA llegan a un acuerdo, para la formación de gobierno de coalición que da la Presidencia al socialista Otano, la vicepresidencia al líder de CDN, Cruz Alli, y la Presidencia del Parlamento a la socialista Eguren. Sin embargo, para la investidura de gobierno estos tres partidos no reúnen la mayoría absoluta, habiéndola facilitado la abstención de IU.

Este *Pacto foral de progreso* se extiende también al nivel local, donde el mapa político es también complejo, articulado fundamentalmente alrededor de UPN y PSOE en los municipios medios y grandes, pero donde un gran número de municipios están gobernados por candidaturas independientes locales. La alcaldía de Pamplona recae en Chourraut (CDN) —que ya había ocupado este cargo en el período 1987-91 con UPN— mediante un acuerdo de gobierno CDN-PSOE-IU, versión adecuada al consistorio pamplonica del acuerdo general.¹

En definitiva, una situación política nueva, en la que por primera vez el gobierno depende de una coalición, y en la que uno de los partidos clave es una formación recién creada, CDN, que tiene ante sí un proceso de consolidación en el que pueden plantearse problemas. En principio, sin embargo, los intereses de los tres socios convergen frente a UPN (PP) y en el necesario acuerdo entre ellos. Una mezcla inédita de factores de fluidez y elementos de estabilidad va a condicionar, pues, el proceso político navarro, que a nivel institucional había funcionado hasta ahora exclusivamente sobre PSOE y UPN, con una dinámica “mayoritaria” —aceptada por los dos grandes partidos— a pesar de gobiernos de minoría..

1. EA queda sin representación en el consistorio por unos pocos votos, no prosperando tampoco su recurso.

LAS ELECCIONES AUTONOMICAS EN CATALUÑA

*Francesc Pallarès
Josep Soler
Joan Font*

MARCO POLITICO, CANDIDATURAS Y CAMPAÑA ELECTORAL

Las elecciones catalanas de 1995 han presentado unas pautas de comportamiento electoral de notable *continuidad*, junto a menores pero significativos elementos de *cambio*. Sus efectos sobre la representación parlamentaria han provocado, sin embargo un cambio muy importante: la pérdida de la mayoría absoluta por parte de CiU, que va a introducir nuevas pautas en la dinámica política catalana. No obstante CiU se mantiene como primer partido, claramente dominante.

El marco político

Las elecciones autonómicas que correspondía celebrar en la primavera de 1996, se convocan anticipadamente para el 19 Noviembre de 1995. Imperativos de la situación política estatal y cálculos de política catalana llevaron a este adelanto.

La legislatura 1992-95 ha estado caracterizada por una imbricación entre política catalana y política española como nunca hasta ahora, especialmente en su segunda mitad, desde que las elecciones generales de 1993 convirtieron a CiU —partido de gobierno en Cataluña— en pieza clave para el mantenimiento del gobierno central socialista, al que CiU da su apoyo.

Así, cuando CiU decidió retirar su apoyo al gobierno de Felipe González a inicios del verano de 1995, el adelanto de las elecciones era inevitable, y CiU no quería la coincidencia de ambas para evitar al máximo una estatalización de los comicios catalanes que le perjudica electoralmente. El tema era, pues, el peso de las ventajas y de los inconvenientes de celebrarlas antes o después de las generales, que ciertamente cada opción las tenía. En este marco, la petición de CiU de celebrar primero —en otoño— las elecciones generales fue más un “gesto debido” después de retirar el apoyo al PSOE, que una clara voluntad de celebrar las elecciones autonómicas después de las generales. Ni tenía ningún sentido disolver las Cortes y convocar elecciones en plena presidencia de la Unión Europea ni, sobre todo, éste era el interés real de CiU. A la coalición nacionalista no le interesaba entrar en un escenario poselectoral en el nivel estatal que podía plantear situaciones y decisiones complejas, sin antes tener resuelta una holgada renovación del mandato en Cataluña, que es su principal objetivo y su base de proyección hacia la política estatal.

En la misma línea de imbricación de niveles, el apoyo de CiU al PSOE ha sido elemento fundamental del proceso político catalán. El funcionamiento del pacto

CiU-PSOE es valorado positivamente por la opinión pública catalana, y el entendimiento entre los partidos de gobierno en Cataluña y en el Estado ha comportado un clima de negociación y entendimiento bajo el cual ha tenido lugar un importante desarrollo en materia autonómica, de forma progresiva y sin conflictos institucionales. Así, durante la última legislatura se ha asistido a la cesión del 15% del IRPF, el inicio del despliegue de la policía autonómica, nuevas transferencias competenciales y otras cuestiones largamente reivindicadas por parte del gobierno catalán.

Otro efecto de este pacto en la política interna de la CA, ha consistido en limitar el grado de crítica y enfrentamiento entre CiU y el PSC, y especialmente limitar el papel de éste como principal partido de la oposición en el Parlamento de Cataluña. Ello, junto a la mayoría absoluta de que disponía CiU en el Parlamento catalán, ha contribuido a disminuir la presión y la tensión en los principales percances que ha sufrido la coalición durante el pasado mandato, como los problemas derivados del conocimiento público de notorias irregularidades cometidas por cargos políticos autonómicos (Planasdemunt, Cullerell, Roma), situaciones potencialmente muy negativas para la imagen del gobierno.

Las fuerzas políticas y las candidaturas

En conjunto, pues, CiU se presenta con un balance globalmente positivo de la pasada legislatura, con una situación económica en mejoría y avances claros en terreno autonómico, sus principales activos electorales en este tipo de elecciones. Además su máximo dirigente, el presidente saliente Jordi Pujol, es el político catalán más conocido y valorado por la opinión pública, y consigue una aceptación que trasciende notablemente las fronteras de su propio electorado.

Por otra parte, consigue superar sin traumas evidentes y sin daño de imagen, la delicada situación interna creada a raíz de la pugna relativamente soterrada entre sus dos principales dirigentes, Pujol y Roca,¹ originadas en gran parte a partir de aspectos relacionados con la política estatal. Tras diversas vicisitudes el desarrollo de los acontecimientos fue llevando a Roca al progresivo abandono de la actividad en la política estatal y presentarse como candidato a la Alcaldía de Barcelona. La consolidación del papel estatal de Pujol y la derrota electoral de Roca, fueron sumiendo el tema.²

Ante las elecciones, este marco globalmente positivo basaba las expectativas sobre el mantenimiento de CiU como primer partido de Cataluña, sin posibilidades para una alternancia. El interrogante principal durante la campaña fue hasta qué punto CiU podía perder parte de su ventaja, y por ello la mayoría absoluta, a

1. Las tensiones se desarrollan en el marco de Convergencia Democrática de Cataluña (CDC), el principal de los dos partidos de la coalición, pero implican al conjunto.

2. Con posterioridad a las elecciones catalanas, Roca abandonó su cargo de Secretario General de CDC, decisión tomada anteriormente pero que no hizo pública hasta pasadas las elecciones para no perjudicar la imagen de CiU.

causa de la nueva situación estatal. No tanto por su apoyo al PSOE en sí mismo, sino por la consolidación del PP como alternativa desde las elecciones de 1993, que podía llevar hacia este partido electores de centro y centro-derecha no nacionalistas que hasta ahora votaba útil a CiU ante la falta de una alternativa estatal en este espacio. Los resultados de las elecciones municipales, en las que CiU retrocedió y el PP avanzó, ya habían dado un aviso en este sentido, así como de una cierta erosión en su sector más nacionalista en favor de ERC.

El PSC se presenta a las elecciones con una posición política poco definida, forzada en buena parte por la necesidad de evitar un debate abierto con CiU. En el frente interno, el partido ha experimentado serias divisiones internas. En este marco, el proceso de designación del candidato a Presidente así como de confección de las listas ha resultado especialmente conflictivo para el PSC, que proyecta una imagen de desunión. Finalmente, poco antes de las elecciones, Joaquim Nadal, alcalde de Girona, es nombrado candidato en sustitución de Obiols, que había anunciado hace tiempo su decisión de no volver a presentarse por cuarta vez como candidato.

El PP, superada por ahora su anterior crisis de liderazgo, atraviesa una etapa de estabilidad interna bajo la dirección de Vidal-Quadras —nuevamente candidato principal— y con la esperanza de recibir también en Cataluña el impacto de la ola favorable al PP a nivel general, como ya se había notado en los resultados de las elecciones europeas de 1994 y en las municipales de 1995.

Por otra parte, la reciente incorporación del antiguo diputado de CiU Trias de Bes, servía para ejemplificar aquel realineamiento entre el electorado de centro, al mismo tiempo que sugería la voluntad de este partido de presentar una imagen menos españolista y centralista, más adecuada al contexto electoral catalán. Sin embargo, ni Trías de Bes tomó protagonismo en la campaña, en la que no era candidato, ni el posicionamiento del partido siguió este camino.

Así, durante el período anterior a la campaña electoral el PP catalán trató de abrir una polémica sobre el tema lingüístico —ámbito pacífico hasta entonces— y la que entendía como situación de discriminación del castellano. Ello situó al PP frente al resto de fuerzas políticas, y fue percibido negativamente entre la opinión pública, lo que le llevó a ir abandonando el tema poco a poco.

Por su parte, ERC estaba atravesando en una etapa de cierto conflicto interno, aunque por ahora sin consecuencias graves. Un sector crítico discute el excesivo protagonismo de la dirección, y fue especialmente conflictiva la designación de la candidatura municipal en Barcelona. Sin embargo su secretario general y nuevamente principal candidato en estas elecciones, Angel Colom, consigue hacer valer su liderazgo.

Finalmente, Iniciativa por Cataluña (IC), vinculada a Izquierda Unida en el plano estatal, se presentaba en alianza con Los Verdes, como había sucedido en otras Comunidades. Igualmente, ha hecho algunos movimientos de aproximación a sectores independentistas, en una estrategia de integrar los colectivos alternativos de izquierdas. Su candidato es de nuevo Rafael Ribó, que vuelve repentinamente al ámbito autonómico después de optar por el Congreso y el nivel estatal desde las elecciones generales de 1993.

La campaña

En el contexto en el que estaban insertas, se ha tratado de unas elecciones poco “autonómicas”, planteadas en buena medida con las próximas elecciones generales y los futuros pactos de gobierno a nivel estatal en perspectiva.

Sin embargo no han dejado de tener su dimensión autonómica. Como en anteriores elecciones catalanas, el “tema” de la campaña fue la renovación o no de la mayoría absoluta por parte de CiU, interrogante que cobraba verosimilitud ante la nueva situación política estatal y los resultados de elecciones recientes. Renovarla era el objetivo de CiU, y que no la alcanzara era la idea central en el discurso del resto de los partidos.

Por otra parte, también ha sido una campaña tranquila, en una atmósfera mucho menos crispada que la que existía en otras partes, y especialmente en la capital de España.

En este marco se habló de una campaña “anestesiada”, debido a la baja intensidad del debate político y a la falta de una auténtica alternativa al gobierno de CiU. A esta impresión puede haber contribuido, por otra parte, el hecho de que las encuestas pronosticaron hasta el último momento la mayoría absoluta para la coalición nacionalista.

Las estrategias de campaña de los diferentes partidos fueron muy claras y, en el contexto descrito, no estaban tan guiadas por la confrontación y la competencia por ampliar espacio electoral, como dirigidas a los propios electorados, sin plantear casi conflicto entre ellas.

CiU centró su campaña en la figura de Jordi Pujol y en la acción de gobierno desarrollada, tanto en Cataluña como en su contribución a la gobernabilidad del Estado.

El PP intentó salir de la “demonización” en que le había situado el resto de partidos como consecuencia de su anterior campaña en relación al tema lingüístico, reconduciendo su discurso hacia el planteamiento mucho más flexible y abierto de una “Cataluña plural”. Complementariamente introdujo en la campaña la dimensión estatal de la elección, con el refuerzo intensivo de la intervención de Aznar y de varios de los principales cargos del partido identificando el voto al PP con un “voto por el cambio” a nivel de España, criticando al gobierno central socialista y el apoyo que le había brindado CiU.

El PSC, además de un nuevo candidato, introdujo novedades en su campaña intentando cubrir sus flancos de fuga de votos en elecciones autonómicas: la imagen catalanista de Nadal, con una fallida propuesta de reforma del Estatuto, se dirigía a mantener a sus votantes en las generales que en las autonómicas cambian su voto a CiU; por otra parte, utilizó mucho más a fondo que otras veces la figura de Felipe González, para intentar mantener a sus votantes en las generales que se abstienen en las autonómicas.

IC, por su parte, a diferencia de anteriores ocasiones, desarrolló una campaña en clave de izquierda, que tenía como eje principal presentarse como opción para la defensa de los sectores populares frente a los intereses de los “poderosos”, y

dirigida fundamentalmente a captar el votante de izquierdas descontento con el PSOE.

Finamente, ERC también introdujo cambios en relación a su campaña anterior, articulando su discurso sobre el concepto más matizado de "Soberanía" en lugar del más duro y rígido de "Independencia", intentando así abrirse a sectores más amplios y, en especial, a electores de CiU descontentos con la política "española" de esta coalición.

LOS RESULTADOS

Aspectos generales

El aspecto principal de los resultados es la pérdida de la mayoría absoluta de CiU, que va a introducir cambios en la dinámica política catalana. Sin embargo las pautas de orientación del voto de los electores no han experimentado cambios substanciales y se mantiene la estructura del sistema de partidos.

Siguiendo las tendencias electorales imperantes en el conjunto del Estado, ha aumentado la participación electoral, el PP ha experimentado un importante ascenso, y también avanza IC, pero de forma más modesta, mientras retroceden los socialistas. Por su parte, también CiU experimenta un significativo retroceso.

La participación

Estas elecciones se han caracterizado por una participación electoral inusualmente alta (63'6%) dentro de lo que es habitual en las elecciones autonómicas catalanas, aunque el nivel todavía sea muy inferior al de las elecciones generales, y también al de la mayoría de CCAA que han celebrado también elecciones autonómicas durante 1995. Barcelona y Tarragona continúan siendo las circunscripciones más abstencionistas, y Lleida y Girona las más participativas.

En relación a las elecciones autonómicas de 1992, el incremento de la participación (+8,8) forma parte de una tendencia general a nivel de España, en el marco de un proceso con expectativa de cambio político a nivel central, que fomenta la movilización por competitividad pero sobre todo una movilización selectiva favorable al PP como consecuencia del coyuntura política estatal que enmarca la elección. Como sucediera también en las elecciones generales de 1993 y en las autonómicas (en 13 Comunidades Autónomas) y municipales de Mayo de 1995, el incremento de la participación ha sido fundamentalmente urbano, un electorado más "sensible" a la influencia de los factores de coyuntura, en este caso a los derivados del contexto estatal.

Por otra parte, se mantiene la tradicional pauta de *abstención diferencial* entre elecciones autonómicas y generales. A pesar de su incremento en relación a 1992, el nivel de participación en las elecciones autonómicas vuelve a ser sistemáticamente inferior al de las generales (-11,7 en relación a 1993), y en un grado muy superior al del resto de Comunidades Autónomas.

Las pautas generales de expresión de la abstención diferencial han sido las mismas de cualquier otro par de elecciones generales-autonómicas. Su mapa es muy estable, y se basa sobre todo en las pérdidas del PSC (alrededor de la mitad de éstas como dato global), creciendo en importancia relativa y absoluta a medida que crece el tamaño de los municipios, es decir, se trata de una desmovilización fundamentalmente urbana, con especial relieve en el área metropolitana de Barcelona y Tarragona. En esta ocasión, sin embargo, la diferencia de desmovilización entre zonas es algo menor como consecuencia de la coyuntura de movilización urbana comentada anteriormente. La menor desmovilización en la ciudad de Barcelona es el caso más relevante.

Así pues, en el marco de las especiales características del contexto estatal, en estas elecciones se ha movilizado un sector de electores que habitualmente no participa en elecciones autonómicas. La entrada en escena de un gran volumen de votantes (casi 600 mil más que en 1992) está detrás, en buena parte, de los cambios en la correlación de fuerzas.

La orientación del voto

CiU ha obtenido el 40,8% de los votos, experimentando un sensible retroceso en la correlación de fuerzas respecto a 1992 (-5,2), pero se mantiene holgadamente como primer partido en las cuatro provincias catalanas, que presentan una evolución muy similar. En cifras absolutas, CiU ha conseguido casi 100 mil votos más que en 1992, pero al no obtener un incremento de votos proporcional al incremento de la participación, y por lo tanto ser menor que el de otros partidos, experimenta un retroceso en la correlación de fuerzas. En relación a las generales de 1993, sin embargo CiU experimenta un sensible avance (+7,3) como es habitual entre ambos tipos de elección.

Catalunya

	Resultados 1995	Dif. 95-91	Dif. 95-93	Diputados
Participación	63,6 %	+8,8	-11,7	
% s/voto				
CiU	40,8	-5,2	+9,2	60 (-10)
PSOE	24,8	-2,6	-9,9	34 (-6)
PP	13,1	+7,1	-3,9	17 (+10)
IC	9,7	+3,2	+2,3	11 (+4)
ERC	9,5	+1,5	+4,4	13 (+2)

La hegemonía de CiU en Las autonómicas no se ha basado sólo en los votos que restaba a sus competidores la pauta de la *abstención diferencial*, sino en otro proceso doblemente efectivo: un sector de electores que daba asiduamente su voto en las generales a PSOE y a PP, en las autonómicas lo daba a CiU, el llamado *voto*

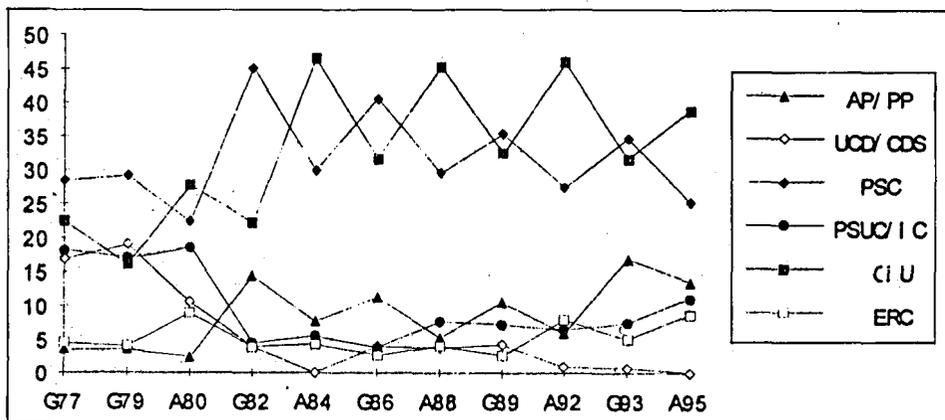
dual. Se trata, en la mayor parte de los casos, de electores centristas, poco politizados, que votan en muchos casos en función de factores como el liderazgo, el voto útil o la gestión de gobierno y menos por consideraciones ideológicas.

Pero precisamente en esta lógica pragmática e instrumental del *voto dual* va implícita una elevada sensibilidad ante los factores coyunturales, a la variación del contexto político en el que se inserta. Así, la fuerte "presencia" de un contexto estatal caracterizado por la configuración del PP como alternativa de gobierno a nivel de España, y por la polarización PP-PSOE en clave estatal, no era un contexto tan favorable a cambiar el voto hacia CiU como la situación anterior. En el nuevo marco ambos partidos estatales, y especialmente el PP, han tenido mayor capacidad de retención del "voto dual". Por lo tanto, ni CiU se ha beneficiado como otras veces del voto dual, ni tampoco los incentivos a la movilización derivados del nuevo contexto estaban relacionados principalmente con el voto a CiU. Estos son los parámetros que explican como de una buena valoración de la acción del gobierno y del Presidente Pujol, no han derivado unos resultados de estabilidad o de avance.³

El PSC, con un 25% del voto, se ha mantenido como el segundo partido en las cuatro circunscripciones, y experimenta un ligero retroceso (-2), muy inferior a los que experimentó en la mayoría de CCAA en las elecciones de Mayo de 1995. Se trata, sin embargo, del peor resultado de los socialistas en Cataluña desde 1980, y muy inferior (-9,4) al de las generales d 1993.

En general, la menor crispación con que se ha vivido en Cataluña el proceso político estatal ha limitado los efectos negativos para los socialistas derivados de la proyección estatal de la elección. Por otra parte, en Girona aparece claramente el "efecto candidato" producido por Nadal, que ha permitido a los socialistas retener gran parte los votantes *duales* en esta circunscripción.

CATALUÑA: EVOLUCION ELECTORAL 1977-1995



3. Ver, Pallarés, Francesc y Joan Font: "Las elecciones autonómicas en Cataluña 1980-92", en Del Castillo, Pilar (edit.): "Comportamiento político y electoral", Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid 1994.

El PP es el partido que ha presentado un crecimiento más espectacular en relación a las anteriores elecciones. Prácticamente dobla su cuota de voto (del 6 al 13%) pasando de ser un partido menor a situarse como tercera fuerza de Cataluña, especialmente en las provincias más pobladas de Barcelona y Tarragona, empatando con ERC en Lleida y presentando, como en ocasiones anteriores, un claro déficit en Girona. Este incremento popular ha supuesto la captación de unos 250 mil nuevos votantes respecto a las últimas elecciones autonómicas. Retrocede, sin embargo, en relación a las generales de 1993 (-3,4).

Aunque sin duda detrás de este gran crecimiento del PP se encuentran transferencias de votos de otros partidos (CiU) la explicación de su crecimiento se encuentra principalmente en la atracción de nuevos votantes y anteriores abstencionistas. En realidad, el "despegue" de este partido en Cataluña arranca en las elecciones generales de 1993, y si bien en las autonómicas de 1995 retrocede tal como es habitual en este tipo de elecciones, en el nuevo contexto estatal presenta más capacidad para retener parte del voto dual PP-CiU. Así, en las comarcas de la conurbación barcelonesa y las litorales hasta el entorno industrial de Tarragona, la magnitud de esta transferencia se ha reducido respecto al pasado, especialmente en la ciudad de Barcelona, al tiempo que el PP ha conseguido atraer a un nuevo electorado, sobre todo en las zonas urbanas, donde el trabajo político y la comunicación con los ciudadanos se realiza más a través de los *media* que en aquellos ámbitos donde es clave el factor de redes sociales y de contacto personal.

ERC, por su parte, ha obtenido unos resultados parecidos a los de 1992 (8%), aunque en contexto de participación elevada consigue un incremento de 100 mil votos, y avanza (+3,6) respecto a sus tradicionalmente más bajos resultados en las generales. La distribución de su voto es bastante regular, aunque por lo general es mayor fuera de la circunscripción de Barcelona, especialmente en Lleida, donde se mantiene como tercera fuerza. Parte de este incremento corresponde a nuevos votantes incorporados al censo electoral (hay una notable proporción de electores jóvenes en su electorado). Pero también ha logrado atraer un pequeño sector de votantes nacionalistas que anteriormente se habían inclinado por CiU, en un número poco importante para alterar el grueso del electorado convergente, pero significativo para un partido de proporciones modestas como ERC.

Con el 11% de los votos, IC se ha situado como cuarta fuerza electoral (pero quinta fuerza parlamentaria) habiendo experimentado un sensible avance (+4) respecto a las anteriores elecciones autonómicas, superior al conseguido por IU en la mayoría de CCAA en las elecciones autonómicas de mayo anterior. Ha sido su mejor resultado en Cataluña desde 1980.

Su implantación territorial es muy desigual, con una gran concentración de su voto en Barcelona ciudad y las poblaciones del cinturón industrial, presentando claros déficits en el resto del territorio. En la misma dirección, su avance aparece fundamentalmente vinculado a pérdidas del PSC y está muy localizado en grandes municipios urbano-industriales (excepto Girona), especialmente alrededor de Barcelona.

El nivel institucional

Los resultados otorgaron a CiU 60 diputados de los 135 que componen el Parlamento de Cataluña, una amplia mayoría pero 8 escaños por debajo de la mayoría absoluta, habiendo perdido 10 en relación a la anterior legislatura. El segundo grupo, los socialistas obtiene 34, habiendo perdido 6. El tercer grupo es ahora el PP, que con 17 diputados ha aumentado en 10 escaños su anterior representación (7 de ellos en Barcelona). ERC con 13 (+2) e IC (+4) completan la nueva configuración política de la Cámara.

Tras algo más de 11 años de mayoría absoluta de CiU, su inexistencia es una situación casi inédita. Es imposible decir hasta qué punto puede influir sobre la política catalana, pero es evidente que introduce cambios. Entre otras cosas porque la necesidad de apoyos condiciona estrategias

Donde mayor influencia tendrá la nueva situación es en realzar el papel del Parlamento y en una dinámica más plural en su interior.

La primera consecuencia de la pérdida de la mayoría absoluta por parte de CiU tiene lugar poco después del día de las elecciones, cuando todos los partidos de la oposición pactan el reparto de varios cargos parlamentarios y representativos: el relevo más visible tiene lugar en la presidencia de la cámara, que deja de ser de CiU por primera vez en 15 años y recae en el socialista Joan Reventós. El acuerdo también se ha reflejado en la composición de la mesa y la designación de las comisiones parlamentarias, así como en el Consejo de la Corporación Catalana de Radio y Televisión, controlado hasta ahora completamente por el gobierno de CiU. En virtud del mismo pacto, la composición de los senadores de designación autonómica es tres por CiU, dos para el PSC, uno para el PP y uno para ERC.

Sin embargo las cosas quedan aquí, aparte una dura reacción de Pujol ante este acuerdo. La expectativa de incierto panorama tras las próximas generales paraliza la situación, e incluso la remodelación del gobierno catalán es mínima. El marco estatal va a condicionar las alianzas y las estrategias de los partidos.

Tras este primer movimiento de la oposición, no se ha dilucidado, hasta el momento de la publicación de este artículo, por qué fórmula opta el gobierno en minoría de Jordi Pujol para conseguir los apoyos parlamentarios necesarios para gobernar. Se ha especulado con la posibilidad de acuerdos de legislatura o de gobernar con acuerdos puntuales según la materia. Sin embargo, ni CiU ni la oposición manifiestan ninguna prisa al respecto. Las fuerzas políticas catalanas quedan en situación de espera de los resultados de las elecciones generales de marzo de 1996 para, una vez aclarada la correlación de fuerzas en el Congreso, reabrir el tema de la gobernabilidad.

En todo caso CiU tiene la posición dominante y tiene más posibilidades para escoger: hacia la derecha, hacia la izquierda, hacia el nacionalismo, o hacia ninguna en concreto. La oposición sólo tiene una: la unión de todos los grupos, y ello será posible puntualmente, pudiendo provocar algunos problemas a CiU, pero en el marco político catalán y español es muy difícil que pueda ir más allá.

Por otra parte, el acuerdo con CiU será objeto codiciado en Cataluña, pues un

acuerdo de gobierno —en el caso de ser aceptado por CiU— posibilitaría el acceso del partido escogido a resortes del poder institucional en Cataluña que hasta ahora han sido coto cerrado de CiU, y no será fácil que lo abra. Al mismo tiempo CiU puede probablemente ser codiciado “objeto del deseo” a nivel estatal, en el caso más previsible de que ningún partido obtenga la mayoría absoluta.

En definitiva, si la noche de las elecciones una persona desinformada sobre la política catalana hubiera contemplado las reacciones de euforia de los populares, el contento de los socialistas y la cierta pesadumbre de los convergentes, hubiera pensado en unos resultados totalmente inversos a los producidos en la realidad. Era la reacción a la relación entre los resultados y las expectativas que se habían ido creando en la realidad virtual de la opinión pública. Sin embargo, poco a poco los resultados van apareciendo en su valor por si mismos, despojados de las primeras emociones.

SEGUNDA PARTE
El Estado de las AUTONOMÍAS EN 1995:
TEMAS MONOGRÁFICOS

INSUFICIENCIAS DEL CONTROL PARLAMENTARIO EN LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Alberto Arce Janáriz

SUMARIO: I. INTRODUCCION. II. SOBREDIMENSIONAMIENTO DE LA REGLA DE LA MAYORIA: 1. En la apertura de los procedimientos: especial referencia a la creación de Comisiones de investigación. 2. En el señalamiento de las iniciativas. 3. A resultas de la indisolubilidad anticipada de las Asambleas. III. DEFICIENCIAS DE PROCEDIMIENTO: 1. Dilaciones indebidas. 2. Sobrecarga de trámites. 3. Escasa apertura social. IV. PROBLEMAS DE ORGANIZACION: 1. Pleno y Comisiones. 2. Organos rectores. 3. Diputación Permanente. 4. Organos auxiliares: Defensor del Pueblo y Sindicatura de Cuentas. V. CUESTIONES DE CONTENIDO: 1. Sectores con déficit de control: altos cargos, ejecución presupuestaria, convenios y acuerdos de cooperación; cumplimiento de mociones; evaluación legislativa; asuntos europeos. 2. Sectores con exceso de control: control parlamentario y distribución de competencias.

I. INTRODUCCION

Que del control parlamentario en las Comunidades Autónomas se refieran aquí únicamente insuficiencias no significa en modo alguno que se le nieguen cualidades. Las tiene, y seguramente más acentuadas incluso que en el Estado, porque, además de ser, como en éste, elemento básico de la representación en cuanto garante de la voluntad popular,¹ los datos recogidos en las respectivas publicaciones oficiales parecen avalar la impresión de que en las Comunidades Autónomas el control parlamentario ha venido a dar identidad funcional a unas Asambleas cuya producción legislativa, aunque encomiable en algún caso, no ha alcanzado hasta la fecha cotas por lo general señaladamente destacables.² Si, no obstante, el acento se pone en los defectos antes que en las virtudes no es para recrearse en ellos, sino precisamente con el convencimiento de que la especial significación institucional

1. J. García Morillo, *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1985, págs. 20 y 21.

2. De estar únicamente a los datos cuantitativos, la actividad de control de las Asambleas autonómicas es generalmente considerable. Las Memorias de Legislatura así lo acreditan. Pero la cantidad no es por sí misma marca de calidad, y que el control sea mucho no significa *eo ipso* que además sea bueno, es decir, eficaz. Del mismo modo que es ya un lugar común insistir en que la calidad de la legislación está en proporción inversa a su cantidad, hasta cabría preguntarse si la cantidad del control no estará también reñida, en algún caso al menos, con su calidad. Al respecto, véase J. García Morillo, "Algunos aspectos del control parlamentario", en A. Garrarena Morales (ed.), *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, Tecnos, 1990, pág. 250.

que el control parlamentario ha llegado a cobrar ya en las Comunidades Autónomas justifica cualquier intento dirigido reforzar sus potencialidades.

Por otro lado, aunque aquí se traigan sólo las insuficiencias, no están todas las que son. A las seleccionadas, que vendrían a ser las más comunes al conjunto de las Asambleas autonómicas, habría que agregar las que aquejan con carácter general al instituto del control parlamentario en toda Asamblea actual y las que puedan aquejarle en la concreta realidad de cada Asamblea autonómica en particular. Pero aquéllas por exceso y éstas por defecto no son de la ocasión.

Una última cautela antes de empezar. Los análisis sobre Comunidades Autónomas, cuando como éste han de referirse a todas ellas, corren el riesgo de incurrir en generalizaciones insuficientemente fundadas y de despreciar los factores diferenciales. Hay, qué duda cabe, rasgos comunes, pero también, y cada vez en mayor medida, elementos singulares. Los estudios de conjunto sobre el complejo mundo de las diecisiete Comunidades,³ particularmente denso en el campo parlamentario, va tornándose, a medida que cada Comunidad encuentra sus propias soluciones, progresivamente más problemático. El riesgo no ha pasado inadvertido, pero, con toda seguridad, no siempre habrá sabido evitarse.

II. SOBREDIMENSIONAMIENTO DE LA REGLA DE LA MAYORIA

1. En la apertura de los procedimientos: especial referencia a la creación de Comisiones de investigación

La primera constatación vendría a ser que la regla de la mayoría está generalmente sobredimensionada en la función de control de las Asambleas autonómicas, en las que, por lo común, no ya la *resolución* de los procedimientos de control, sino también su misma *apertura* queda sustraída a las minorías.

El *principio* de la mayoría no es *dominio* de la mayoría, dejó escrito H. Kelsen en un lugar ya común.⁴ Y esa observación se vuelve particularmente reveladora cuando se piensa en la actividad de control parlamentario, cuyo *agente natural* es precisamente la minoría.⁵ La regla de la mayoría sufriría desde luego si la decisión

3. Se dejan fuera del estudio Ceuta y Melilla. Las Leyes Orgánicas 1/95 y 2/95, por las que se han aprobado, respectivamente, los Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla, eluden la caracterización de esas dos ciudades como Comunidades Autónomas. Además, aunque sus arts. 12.1 d) atribuyen a la Asamblea la función de "impulsar y controlar la acción del Consejo de Gobierno", no hay todavía desarrollo normativo ni experiencia práctica que permitan conocer los términos en los que habrá de desenvolverse.

4. H. Kelsen, *Escritos sobre la democracia y el socialismo*, trad. esp., Madrid, Debate, 1988, pág. 99.

5. En expresión L. López Guerra, "El titular del control parlamentario", Conferencia en las *VI Jornadas de Derecho Parlamentario*, organizadas por las Secretarías Generales del Congreso y del Senado y celebradas en Madrid, en enero de 1995, pág. 8 del original. Se sostiene incluso que la mayoría, lejos de ser el agente del control, es su destinatario. Al respecto, véase A.J. Sánchez Navarro, "Control parlamentario y minorías", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 88, 1995, pág. 251. Proclive, en cambio, a un concepto de control como "atributo último de la mayoría parlamentaria" parece mostrarse A. Embid Irujo, "El control parlamentario del Gobierno y el principio de la mayoría parlamentaria. Algunas reflexiones", *Revista de las Cortes Generales*, núm. 25, 1992, págs. 11 y 17.

final del control, la que plasme sus resultados, pudiera serle hurtada a la mayoría e impuesta por las minorías. Pero el control parlamentario no es sólo decisión, resolución; es también, y antes que eso, deliberación, discusión.⁶ Y, en esa medida, así como resulta difícilmente cuestionable que, por exigencia de la regla de la mayoría, deba ser de su competencia resolver después de deliberar, no lo es tanto, en cambio, que deba serlo también hacer posible la deliberación o el intercambio de pareceres que preceda a la resolución.⁷ En dirección opuesta señalan, al contrario, las exigencias del pluralismo político, entre las que no cuesta reconocer, como lo ha hecho ya J. Jiménez Campo, la de dotar a las minorías de “de medios de acción eficaces para realizar su tarea, esto es, para llevar a cabo el control parlamentario”.⁸

El sobredimensionamiento de la regla de la mayoría se aprecia con particular nitidez en el régimen de las comparecencias parlamentarias de los miembros del Gobierno y empleados públicos, en las que de intercambiar pareceres, y no de tomar acuerdos, principalmente se trata. En la práctica totalidad de las Asambleas, para que las comparecencias sean solicitadas es necesario que la mayoría lo acuerde expresamente. Diputados y Grupos retienen, sí, la facultad de proponer, pero es la mayoría la que en cada caso decide.⁹ Sólo algunos pocos Reglamentos, sobre todo tras las reformas emprendidas en esta década de los noventa, han venido a reconocer a las minorías, bien que cualificadas, el derecho no ya a proponer a la mayoría solicitudes de comparecencias, sino a recabarlas sin su expresa conformidad.¹⁰

La significación de abrir a las minorías el procedimiento de las comparecencias resulta acentuada por la importancia que éstas han llegado a cobrar de modo generalizado, no sólo, con ser eso importante, como vía para obtener información de primera mano que permita presentar con conocimiento de causa ulteriores iniciativas, sino también, y muy particularmente, como ocasión para plantear al Gobierno cuestiones concretas, e incluso sorprendidas, con una espontaneidad que, siendo

6. Si la regla de la mayoría admite, según precisa R. L. Chueca Rodríguez (*La regla y el principio de la mayoría*, Madrid, CEC, 1993, pág. 159), dos aplicaciones, la que “impide que una minoría imponga su voluntad a los más” y la que reserva a la facción más numerosa “el derecho a tomar la decisión”, hacer de las dos una suma infrangible en el ámbito del control parlamentario puede ocluir esta función.

7. “Las minorías han de tener reconocido el derecho a debatir, criticar e investigar, aunque, como es lógico, la mayoría tenga al final la capacidad de decidir”, señala M. Aragón Reyes, “Información parlamentaria y función de control”, en AAVV, *Instrumentos de información de las Cámaras parlamentarias*, Madrid, CEC, 1995, pág. 26.

8. J. Jiménez Campo, “Pluralismo político”, en AAVV, *Enciclopedia Jurídica Básica*, vol. III, Madrid, Civitas, 1995, pág. 4914.

9. Queda sujeta también a la voluntad de la mayoría la solicitud por las Comisiones de información escrita al Gobierno y la Administración. Pero esa limitación se amortigua con la facultad de los parlamentarios (miembros de las Comisiones) de recabar por sí mismos la información, aunque su funcionalidad no sea comparable.

10. El Reglamento del Parlamento de Andalucía lo reconoce a una décima parte de los miembros de la Cámara o de la Comisión de que se trate (art. 150.1); el del Parlamento de Baleares, a una quinta parte de los Diputados (art. 175.1); el del Parlamento de Navarra a “una quinta parte de los miembros del Parlamento o de los Grupos Parlamentarios que, como mínimo tengan tal representación” (art. 198.2); el de las Cortes de Aragón, a dos Grupos Parlamentarios (art. 199.1), y el de las Cortes de Castilla y León, a un Grupo o una quinta parte de los miembros de la Comisión (art. 142.1).

conveniente para la eficiencia del control, ha sido, sin embargo, prácticamente eliminada del resto de los procedimientos rogatorios,¹¹ aun cuando, ciertamente, también el desarrollo de las comparecencias padezca todavía algunas rigideces en casi todos los Reglamentos.¹²

Otro tanto cabe decir de los debates monográficos sobre cuestiones de política general, no ya del que preceptivamente suele tener que celebrarse en casi todas las Comunidades al inicio de cada año legislativo,¹³ sino más bien de otros cuya celebración no es preceptiva y cuyo objeto, aunque no deje de ser general, queda necesariamente más delimitado. Al igual que en el caso de las comparecencias, también aquí su celebración, cuando sea instada desde la Cámara, necesita de ordinario la anuencia expresa de la mayoría. Sólo el Reglamento del Parlamento de Cataluña, en la reforma de 1987, ha venido a hacer debida la celebración de este tipo de debates cuando su solicitud sea suscrita por una minoría.¹⁴ Ciertamente, estos debates, a diferencia de las comparecencias, terminan con la votación de propuestas de resolución. Pero es precisamente en casos así donde la escisión entre resolución y deliberación previa como espacios distintos, el primero reservado a la mayoría y el segundo en cambio más idóneo cuanto más abierto a las minorías, muestra mejor su innegable virtualidad.

Está bastante extendida la convicción de que, imitando alguna experiencia comparada (la alemana, la europea), las minorías debieran tener derecho a imponer la creación de Comisiones de investigación aun contra la voluntad de la mayoría,¹⁵ que no ha dejado en prácticamente ninguna Asamblea autonómica de ejercer, aunque con frecuencia variable, su veto. Una mínima coherencia con lo que se lleva dicho obliga evidentemente a adherirse a esa razonable reclamación. Con todo, concurre en el caso de las Comisiones de investigación un factor que no habría que pasar por alto aun cuando sólo fuera para ponderar su alcance recatemente.

11. J. F. López Aguilar, *La oposición parlamentaria y el orden constitucional*, Madrid, CEC, 1988, pág. 240.

12. Las mismas que perjudican a las comparecencias en el Congreso, cuyo modelo han seguido las Asambleas Autonómicas. Véase J. M^a. Gil-Robles Gil-Delgado "Las comparecencias ante las Comisiones de las Cortes: ¿control o información?", en AAVV, *Actualidad y perspectivas del derecho público a finales del Siglo XX. Homenaje al Profesor Garrido Falla*, vol III, Madrid, Editorial Complutense, 1992, pág. 1966.

13. Que, en parte, podría merecer parecidas críticas a su modelo del debate sobre el estado de la nación. Así, las de F. Rubio Llorente en "El estado de las naciones", *El País*, 28 de febrero de 1995, pág. 11.

14. Al menos una cuarta parte de Diputados o por Grupos que representen como mínimo a una quinta parte de miembros del Parlamento (art. 125.2). Sobre este tipo de debates, J. Vintró Castells, "Los procedimientos no legislativos", en A. Figueroa Laraudogoitia y J.C. Da Silva Ochoa (Coords.), *Parlamento y Derecho*, Vitoria-Gasteiz, Parlamento Vasco, 1991, pág. 375.

15. Véase, por todos, A. Arévalo Gutiérrez, "Comisiones de investigación y de encuesta", en J.C. Da Silva Ochoa (Coord.), *Las Comisiones parlamentarias*, Vitoria-Gasteiz, Parlamento Vasco, 1994, págs. 389-397; Id. "Las Comisiones de investigación de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 43, 1995, págs. 143-154.

La cuestión radica en la circunstancia de que las Comisiones de investigación sólo pueden crearse para investigar "asuntos de interés público"¹⁶ (de la Comunidad Autónoma respectiva).¹⁷ Esa cláusula del interés público puede desplegar algunas consecuencias relevantes para lo que aquí importa.

El Tribunal Constitucional ha precisado que "en un Estado democrático de Derecho que proclama como valores superiores del ordenamiento jurídico la libertad y el pluralismo político, la vía natural de expresión de la idea y el contenido que la sociedad (...) tiene del interés público vigente en cada caso, cuando se trata de la adopción de acuerdos que llevan consigo opiniones de naturaleza primaria o prevalentemente política (...) la constituye la voluntad mayoritaria de los órganos representativos formada en debate público y a través de los procedimientos jurídicos establecidos (...)" (STC 130/91, FJ 5). Esta doctrina, que reconoce en la voluntad mayoritaria la "vía natural" de manifestación del interés público, podría blandirse para mantener en la mayoría la facultad de decidir la creación de Comisiones de investigación, en la medida en que, en efecto, únicamente procede cuando de "asuntos de interés público" se trate, o, al menos, para no dejarla sin capacidad alguna de veto sobre las propuestas de las minorías.¹⁸

La conveniencia de calibrar adecuadamente el equilibrio entre mayoría y minorías en las Comisiones de investigación ha venido ahora a quedar subrayada en las Comunidades Autónomas por el recientemente aprobado nuevo Código Penal (art. 502), que, en una clara tendencia a fortalecer los poderes de investigación de las Asambleas autonómicas,¹⁹ tipifica como delito de desobediencia la incomparecencia ante sus Comisiones de investigación (y castiga al compareciente que en su testimonio faltare a la verdad), extendiendo, tal como reclamaba la doctrina,²⁰ lo ya

16. Únicamente el Reglamento de la Asamblea de Murcia omite esa precisión. En el de la Asamblea Regional de Cantabria, la investigación puede versar "sobre cualquier asunto o materia" (art. 50).

17. Aunque no todos los Reglamentos requieren que el interés público lo sea de o para la Comunidad Autónoma (lo hacen los de la Diputación General de La Rioja [art. 40], el Parlamento Balear [art. 51], las Cortes Valencianas [art. 50] y la Asamblea de Madrid [art. 50]; en Castilla-La Mancha, es el Estatuto de Autonomía [art. 11] el que contrae la investigación a asuntos de "interés para la región"), esa condición puede entenderse implícita, por consecuente con el sistema autonómico, en todos ellos, como, por acudir a un modelo no del todo alejado del nuestro, ha venido entendiéndose a propósito de los poderes de *inchieste* de los *Consigli* regionales en Italia. Véase, al respecto, T. Martines, *Il Consiglio Regionale*, Milán, Giuffré, 1981, pág. 152.

18. Ya tuve ocasión de examinar con más detalle estos mismos problemas en otro trabajo anterior: "Creación, composición y órganos directivos de las comisiones parlamentarias", en J.C. Da Silva Ochoa (Coord.), *Las Comisiones parlamentarias*, Vitoria-Gasteiz, Parlamento Vasco, 1994, págs. 259-263.

19. Esa tendencia se ha manifestado también de modo particular en Navarra con la Ley Foral 21/94, de 9 de diciembre, por la que se regula la obligación de comunicación (por el Departamento de Economía y Hacienda) de determinados datos (entre ellos, declaraciones tributarias) relativos a miembros del Gobierno Foral, parlamentarios forales, miembros de las Corporaciones Locales de Navarra, altos cargos y puestos de libre designación a requerimiento de las comisiones de investigación del Parlamento de esa Comunidad.

20. P. Fernández-Viagas Bartolomé, "La comparecencia de los ciudadanos ante las comisiones de investigación de las Asambleas Legislativas", *Revista de las Cortes Generales*, núm. 27, 1992, págs. 7-31; últimamente, M. M^a. Razquin Lizarraga, "Problemas actuales de la obligación de comparecer ante los Parlamentos autonómicos", en AAVV, *Jornadas de debate sobre reforma de los Reglamentos Parlamentarios*, Sevilla, Parlamento de Andalucía, 1996, pág. 102.

previsto desde la Ley Orgánica 5/1984 para la incomparecencia ante las Comisiones de investigación del Congreso y del Senado.

Razonablemente, la novedad deberá ser ante todo valorada para ponderar si la posibilidad de castigo penal del incompareciente aconsejaría dejar en la mayoría (como excepción, por consiguiente, del régimen general sugerido para las comparecencias ante el resto de las Comisiones) la facultad de solicitarlas o, al menos, la de impedir las que las minorías propongan. Sería un modo de racionalizar una vía que, surgida legalmente sin los matices y cautelas que habrían sido convenientes, puede, multiplicada por diecisiete Asambleas autonómicas, crear situaciones verdaderamente problemáticas: ¿incurrirá en delito la autoridad o el funcionario del Estado o de una Comunidad Autónoma que, requerido por una Comisión de investigación de otra, no comparezca?

Pero, aun siendo la nueva regulación penal más inmediatamente relevante para el régimen de las comparecencias ante las Comisiones de investigación, cabría preguntarse si además no debería ser tampoco por entero ajena a la creación misma de este tipo de Comisiones, pues la delimitación adecuada del alcance de la investigación en la propuesta y en su caso acuerdo de creación permitirá evitar problemas ulteriores que las comparecencias puedan luego plantear.

La *conexión autonómica* del interés público, a la que antes se hizo referencia (que el interés público del asunto a investigar lo sea de o para la Comunidad de que se trate), ayudará a resolver posiblemente algunos de estos problemas. Permitirá, en efecto, establecer límites en la determinación de los sujetos controlados y en la exigencia de responsabilidades políticas.²¹ Pero, en la práctica, la delimitación no será siempre fácil,²² y, casi con toda seguridad, no será suficiente para evitar los

21. J. García Morillo ("El control parlamentario de las Cortes Generales y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas: autonomía y comisiones de investigación", Ponencia presentada en las *VI Jornadas de Derecho Parlamentario* organizadas por las Secretarías Generales del Congreso de los Diputados y del Senado y celebradas en Madrid, en enero de 1995, pág 14 del original) señala a propósito de las comisiones de investigación de las Asambleas autonómicas: "Por una parte, es claro que su actuación debe circunscribirse a su respectivo ámbito territorial. Por otro lado, ninguna de ellas puede intentar, mediante las Comisiones de investigación, controlar a órganos públicos que no están sometidos a su control y si lo están a un control ajeno, ni, por consiguiente, controlar el ejercicio de competencias que corresponden a otros órganos distintos de ellas mismas o los por ellas controlados".

22. Aunque no sea esta nota lugar adecuado para entrar a fondo en esa cuestión, sí cabe hacer al menos dos observaciones.

La limitación territorial no debiera impedir la creación u obstaculizar el funcionamiento de las comisiones de investigación autonómicas cuando las actuaciones investigadas puedan tener, lo que no será difícil, alguna derivación secundaria fuera de la Comunidad respectiva, cuya aclaración por o ante las comisiones sea imprescindible para sus trabajos. "El deber de auxilio recíproco" (STC 18/92, FJ 4), de "recíproca ayuda y mutua lealtad" (STC 96/86, FJ 3) entre los poderes del Estado y de las Comunidades Autónomas y entre los de éstas (STC 64/90, FJ), que el Tribunal Constitucional ha identificado en la base misma del sistema autonómico, permitiría a las comisiones de investigación autonómicas recabar en esos casos la colaboración de las autoridades del Estado o de otras Comunidades Autónomas. En Alemania, a partir del deber de mutua asistencia "judicial y administrativa" entre Federación y Estados que establece el art. 35.1 de la Constitución, es bastante pacífica en la doctrina la tesis que admite que las investigaciones de las comisiones de los Landtags no se detengan necesariamente en los límites territoriales del Land de que se trate. Véase W. Simons, *Das Parlamentarische Untersuchungsrecht im Bundesstaat*, Berlín, Dunker & Humboldt, 1991, pág. 227.

solapamientos y el abuso incluso de estos instrumentos inspectivos, con los que, llegado el caso, podrían forzarse, por razones meramente políticas (gobiernos de partido diferente y enfrentado en la Comunidad investigadora y en el Estado o en la Comunidad Autónoma cuyos cargos públicos sean llamados a comparecer), conductas eventualmente delictivas. No desapoderar a la mayoría de todo control en la utilización de estos instrumentos de investigación parlamentaria puede ser una precaución razonable ante los ocasionales efectos perversos de la nueva regulación penal en el conjunto del sistema autonómico. Las consecuencias procedimentales que, desde la jurisprudencia constitucional, cabría anudar, según se dejó indicado, a la cláusula del interés público podrían llegar a adquirir a ese fin alguna significación.

Las Cortes de Castilla y León incorporaron en la reforma de su Reglamento de 1990 (art. 50) una fórmula a mitad de camino, que favorece los derechos de las minorías en la creación de Comisiones de investigación, pero que no desapodera enteramente a la mayoría de todo margen de maniobra,²³ y que, por ello, puede

Por otro lado, la limitación competencial impide claramente que la investigación se ordene para controlar o exigir responsabilidades a autoridades que no lo sean de la Comunidad. Pero bien puede ocurrir que no sea factible, ni razonable, valorar lo que sea imputable a las autoridades autonómicas sin conocer también lo que haya podido deberse a autoridades distintas, del Estado o de otras Comunidades Autónomas, o que cueste deslindar actuaciones de unas y otras autoridades con criterios de competencia, bien porque las actuaciones transcurran, como suele suceder, por cauces informales (entrevistas, correspondencia, etc.), y sean por eso difícilmente enjuiciables en términos de competencia, bien porque se trate de asuntos, lo que no será nada infrecuente, en los que autoridades estatales y autonómicas compartan competencias y en los que, si la línea competencial fuera un muro infranqueable, la investigación quedaría seguramente abocada al fracaso. El deber de "recíproca ayuda y mutua lealtad" permitiría también en casos como éstos reprochar la obstaculización o la negativa a colaborar de autoridades del Estado o de otra Comunidad, sin perjuicio de que las conclusiones de la investigación (las conclusiones, pero no el procedimiento que permita alcanzarlas) hayan de contraerse a las de la Comunidad correspondiente.

El caso de la Comisión de investigación constituida en la Junta General del Principado de Asturias durante la III Legislatura sobre "las actuaciones realizadas para la instalación de una refinería de petróleos en Asturias" puede ser bastante ilustrativo. "Las actuaciones" no se circunscribían estrictamente al ámbito territorial del Principado y a las autoridades de la Comunidad. Se recabó información escrita (que en algún caso se facilitó) y comparencias (que no se celebraron) de autoridades estatales y de otra Comunidad (Castilla y León). En sus conclusiones, la Comisión propuso al Pleno poner de manifiesto la responsabilidad no sólo de autoridades de la Comunidad, sino también de algunas del Estado. El Pleno, sin embargo, eliminó toda alusión a las autoridades del Estado. Véanse las conclusiones de la Comisión y la Resolución del Pleno en BOCG, Serie E, núms. 239, de 20 de diciembre de 1994, y 242, de 16 de enero de 1995.

23. Desde su reforma de 1994, el Reglamento de la Diputación General de La Rioja reconoce la facultad de proponer la creación de comisiones de investigación a un mínimo de dos Grupos o de la quinta parte de los Diputados y previene que, sometida en todo caso a debate y votación en el Pleno, "la aprobación de las comisiones de investigación se producirá siempre que no se oponga la mayoría simple de la Cámara" (art. 40.2). Al no arbitrar, a diferencia la fórmula de las Cortes de Castilla y León que se explica en el texto, el modo de evitar el debate y votación, que parece necesario en todo caso, el requisito (para que la comisión se cree) de que la mayoría simple no se oponga a la creación supondrá necesariamente que habrá una mayoría simple que, por el contrario, apoyará la creación, pues la mayoría simple, como es bien sabido, se alcanza cuando los votos afirmativos superan a los negativos cualquiera que sea el número de las abstenciones: o hay más síes que noes o hay más noes que síes; *tertium non datur*.

ahora ofrecer particular interés. En esa Asamblea, cuando la solicitud de creación aparezca suscrita al menos por dos Grupos o la quinta parte de parlamentarios, se entenderá creada la Comisión (siempre naturalmente que la solicitud sea admitida a trámite por la Mesa) con tal que durante los quince días siguientes al de la publicación de la solicitud en el Boletín Oficial de la Cámara ningún Grupo se oponga; si alguno lo hace, la creación será debatida en el Pleno, pero para que la Comisión no se cree será necesario que en contra de su creación vote la mayoría absoluta de los Procuradores.²⁴

2. En el señalamiento de las iniciativas

También en el señalamiento de las iniciativas de control es apreciable un cierto desequilibrio perjudicial para las minorías. Las muestras del *favor maioris partis* son en ese campo numerosas. Algunas, del todo evidentes. Otras se revelan a su servicio en cuanto se araña un poco. Basten aquí dos relativas al señalamiento de preguntas, que, por la profusión de este tipo de iniciativa, resultan muy ilustrativas: a) múltiples Reglamentos prescriben un *question time* para preguntas, pero la trascendencia de hacerlo se relativiza bastante cuando se repara en que, en las Asambleas autonómicas, la actividad legislativa es mucho más escasa que en las Cámaras que primeramente implantaron el *question time* y, en ellas, las iniciativas de control son, por el contrario, las más habituales, con lo que, antes que garantía, el *question time*, como los cupos que suelen distribuirlo, se convierte (si es un máximo), o corre el riesgo de verse convertido (si es un mínimo que pueda acabar en máximo), en limitación para las minorías; b) en casi todas las Asambleas, se reconoce prioridad a las preguntas de Diputados que no hayan formulado ninguna en el período de sesiones de que se trate: si alguno hay, no será difícil que pertenezca a la mayoría, cuyos parlamentarios podrán formular estratégicamente preguntas para, haciendo valer su prioridad, impedir o demorar (lo que en ocasiones equivaldrá a desactivar por completo) preguntas de la oposición.

Aumentar la influencia de las minorías en la formación del orden del día puede contribuir a reforzar la función de control.²⁵ El Gobierno tiene reconocida, en la práctica totalidad de los Reglamentos, la facultad de solicitar la inclusión prioritaria de algún asunto, lo que la mayoría cabalmente no le denegará (si la mayoría es hostil al Gobierno, éste se cuidará de no hacer uso de esa facultad). Los Grupos minoritarios, en cambio, carecen de ella; sólo pueden proponer a la mayoría, pero no imponerle en ningún caso, la modificación sobrevenida del orden del día, y necesitan la unanimidad de la Junta de Portavoces (unanimidad que el o los Grupos que apoyen al Gobierno, aun cuando sean una minoría mayoritaria, siempre podrán frustrar) para la inclusión de algún asunto que no estuviera en condiciones

24. Sobre alguno de los problemas que puede vérsese a esa fórmula, A. Arce Janáriz, "Creación, composición...", cit., pág. 266.

25. En el mismo sentido, aunque por referencia al Congreso y al Senado, A. Moreno García, "Los derechos de las minorías en la ordenación del trabajo parlamentario", *Revista de las Cortes Generales*, núm. 25, 1992, págs. 80-81.

de ser debatido. Corregir esos desequilibrios es posiblemente uno de los medios más eficaces para revitalizar la función de control.²⁶

3. A resultas de la indisolubilidad anticipada de las Asambleas

En las Comunidades cuyo Presidente carece de la facultad de disolver anticipadamente la Asamblea —son las más—²⁷ la regla de la mayoría puede resultar también sobredimensionada en el campo de los instrumentos de control cuando el Gobierno controlado se encuentra en minoría, lo que no es infrecuente tras las últimas convocatorias electorales autonómicas.

El sobredimensionamiento viene dado aquí porque, cuando no se da la posibilidad de disolución anticipada, la regla de la mayoría parlamentaria y con ella los instrumentos de control quedan obligados a regir situaciones para las que no han sido pensados. Particularmente, la regla de la mayoría puede sobreactuarse para convertir los instrumentos de control, que ciertamente se revitalizan frente a todo Ejecutivo minoritario, en armas de bloqueo o mecanismos de suplantación de la acción de gobierno. El riesgo es evidente cuando las fuerzas de oposición, numéricamente superiores, pero sin afinidad suficiente para que la moción de censura les resulte útil, convergen de forma estable en una suerte de *coalición de control*²⁸ (la llamada *pinza*)²⁹ al servicio de estrategias que, más allá de los contornos naturales de la función de control, vayan desde el acoso del Gobierno hasta la misma ingobernabilidad (*mayorías de desgobierno*).³⁰ Pero, aun siendo esos casos los más significativos, también las coincidencias esporádicas, con tácticas más a corto plazo, pueden generar el mismo peligro cuando los encuentros, aunque discontinuos, sean, no obstante, decisivos.³¹

No parece dudoso que en circunstancias similares las consecuencias negativas de la sobreactuación de los instrumentos de control por la aplicación ciega de la mayoría numérica (como mayoría no de gobierno, sino de *desgobierno*) justificaría

26. Acompañado al propio tiempo de garantías para la presencia real de las minorías en los órganos competentes para la programación de los trabajos y la fijación de los órdenes del día. Véase al respecto A. J. Sánchez Navarro, *Las minorías en la estructura parlamentaria*, Madrid, CEC, 1995, págs. 133 y ss.

27. La disolución anticipada sólo está prevista en el País Vasco (Ley 7/81), Cataluña (Ley 8/85), Galicia (Ley 11/88), Madrid (Ley 5/90), Andalucía (Ley 6/94) y Aragón (Ley 1/95). A la fecha de este trabajo, las Cortes de Castilla y León han tomado en consideración una proposición de ley de disolución (regulando también la cuestión de confianza), en la línea de las Leyes de Madrid y Aragón.

28. La expresión se toma de E. Gil Calvo, "Coalición", *El País*, 15 de enero de 1996, pág. 17.

29. En relación con la situación de Andalucía, el riesgo de desviar la función de control de sus verdaderos fines la destacan E. Aja y E. Roig, "Crónica de Derecho autonómico: las Comunidades Autónomas en 1994", *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 7, 1995, pág. 246.

30. A ellas alude, por referencia a la situación de Andalucía durante la última Legislatura, J. Pérez Royo, "El voto estéril", *El País*, 2 de febrero de 1996, pág. 16.

31. A propósito de Asturias, J. Tuñón Bárzana, "La Junta General del Principado de Asturias en 1995", *Revista Jurídica de Asturias*, núm. 19, 1995, pág. 243.

la posibilidad (al menos la posibilidad) de la disolución anticipada, en cuanto que la disolución (o al menos la posibilidad de disolver como arma disuasoria)³² puede, en efecto, ser la única salida antes de que los conflictos se enquisten en las instituciones y la atmósfera política se enrarezca hasta hacerse irrespirable.³³

Ciertamente, la disolución anticipada no es la panacea. De hecho, también donde hay disolución anticipada pueden surgir *mayorías de desgobierno o coaliciones negativas*. Pero indudablemente la factibilidad de la disolución puede contribuir de forma positiva a la gobernabilidad. Con todo, es claro que, además de hacerla posible, habría que pensar en otras medidas.

Seguramente, habría que empezar por preguntarse si las fórmulas de algunos Estatutos que facilitan la formación de gobiernos en minoría dando la presidencia de la Comunidad a la fuerza más votada en la convocatoria electoral cuando se agoten sin éxito los plazos para la elección parlamentaria del Presidente, son las más adecuadas, e, igualmente, si lo son algunos procedimientos de elección presidencial en los que antes que la confianza de la Cámara (que se presume) lo que hace falta es únicamente la no desconfianza expresa de la misma.³⁴

Y, asimismo, habría que propiciar —ésta sería realmente la máxima prioridad— lo que E. Aja ha llamado “cultura del gobierno minoritario”,³⁵ que, por un lado, diera cabida a gobiernos de coalición basados en compromisos menos laxos, pero también más duraderos que los pactos de legislatura o los apoyos puntuales, y en la que el modelo de oposición *combativa*, que por lo común ha venido prefiriéndose en las Comunidades Autónomas, dejara paso a otro de oposición más *cooperativa*, que sepa permitir la acción del Gobierno y renunciar, al mismo tiempo, a la gestación de *mayorías de desgobierno* estables cuando no haya posibilidad de Gobiernos alternativos (Extremadura parece haber dado ya algún ejemplo de esa “cultura”). Posiblemente fuera útil a ese fin recuperar algunas ideas que, si no son comunes, debieran serlo: la idea de que la dirección política es competencia del

32. I. Molas, “La disolución del Parlamento” en M.A. Aparicio (Coord.), *Parlamento y sociedad civil*, Cátedra de Derecho Político de la Universidad de Barcelona, 1980, pág. 105; A.J. Porras Nadas, “El régimen parlamentario de Andalucía”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 21, 1995, pág. 22.

33. Partidario de generalizar en las Comunidades Autónomas la disolución anticipada discrecional precisamente para situaciones que refiere como “bloqueo total” se manifiesta A. Bar Cendón, *La disolución de las Cámaras legislativas en el ordenamiento español*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1989, pág. 303. También a favor de la extensión, M. L. Balaguer Callejón, “Derecho de disolución e investidura automática en las Comunidades Autónomas”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 18, 1989, pág. 277.

34. Sobre esas fórmulas y esos procedimientos, véase la crítica de F.J. Bastida Freijedo, “Investidura de los Presidentes autonómicos y parlamentarismo negativo”, *Revista Jurídica de Asturias*, núm. 17, 1993, págs. 22-37. Muy sugestivas también, en relación con las fórmulas de atribución automática de la Presidencia a la fuerza política más votada como cláusula de cierre para los supuestos de imposibilidad de elección parlamentaria, las consideraciones sobre el “Presidente de resignación” de I.E. Pitarch i Segura, “El diálogo del Gobierno con el Parlamento desde el artículo 37 del Estatuto de Autonomía de Andalucía”, en AAVV, *Jornadas de debate sobre reforma de Reglamentos Parlamentarios*, Sevilla, Parlamento de Andalucía, 1996, págs. 53-63.

35. E. Aja, “Valoración general”, en AAVV, *Informe Comunidades Autónomas 1994*, cit. pág. 50.

Gobierno;³⁶ la idea también de que los instrumentos de control presuponen y dan permanencia y continuidad a la relación fiduciaria entre Parlamento y Gobierno;³⁷ o la idea, en fin, de que, al menos en las Comunidades donde la investidura del Presidente requiera la confianza expresa de la Cámara, la aprobación de su programa, implícita en la superación de la investidura, debiera tener consecuencias no sólo para el Gobierno que haya de ejecutarlo, sino también para la propia Cámara que lo aprueba,³⁸ sin perjuicio de que el programa pueda recibir contenidos, o rectificaciones adicionales desde el Gobierno (en comparecencias es frecuente) o desde la Cámara (a través de mociones y resoluciones).³⁹

Por otro lado, aunque no conviene perder de vista que el hecho de que se haga posible la disolución anticipada no prejuzga el empleo que haya de hacerse de ella,⁴⁰ los efectos negativos (sobre las Administraciones autonómicas, sobre el Gobierno de la Nación, sobre los electores) de un uso absolutamente discrecional y no sincronizado de la disolución en el conjunto de las Comunidades Autónomas son claros y acaso justifiquen límites que disuadan de su utilización inmoderada. Así parece haberse entendido en Madrid y Aragón, donde la disolución no es posible cuando esté en trámite una moción de censura ni antes de que transcurra un año desde la última disolución anticipada y donde el mandato de la nueva Cámara concluye en la fecha de vencimiento de la Legislatura en la que tenga lugar la disolución.⁴¹

Con todo y con eso, con límites o sin ellos, parece difícil seguir manteniendo la imposibilidad de disolver anticipadamente las Asambleas: dejar al Gobierno y a la Asamblea "condenados a entenderse" no es siempre la mejor solución para la estabilidad.⁴² La indisolubilidad del vínculo de la Legislatura puede terminar por

36. Aun cuando la potestad que la mayor parte de los Estatutos de Autonomía reconocen a las Asambleas para impulsar e incluso orientar la dirección política del Gobierno haga más difícil trasladar al plano autonómico la noción de *reserva de Gobierno* sobre la dirección política, defendida para el Gobierno de la Nación por L. López Guerra ("Funciones del Gobierno y dirección política", *Documentación Administrativa*, núm. 215, 1988, pág. 24), lo cierto es que son los propios Estatutos de Autonomía los que encomiendan a los Consejos de Gobierno la dirección política (su titularidad) de la Comunidad respectiva.

37. J. García Fernández, "La función de control del Parlamento sobre el Gobierno", *Revista de las Cortes Generales*, núm. 31, 1994, pág. 42.

38. Véase al respecto C. Viver Pi-Sunyer, "Algunos problemas jurídicos en torno a la actividad de dirección política de los Ejecutivos de las Comunidades Autónomas", en AAVV, *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, Barcelona, Diputación Provincial, 1985, pág. 318. Recientemente ha venido a insistir en la relevancia de la aprobación del programa J. García Fernández, *El Gobierno en acción*, Madrid, CEC, 1995, pág. 136.

39. J.L. Pérez Francesch, *El Gobierno*, Madrid, Tecnos, 1993, págs. 86-88. También, J. García Fernández, *El Gobierno ...*, cit., págs. 136-137.

40. El que disuelve se ve sometido a cierto *principio de culpabilidad* que actúa de freno a disoluciones temerarias. Véase F.J. García Roca, "El sistema de gobierno en el País Vasco. Moción de censura individual y derecho a la disolución anticipada", *Revista de Estudios Políticos*, núms. 46-47, 1985, pág. 235.

41. Véase, en relación con Aragón, J. Tudela Aranda, "Actividad de las Cortes de Aragón (julio-diciembre 1994)", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 5, 1994, págs. 378-379.

42. J. Terrón Montero, "El subsistema de gobierno de la Junta de Andalucía", *Revista de Estudios Regionales*, núm. 8, 1981, pág. 104.

hacerlo insoportable. En algunas Comunidades (Asturias, Baleares, Castilla-La Mancha, Cantabria, Extremadura, La Rioja, Murcia) conferir al Presidente la facultad de disolución anticipada potestativa requiere la reforma de los Estatutos de Autonomía por cuanto la prohíben o previenen solamente, de modo excluyente, la disolución anticipada automática por falta de mayoría suficiente para elegir Presidente.⁴³ Suprimir la prohibición, o en su caso la exclusión, bien puede considerarse entre las reformas estatutarias que, rompiendo las ataduras de los Acuerdos autonómicos de 1981, más convenientes serían en las Comunidades de vía lenta, sobre todo después de las ampliaciones competenciales derivadas de los Acuerdos autonómicos de 1992.⁴⁴ Donde no haya obstáculo estatutario que superar, la competencia para organizar las instituciones de autogobierno (que es el título competencial aducido en las leyes de disolución hasta ahora aprobadas) parece haber dejado pacíficamente a las propias Comunidades vía libre para introducir el procedimiento.⁴⁵

III. DEFICIENCIAS DE PROCEDIMIENTO

La segunda apreciación que cabría hacer se refiere a la configuración de los procedimientos establecidos para articular la función de control: a menudo son innecesariamente lentos, aparecen recargados con trámites superfluos y casi siempre resultan escasamente permeables a la intervención social.

1. Dilaciones indebidas

Que las dilaciones son perjudiciales para el control parlamentario no parece dudoso. Desde siempre, al control parlamentario le ha hecho falta, para ser eficiente, manifestarse en el momento oportuno, ser actual.⁴⁶ La enorme capacidad de los

43. Así ha venido a entenderlo, a propósito de Cantabria, el Consejo de Estado, Dictamen de la Sección 3ª núm. 473/93, de 22 de julio, emitido a consulta del Presidente del Consejo de Gobierno (que llegó a presentar, aunque lo retiró antes de la consulta, un proyecto de ley de disolución en la Asamblea Regional) de la Diputación Regional de Cantabria. Véase, *Consejo de Estado. Recopilación de Doctrina Legal 1993*, Madrid, BOE, 1994, págs. 175-181.

44. Véase A. Arce Janáriz, "La reforma de los Estatutos de Autonomía pactada en los Acuerdos Autonómicos de 1992", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 40, 1994, pág. 32.

45. Ese título competencial junto con la falta de prohibición estatutaria son las razones que da la Ley aragonesa en su exposición de motivos. Que la competencia para organizar las instituciones de autogobierno preste cobertura suficiente para introducir por ley autonómica la disolución anticipada no es, con todo, pacífico en la doctrina. Véase a favor P. Fernández Viagas Bartolomé, "La disolución del Parlamento de Andalucía", *Revista de las Cortes Generales*, núm. 16, 1989, págs. 239-241. Considera imprescindible una previsión estatutaria específica J. Piqueras Bautista, "Disolución de las Cortes Generales y de los Parlamentos autonómicos", en AAVV, *Las Cortes Generales*, vol. III, Madrid, IEF, 1987, págs. 1982-1983.

46. Resulta por eso comprensible la novedosa regla de caducidad que en la reforma de abril de 1995 se ha introducido en el Reglamento del Parlamento de Andalucía, con arreglo a la cual "al final de cada primer período de sesiones, caducarán todos los trámites pendientes de examen y de resolución por el Parlamento correspondientes a iniciativas parlamentarias no legislativas de las que deba

medios de comunicación no ha hecho más que acentuar hoy esa necesidad.⁴⁷ A ello hay que añadir que en las Asambleas de las Comunidades Autónomas la brevedad de los períodos de sesiones (en las de vía lenta ha llegado a hablarse de parlamentarismo “intermitente”⁴⁸ o “fugaz”)⁴⁹ y la en ocasiones escasa regularidad de sus reuniones (el Pleno de las Cortes de Castilla y León, por ejemplo, se reúne cada tres semanas; el del Parlamento de Navarra sin periodicidad fija, como las Comisiones en la práctica totalidad de las Asambleas) hacen que sea más bien escaso el tiempo disponible para debatir las iniciativas de control.

Pues bien, los plazos que las iniciativas de control —las más usuales, interpelaciones y preguntas, especialmente— deben aguardar para estar en condiciones de ser debatidas y los cupos limitativos de las que pueden debatirse por sesión provocan en la práctica dilaciones muy variables desde luego pero casi siempre considerables. Las interpelaciones suelen ser las que más las padecen: una media de tres semanas. Pero tampoco las preguntas dejan de sufrirlas: una media de diez días. Es bien conocido que en ocasiones los retrasos son buscados por los autores de iniciativas, que deliberadamente las ralentizan. Pero, esos casos al margen, las demoras terminan neutralizando los instrumentos de control.

Algunas Asambleas han querido abrir procedimientos abreviados para eludir los retrasos de los ordinarios. Merecen destacarse en este sentido las interpelaciones y preguntas urgentes y sobre todo las preguntas “de actualidad” o de “interés general” en el Pleno, que, además de tener en algunos supuestos el valor añadido de que sólo pueden ser contestadas por el Presidente del Consejo de Gobierno (Extremadura, Valencia),⁵⁰ suponen una reducción de plazos que en algún caso llega a ser verdaderamente significativa. Prueba, negativa ciertamente, de la importancia del acortamiento de los plazos es la reciente modificación del régimen de las preguntas al Presidente en la Asamblea de Extremadura, cuya antelación ha pasado de ser de una hora a las quince horas del día anterior (por Resolución de la Presidencia de 8 de febrero de 1996).

Pero con ser altamente recomendables previsiones como éstas, no debiera des-

informar o responder el Consejo de Gobierno, con excepción de aquellas que deban sustanciarse por escrito” (art. 183.1). Aunque no lo resulta tanto el que la caducidad afecte sólo a las iniciativas que deban ser contestadas por el Consejo de Gobierno y no a otras como proposiciones no de ley o mociones, si bien las preguntas incluidas en el orden del día y no debatidas decaen (art. 158).

47. Dentro de la ya vasta bibliografía sobre Parlamento y medios de comunicación, véase últimamente, por la pluralidad de perspectivas (periodistas, sociólogos, parlamentarios) el volumen coordinado por F. Huertas, *Televisión y Política*, Madrid, Complutense, 1994, así como J. Pérez Royo, “El Parlamento contemporáneo y los medios de comunicación”, en F. Pau Vall (Coord.), *Parlamento y opinión pública*, Madrid, Tecnos, 1995, págs. 19-28.

48. A. Embid Irujo, *Los Parlamentos territoriales*, Madrid, Tecnos, 1987, pág. 62.

49. B. Pendás García, “Gobierno y forma de gobierno de las Comunidades Autónomas. Reflexiones sobre el dogma de la homogeneidad y sus límites”, *Documentación Administrativa*, núm. 215, 1988, pág. 110.

50. Preguntas al Presidente las hay también en Cataluña, Andalucía y Asturias, pero no son de actualidad y la reducción de plazos no es significativa. Por otro lado, en Castilla y León hay preguntas de actualidad, pero no son contestadas por el Presidente.

cuidarse tampoco el objetivo de agilizar los procedimientos ordinarios y liberarlos de *dilaciones indebidas*: acortando igualmente los plazos para el orden del día; cifrando su *dies a quo* en la fecha de su presentación de las iniciativas y, no, como es muy frecuente, en la de su publicación o traslado al Gobierno o en el despacho de trámites (la misma admisión por la Mesa) para los que no hay limitación temporal alguna; fijando términos máximos (para que concluya la tramitación) y no solamente mínimos...⁵¹ La prolongada duración que actualmente tienen esos plazos hace que, antes que de *enfriamiento*, sean o puedan ser, particularmente en períodos de sesiones reducidos, plazos de auténtica *desactivación*.

Si la racionalización sirve “para hacer menos agobiante el control del Parlamento sobre el Gobierno”,⁵² su exceso lo hace inoperante. Ciertamente, al Gobierno ha de concedérsele algún tiempo para preparar su estrategia de respuesta, pero el debate político no requiere tanto: es esencialmente simplificador, prefiere los planteamientos generales y tiende a despreciar los detalles: la necesidad de adelgazar constantemente el discurso político, para hacerlo llegar a la opinión pública a través de los medios, obliga a mantener el control en la superficie.⁵³ El control, para ganar efectividad, debe recuperar agilidad.

2. Sobrecarga de trámites

Sobrecarga de trámites, en segundo término. Algunos procedimientos de control la padecen y sus efectos negativos no son menores: la dilación que inevitablemente provoca el exceso de trámites no hace más que aumentar la que, según acaba de constatar, ocasiona la amplia holgura de los plazos. Aligerar los procedimientos puede ser para la función de control tan saludable como reducir sus plazos. Ambas medidas se complementan.

La sobrecarga de trámites se evidencia particularmente en el caso de los procedimientos, bastante heterogéneos, que se organizan mediante la técnica de la doble lectura:⁵⁴ la primera en Comisión y la segunda en el Pleno.

51. Los términos máximos son habituales para las iniciativas escritas. Tratándose de iniciativas de debate es, en cambio, muy inusual que se establezcan plazos máximos: el Reglamento de las Cortes de Aragón ordena que las interpelaciones se sustancien en la primera sesión ordinaria que siga a su admisión (art. 185.1); el Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias establece para las comparecencias de los miembros del Consejo de Gobierno que sean pedidas por la Cámara “un máximo de quince días para comparecer” (art. 217.1), lo que en la práctica no se observa; el Reglamento de la Asamblea de Murcia prescribe que cuando lo sean a iniciativa parlamentaria las comparecencias se celebren dentro de los diez días siguientes a su solicitud, aunque puedan aplazarse a petición motivada del Consejero llamado (art. 146.3); el Reglamento del Parlamento de Navarra previene que, “salvo excepciones debidamente motivadas”, entre la aprobación de la comparecencia y su solicitud no transcurran más de quince días (art. 198.3).

52. F. Rubio Llorente, *La forma del poder*, Madrid, CEC, 1993, págs. 251-252.

53. J. Fishkin, *Democracia y deliberación*, trad. espa., Barcelona, Ariel, 1995, págs. 84-85.

54. Resumo aquí lo que he tenido ocasión de examinar con más detalle en “La organización del control parlamentario en las Comunidades Autónomas”, *Revista Jurídica de Asturias*, núm. 19, 1995, págs. 121-123.

Esa técnica fue ideada en un modelo de Asamblea numerosa en la que los Grupos parlamentarios o no habían nacido o no se habían consolidado y la discusión era aún concebida como medio para intentar persuadir y convencer. Ahora es bien sabido que la discusión parlamentaria únicamente sirve para formalizar y dar publicidad a posiciones de cada Grupo parlamentario previamente fijadas y muy raramente mudables. Pero, aún así, la doble lectura todavía puede conservar algún sentido, incluso aunque el Parlamento no sea muy numeroso, con tal que, al menos, las lecturas se desarrollen en condiciones (señaladamente, de publicidad) diferentes y el documento que se discuta pueda ser modificado en sede parlamentaria: de concurrir esas circunstancias, es posible que una lectura llegue a servir de filtro a la que le siga. La Ponencia (a puerta cerrada) y la deliberación (pública) en Comisión o en Pleno son ejemplo de ello en el procedimiento legislativo.

La doble lectura pierde, sin embargo, ese sentido cuando sobre no ser el Parlamento muy numeroso, como no lo son las Asambleas autonómicas, el texto discutido permanece inalterado, como sucede en los procedimientos de control a los que las Asambleas autonómicas aplican la doble lectura, y las dos lecturas se desarrollan en las mismas condiciones (al estar abiertas las Comisiones como el Pleno a los medios de comunicación): entonces el debate se repite inevitable, pero también innecesariamente; el documento será el mismo y las posiciones de los Grupos también; el estudio colegiado no pondrá ni quitará nada al que cada Grupo haya hecho por su cuenta para preparar las propuestas de resolución en las que volcará todo su interés; la doble lectura, en fin, termina convirtiéndose en la misma lectura hecha dos veces. Una sola, en Pleno o en Comisión, sería suficiente.⁵⁵

3. Escasa apertura social

Escasa apertura social, se decía también. Dejando de lado las Comisiones de investigación (ante las que, en todas las Asambleas, cualquier persona puede ser llamada a comparecer), algunos Reglamentos (ciertamente, no todos) únicamente prevén que, además de los miembros del Consejo de Gobierno y empleados públi-

55. La escasa utilidad de la doble lectura en los procedimientos de control puede ilustrarse vivamente con la práctica que ha llegado a generar en la Junta General del Principado de Asturias con ocasión de la tramitación de los planes y programas del Consejo de Gobierno que requieren pronunciamiento del Pleno. El Reglamento de la Cámara impone entonces que el plan o programa sea dictaminado previamente por la Comisión competente (art. 211), que acostumbra a su vez a designar una Ponencia para que por su parte elabore un informe. Resulta así que el plan o programa, permaneciendo inalterado a lo largo de toda la tramitación, es examinado primero en Ponencia, luego en Comisión y posteriormente en el Pleno, en el que a su vez se celebran dos debates: uno sobre el documento y otro sobre las propuestas de resolución al mismo. Pues bien, en la práctica, las Ponencias, en informes de no más de tres o cuatro líneas, vienen limitándose a considerar el plan o programa como "documento base" para la discusión en Comisión, las Comisiones hacen lo mismo para la discusión en el Pleno y en éste, finalmente, el centro de gravedad bascula sobre las propuestas de resoluciones, propuestas que, prefiguradas por los Grupos tras el estudio del documento que cada uno de ellos hace por su cuenta, no habrán cambiado de signo, pues son de Grupo y no otra cosa, por más que el plan o programa haya pasado por Ponencia primero, por Comisión después y por el Pleno al final.

cos en general, puedan comparecer (ante las Comisiones; ante el Pleno sólo aquellos) expertos o peritos para prestar asesoramiento en el asunto de que se trate.⁵⁶

La asistencia del experto, qué duda puede haber, es siempre útil y resulta particularmente conveniente en Asambleas como las autonómicas con escasos medios (ninguno en especial las Comisiones⁵⁷ en las que se celebran prácticamente todas las comparecencias) y miembros poco especializados. Pero tan útil y conveniente como la del experto puede ser la de los interesados. Si el asesoramiento del experto aumentará razonablemente las posibilidades de que la decisión política o las deliberaciones que la precedan tengan una adecuada fundamentación técnica,⁵⁸ la audiencia de interesados puede por su parte aportar índices o pronósticos, cuya fiabilidad naturalmente no será siempre la misma, sobre la adecuación social de las medidas, su impacto, sus efectos, las reacciones previsibles, etc..⁵⁹ Cuando se discute un plan o un programa, cuando se ha fijar posición sobre actuaciones que se proyectan, expertos e interesados pueden, cada uno en lo suyo, mejorar la base informativa, el conocimiento de causa, de las resoluciones parlamentarias que finalmente se adopten.

Pero es que, además de benéfico para la formación de la voluntad de las Asambleas y la adecuación de sus decisiones, abrir a la sociedad los procedimientos de control a través de las comparecencias puede ser igualmente provechoso para la propia institución parlamentaria y su posición en cada Comunidad como vía para acortar distancias entre la "clase política" que, aunque haya visto reducido el grado de cohesión que la aglutina, sigue siendo básicamente *autorreferencial*,⁶⁰ y los grupos y movimientos sociales, cuya pujanza no hace sino aumentar, estimulada por el flujo de lo que ha dado en llamarse el "retorno de la sociedad civil".⁶¹

56. Es el caso de los de las Cortes de Aragón (art. 55.1.c) y de Castilla y León (art. 43.1.3º), de los Parlamentarios de Baleares (art. 43.4º) y Canarias (art. 42.4), de las Asambleas de Cantabria (art. 42.4º) y Madrid (art. 44.4º) y de la Junta General del Principado de Asturias (art. 64.2) y la Diputación General de La Rioja (art. 35.1 d).

57. Por todos, últimamente, F. Visiedo Mazón, "El auxilio técnico a las Comisiones", en J. C. Da Silva Ochoa (Coord.), *Las Comisiones parlamentarias*, Vitoria-Gasteiz, Parlamento Vasco, 1994, págs. 506-515.

58. En su reforma de abril de 1995, el Reglamento del Parlamento de Andalucía prevé expresamente en el procedimiento legislativo que las Comisiones puedan acordar la comparecencia "de los agentes sociales y organizaciones que pudiesen estar interesados en la regulación de que se trate" (art. 113.1). La funcionalidad de comparecencias como éstas puede ser, en efecto, especialmente significativa en el procedimiento legislativo. Véase A. Arce Janáriz "El procedimiento legislativo en el Principado de Asturias", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 38, 1993, págs. 202-203; J. Cano Bueso, "Cuestiones de técnica jurídica en el procedimiento legislativo del Estado social", en J.M. Corona Ferrero, F. Pau Vall, J. Tudela Aranda (Coords.), *La técnica legislativa a debate*, Madrid, Tecnos, 1994, págs. 220-221; últimamente M. Pulido Quecedo, "Algunas notas sobre la iniciativa legislativa popular, hearings y grupos de trabajo en el Parlamento autonómico español", en AAVV, *Jornadas de debate sobre reforma de los Reglamentos Parlamentarios*, Sevilla, Parlamento de Andalucía, 1996, págs. 195-201. Pero también en la función de control pueden ser funcionales.

59. Pone énfasis en la consulta de los afectados por las decisiones parlamentarias, M. Ramírez, "Problemática actual del Parlamento", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 87, 1995, págs. 77-78.

60. K. von Beyme, *La clase política en el Estado de partidos*, trad. espa., Madrid, Alianza, 1995, págs. 24 y 32.

61. V. Pérez Díaz, *La primacía de la sociedad civil*, Madrid, Alianza Editorial, 1993, págs. 69 y 85.

Seguramente, alguna cautela habría que adoptar: cualificación de las minorías que puedan hacer preceptiva su solicitud; celebración sólo en Comisiones, no en el Pleno; criterios de representatividad o implantación social, etc. De otro modo, las Asambleas podrían verse suplantadas o instrumentadas como meros altavoces de cualesquiera corrientes sociales por escaso caudal que lleven, en medio de una *política de intereses* —aún de intereses de *corta duración*— como la que traen consigo las tendencias *neocorporatistas* del momento.⁶² Además, “sin un mínimo de distanciamiento”, los representantes no podrían conservar su margen de acción, “por lo que, a largo plazo, no podrían satisfacer las aspiraciones de sus mandantes”,⁶³ apresados en el intercambio de favores políticos (*logrolling*).⁶⁴

Pero, con la debida prudencia, la audiencia social, como expresión de una mayor *responsiveness*⁶⁵ de la clase parlamentaria, que encontraría en ella un remedio para sortear en alguna medida el riesgo de *ensimismamiento* al que a menudo se ve tendencialmente abocada por temor a perder o ceder protagonismo en la *escena pública* en beneficio de la consolidación, probablemente irreversible, de los grupos de interés y otros movimientos sociales,⁶⁶ puede tener un alto valor integrador y contribuir, mediante el acercamiento del debate político y el debate social⁶⁷ a la centralización de la Asamblea en el entramado institucional, dando al propio tiempo publicidad a contactos que de otro modo se mantendrían en la sombra. La pérdida del monopolio por los poderes públicos, incluidos muy especialmente los poderes parlamentarios, en el proceso de la toma de decisiones comporta una disminución del control: atraer al resto de los agentes al Parlamento puede reforzar las posibilidades de control, ensanchar la base de su legitimación.⁶⁸ Hace ya algún tiempo E. Aja supo llamar la atención acerca de la conveniencia de incrementar las relaciones entre el Parlamento y los ciudadanos en las Comunidades Autónomas:⁶⁹ las comparecencias de los colectivos sociales son posiblemente la vía más eficaz para hacerlo.⁷⁰

62. Véase U. Cerroni, *Política. Método. Teorías, Procesos, Sujetos, Instituciones, Categorías*, trad. espa., Madrid, Siglo XXI, 1992, pág. 63.

63. K. von Beyme, *La clase política...*, cit., pág. 25.

64. G. Tullock, “Rent Seeking”, en J.M. Buchanan, G. Tullock, *Derechos de Propiedad y Democracia*, trad. espa., Madrid, Colegio de Economistas, 1995, pág. 138.

65. Esto es, su capacidad (que en España empieza a referirse con el barbarismo “responsividad”) de respuestas a las inquietudes y preocupaciones del electorado y la opinión pública. Véase, K. von Beyme, *La clase política...*, cit., pág. 44.

66. Véase M. Jiménez de Parga, *La ilusión política ¿Hay que reinventar la democracia en España?*, Madrid, Alianza Editorial, 1993, pág. 97.

67. Sobre esa dualidad y la necesidad para la “cultura democrática” de “una vuelta al debate político”, A. Touraine, *¿Qué es la democracia?*, trad. espa., Madrid, Temas de Hoy, 1994, págs. 324-325.

68. C. Bax, G. van der Tang, “Theses on Control in Constitutional Law”, en C. M. Zoethout, G. van der Tang, P. Akkermans, *Control in Constitutional Law*, Dordrecht [etc.], M. Nijhoff, 1993, págs. 89, 91-93.

69. E. Aja, “El control parlamentario del Gobierno en las Comunidades Autónomas”, en A. Garrorena Morales (Ed.), *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, Tecnos, 1990, pág. 310.

70. Cuesta, en efecto, encontrar otro procedimiento que pueda rivalizar con ellas. Está, sí, el derecho de petición, pero ejercitable por escrito, carece de equivalencia funcional. Por lo demás, su

IV. PROBLEMAS DE ORGANIZACION

También la distribución de funciones entre los órganos internos de las Asambleas autonómicas en la labor de control muestra deficiencias.⁷¹ Cuatro observaciones cabría hacer al menos:

1. Pleno y Comisiones

La primera, para resaltar que no se aprovechan bien las posibilidades del tándem Pleno/Comisión. No se aprovechan cuando -hace un momento se refirió- la doble lectura los sobrecarga por igual con una intervención acumulativa que resulta innecesaria. Pero tampoco se aprovechan del todo en los procedimientos (muy variados: preguntas, proposiciones no de ley, comunicaciones, etc.) en los que la intervención del Pleno y las Comisiones se articula mediante la técnica de la alternatividad cuando, como en ocasiones sucede, se hace vinculante la voluntad del autor de la iniciativa como criterio de asignación a uno o a otras, o cuando a ese efecto se retiene únicamente (es muy frecuente) la importancia del asunto, con desduido o preterición de otros aspectos como su complejidad técnica, o, en fin, cuando se adoptan reglas que favorecen, sin necesidad, la asignación al Pleno: así, la de limitar las preguntas urgentes al Pleno (salvo en la Asamblea de Murcia) o la de excluir el voto ponderado (que es la clave de la alternatividad) como criterio para dirimir empates en Comisión cuando se produzcan en la votación de propuestas de resolución de control.⁷²

2. Organos rectores

La segunda observación, para llamar la atención sobre la inconveniencia de conceder a los órganos de gobierno la posibilidad de ejercer la iniciativa en procedimientos de control (creación de Comisiones de investigación o comparecencias en Comisión o en Pleno a iniciativa de la Mesa de la Cámara o de la Junta de Portavoces...). El papel de sujeto activo de control que reciben los órganos rectores,

uso ha sido hasta la fecha muy escaso. El Reglamento de la Asamblea de Murcia (art. 141) creó tempranamente las preguntas de iniciativa popular, que, presentadas en el Registro de la Cámara, necesitan ser asumidas por algún Diputado para que sean finalmente formuladas por el que lo haga. El Reglamento del Parlamento de Andalucía las ha incorporado en su última reforma (art. 162). Pero tampoco estas iniciativas son comparables a las comparecencias: el autor originario no es oído por sí mismo y el riesgo de instrumentación es mayor. En la Asamblea de Murcia sólo se presentaron nueve, de las que se tramitó una, en el último ejercicio de la pasada Legislatura. Véase E. Fernández de Simón Bermejo, "Crónica de la Asamblea Regional de Murcia", *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, 1995, núm. 7, pág. 344.

71. Vuelvo a resumir a lo largo de este apartado lo que para las diferentes cuestiones que en él se tratan pude abordar con más extensión en "La organización del control...", cit., págs. 124-141.

72. Lo hacen los Reglamentos de las Asambleas de Extremadura (art. 92.3) y Madrid (art. 84.3), los de los Parlamentos de Baleares (art. 89.3) y Canarias (art. 88.3) y el de las Cortes de Castilla y León (art. 91.3). El del Parlamento de Andalucía lo hacía (art. 91.3) hasta su reforma de abril de 1995.

principalmente la Mesa, resulta inadecuado: puede ser instrumentado, cuando en la Mesa de la Cámara no estén representados todos los Grupos, para eludir la influencia en las votaciones del Grupo o Grupos ausentes, lo que, en cambio, no sería posible en el Pleno ni tan fácil en las Comisiones, y, en todo caso, coloca a los órganos de gobierno, a la Mesa sobre todo, en el lugar del juez y de la parte (el trámite de admisión que despacha la Mesa cuando se trata de iniciativas de Diputados y Grupos queda sorteado cuando es ella misma la que ejerce la iniciativa), pudiendo, por el riesgo de uso partidario que lleva implícito, debilitar y comprometer sin necesidad la preeminencia institucional que debe ocupar como órgano de gobierno y empañar sin motivo la *auctoritas* que tan necesaria le es para el ejercicio de las funciones más propias de su posición rectora.⁷³

3. Diputación Permanente

Otra observación para poner de manifiesto el excesivo juego en casi todas las Asambleas autonómicas de la Diputación Permanente, a la que, lo mismo expirado el mandato que en las vacaciones parlamentarias, pueden asignársele en unos casos comparencias, en otros preguntas, interpelaciones o proposiciones no de ley y, en casi todos, el control de la legislación delegada.

Aunque la delimitación de las funciones de la Diputación Permanente no es precisamente unánime, deberían tal vez diferenciarse, porque son de naturaleza enteramente distinta, los supuestos de terminación (ordinaria o anticipada) del mandato y los supuestos de vacación entre períodos de sesiones.

Entre períodos de sesiones, la posibilidad de Plenos —y, de hecho o de derecho, de Comisiones— extraordinarios no justifican que el Parlamento adopte resoluciones en un tercer órgano de composición no exactamente coincidente ni con el Pleno ni con las Comisiones. En la vacación, éste y aquéllas son la sede natural del control que no pueda esperar.⁷⁴ La Diputación Permanente, si ha de tener algún cometido entre períodos de sesiones, habría de limitarse en esos intervalos a solicitar en su caso la convocatoria de sesiones extraordinarias.⁷⁵

Por otro lado, la intervención de la Diputación entre períodos de sesiones podría complicar el control sin necesidad en las Cámaras (Parlamentos de Cataluña y Galicia, Junta General del Principado de Asturias y Diputación General de La Rioja) cuyos Reglamentos colocan a la Diputación en una posición condicionada

73. Sobre la necesidad de esa *auctoritas* y la conveniencia de no asignar a la Mesa funciones incoherentes con ella, véase I. Torres Muro, *Los órganos de gobierno de las Cámaras*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1987, pág. 223.

74. En parecido sentido, LL. Aguiló Lúcia, *Les Corts Valencianes*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 1994, pág. 63.

75. Son difíciles de imaginar, por otro lado, supuestos de “imposibilidad material” de reunir a las Asambleas autonómicas entre períodos de sesiones, perdiendo fuerza una de las razones que históricamente han podido justificar el funcionamiento de la Diputación entre períodos de sesiones. Al respecto, véase A. L. Alonso de Antonio, *La Diputación Permanente en la Constitución Española de 1978*, Madrid, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1992, pág. 164.

al prevenir que sus acuerdos puedan ser revocados por el Pleno: si la última palabra la tiene el Pleno, que, en todo caso, siempre podría efectuar el control por sí mismo en sesión extraordinaria ¿para qué ha de intervenir antes la Diputación Permanente?

Expirado el mandato, la Diputación Permanente podría ejercer las funciones de la Cámara y hacer uso de sus instrumentos cuando se den situaciones cuyo tratamiento parlamentario no pueda aguardar a la formación de una nueva Cámara. El problema ⁷⁶está aquí en encontrar el debido equilibrio entre la conveniencia de evitar el riesgo de manipulación de la Diputación Permanente con fines electoralistas y el peligro de que pueda interferir en el desarrollo de las campañas electorales como escenario privilegiado para los partidos con representación parlamentaria con la necesidad de no interrumpir el control parlamentario de un Gobierno que puede continuar actuando, cuando menos hasta la renovación de la Cámara (en algunas Comunidades se prevé de forma expresa que entonces entrará en funciones), con entera normalidad.

Posiblemente, el remedio no estriba tanto en incluir unos procedimientos y excluir otros, que es lo que, en su mayor parte, hacen los Reglamentos, cuanto en delimitar los supuestos de hecho en los que la Diputación pueda actuar. Serán esos supuestos los que dirán qué procedimientos se pueden utilizar y cuáles no por adecuarse o no adecuarse a la situación habilitante. Así, el hundimiento de una infraestructura con daños para la población puede justificar una pregunta o aún una proposición no de ley en la Diputación; sería difícil de entender, sin embargo, que, expirado el mandato, pudieran formularse interpelaciones sobre una política general que un Gobierno a punto de cesar o, incluso ya en funciones, no estará en condiciones de acometer.

La cuestión no es tampoco limitar a la Diputación, como igualmente hacen casi todos los Reglamentos, requiriendo mayoría absoluta para la adopción de acuerdos que, tomados por el Pleno, necesitarían únicamente la mayoría simple: ésta es la regla del sistema democrático (STC 5/81), y el sistema no pierde ese carácter cuando la Diputación actúa. Además, la rigidez que imprime la mayoría absoluta podría dificultar la renovación de la voluntad parlamentaria. Nuevamente, la vía podría estar más bien en limitar los supuestos de hecho en los que la Diputación pueda actuar.

Acogiendo un planteamiento de este tipo, el Reglamento del Parlamento Foral de Navarra ha venido a establecer en su reforma de febrero de 1995 (art. 66) que la Comisión Permanente (es el nombre que en esa Cámara recibe la Diputación), puede, en caso de expiración del mandato “ejercer, por razones de extraordinaria y

76. Aquí, la previsión de la posible revocación de acuerdos de la Diputación por la nueva Cámara (sobre cuyos efectos *ex nunc* y su configuración como “procedimiento especial para facilitar el ejercicio de facultades que la nueva Cámara podría en todo caso actuar”, véase J.J. Lavilla Rubira, “Artículo 78. La Diputación Permanente en el ordenamiento español”, en O. ALZAGA Villaamil [dirig.], *Comentarios a las Leyes Políticas*, t. VI, Madrid, Edersa, 1989, pág. 720) podría incluso provocar confusión, pues, así como en el caso de que los acuerdos fueran de ley (de concesión, por ejemplo, de un crédito extraordinario), sólo por el procedimiento legislativo podrían revocarse y derogarse, si distintamente se trata de acuerdos políticos, la nueva Cámara no necesita revocarlos para desvincularse de sus estipulaciones: bastará con que se aparte de ellos o no los renueve, ya que, en virtud del principio de representatividad, no le obligan, según tiene señalado el Tribunal Constitucional (STC 89/84, FJ 6).

urgente necesidad, *todas* las funciones de la Cámara” (la apertura para la Diputación de todas las funciones queda compensada con el cierre del supuesto de hecho, que es la expiración del mandato, a casos de “extraordinaria y urgente necesidad”), en tanto que, entre periodos de sesiones, únicamente le cabe solicitar la convocatoria de sesiones extraordinarias.⁷⁷

4. Organos auxiliares: Defensor del Pueblo y Sindicatura de Cuentas

Una última observación, para destacar la generalización progresiva de la desconcentración de algunas fases del control en órganos auxiliares: Defensores del Pueblo en nueve Comunidades (País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Valencia, Aragón, Canarias, Baleares y Castilla y León) y Sindicaturas de Cuentas en ocho (País Vasco, Galicia, Cataluña, Andalucía, Valencia, Canarias, Baleares y Navarra). Pero, sobre todo, para llamar la atención acerca del riesgo de que las Asambleas sean desapoderadas del control y suplantadas por sus órganos auxiliares.⁷⁸

Defensores del Pueblo y Sindicaturas de Cuentas son convenientes: está probada su mayor capacidad inquisitiva, al desplegar su actividad sin sujeción inmediata a las reglas de las fuerzas políticas y con medios y métodos de inspección más técnicos y precisos, sin que, por otro lado, la ingente tarea del Defensor del Pueblo y del Tribunal de Cuentas estatales pueda cubrir todos los flancos en todas las Comunidades Autónomas.⁷⁹ No obstante, las Asambleas debieran retener la última palabra del

77. La opción del Reglamento navarro ofrece por ello una vía interesante para resituar a la Diputación, evitando no obstante que el control parlamentario se vea sometido a un paréntesis negativo para el equilibrio del sistema: hay que tener en cuenta que la Cámara concluye su mandato antes de que el Gobierno entre en funciones, por lo que es preciso asegurar que cuando el Gobierno está en condiciones de actuar con una relativa normalidad, no quede el Parlamento desposeído de toda potestad de control e intervención. Con todo, acaso fuera preferible a la cláusula “extraordinaria y urgente necesidad” (que reproduce la que emplea el art. 86.1 de la Constitución para referir el supuesto habilitante de los Decretos-Leyes) otra que, más comprensiva, separara, como lo hace la propia realidad, la urgencia por un lado de la extraordinaria necesidad por el otro: interponer o defenderse de un recurso de inconstitucionalidad, por ejemplo, puede ser urgente (se pierde el plazo), pero no tiene por qué constituir una extraordinaria necesidad; lo mismo cabría decir del control de la legislación delegada en aquellas Comunidades (Extremadura y Canarias) en las que se prevé que la entrada en vigor del decreto legislativo pueda posponerse hasta la intervención de la Cámara. Será en definitiva la urgencia o la necesidad extraordinaria las que, en cada ocasión, indiquen la adecuación y, por tanto, la procedencia de la función que pretenda ejercerse.

78. En relación con el Tribunal de Cuentas y el Defensor del Pueblo estatales, véase J.A. Santamaría Pastor, “La actividad del Gobierno y de la Administración Pública como objeto del control parlamentario”, Conferencia pronunciada en las *VI Jornadas de Derecho Parlamentario*, organizadas por las Secretarías Generales del Congreso y del Senado, en Madrid, 1995, pág. 21.

79. Como ejemplo: sobre las cuentas del Principado de Asturias el Tribunal de Cuentas únicamente ha emitido tres informes: los correspondientes a las cuentas de 1989, 1990 y 1991. El primero fue remitido desde el Tribunal a la Junta General del Principado en 1993; el segundo, lo fue en 1994, y el tercero en 1995. Cuatro años, pues, de retraso. En 1995 se recibieron de una sola vez los informes relativos a los ejercicios entre 1982 y 1988.

También para las Sindicaturas de Cuentas habría que tomar en consideración el volumen considerable del sector público autonómico: hasta el ejercicio de 1994, incluido, un total de cuatrocientos veintiséis entidades, entre organismos autónomos (administrativos, setenta y cuatro; comerciales, veintiuno), entes públicos (cincuenta y nueve) y empresas públicas (doscientos setenta y dos). Catalu-

control. Pues bien, así como los informes de las Sindicaturas de Cuentas pueden, sin excepción, dar lugar a propuestas de resolución, los informes de los Defensores del Pueblo, también sin excepción, no: los Grupos tendrán que aguardar y hacer uso en su caso de otras iniciativas en otros procedimientos. Dar auxilio a las Asambleas en su labor de control, pero dejarles la última palabra, fortalece el control parlamentario; difuminar su posición dominante en poco puede aprovecharle al menos si se aspira a preservar la naturaleza parlamentaria del control o, dicho de otro modo, a evitar su *desparlamentarización*.

V. CUESTIONES DE CONTENIDO

Alguna anotación, en fin, sobre los contenidos del control, aunque aquí las observaciones sean necesariamente más (todavía) inseguras.

1. Sectores con déficit de control

De un lado, hay sectores que ofrecen bastantes posibilidades en los que no siempre el control ha sabido penetrar, sin embargo, de forma suficiente. Seis áreas podrían destacarse:

a) La primera sería la *política de nombramiento de altos cargos*. Aumenta progresivamente el número de Comunidades Autónomas que expresa y específicamente atribuyen a sus Asambleas en mayor o menor grado el control y la fiscalización de las incompatibilidades de los altos cargos.⁸⁰ Pero, con ser ése un campo que puede ganarse para el control parlamentario, no sería el único, ni tampoco seguramente el más significativo, en el ámbito de la política de nombramiento de altos cargos. Junto a él, la intervención de las Asambleas en la selección de candidatos *in pectore* podría dar buenos resultados:⁸¹ hay que tener en cuenta que determi-

ña (con treinta y uno) es la Comunidad con más organismos autónomos; el País Vasco (con setenta y cinco) y Navarra (con veintisiete) son las Comunidades con participación mayoritaria en un mayor número de sociedades mercantiles. Los datos en *Sector público autonómico. Censo de fuentes*, Madrid, Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, Ministerio de Economía y Hacienda, 1995, pág. III.

80. Particularmente destacan en este punto Murcia, el Principado de Asturias y Madrid, que van más allá del deber para el Gobierno de mantener informada a la Asamblea sobre la aplicación del régimen de incompatibilidades que Leyes de otras Comunidades frecuentemente prescriben. En Murcia, la Ley 5/94 (art. 17.2) faculta a la Comisión del Estatuto del Diputado y de la Actividad Política para elevar al Pleno de la Asamblea de esa Comunidad "recomendaciones" y "propuestas", entre ellas, para el caso de infracción, la de instar al Consejo de Gobierno a cesar al alto cargo o a revisar el acto o contrato en que el alto cargo haya intervenido, a ejercer acciones civiles o a pasar el tanto de culpa a los Tribunales. Por su parte, en el Principado de Asturias, la Ley 4/95 (art. 9.3) prevé que la Comisión de Reglamento de la Junta General puede acceder a los asientos e inscripciones del Registro de Bienes, que tiene carácter "reservado". Lo mismo previene en Madrid respecto del Registro de Bienes y Derechos Patrimoniales, aunque para la Asamblea en su conjunto y no para una Comisión en particular la Ley 14/1995 (art. 14.5).

81. Es una medida que J.A. Santamaría Pastor ("La actividad del Gobierno y de la Administración como objeto del control...", cit., págs. 19-20 del original) ha sugerido en el plano estatal y que, por ser coincidentes los problemas, puede sugerirse igualmente en las Comunidades Autónomas. En

nados altos cargos tienen una incidencia en la política de cada Comunidad verdaderamente significativa y que, por otro lado, disfrutaban a veces de un régimen profesional verdaderamente privilegiado respecto del conjunto de la Administración autonómica. No se trata obviamente de hacer electivos los altos cargos o todos ellos. Se trataría, aprendiendo en algunas experiencias comparadas, de sujetar a los candidatos al menos a los altos cargos más relevantes (presidentes de organismos autónomos especialmente destacados, como los Institutos de Fomento Regional o equivalentes; directores de sociedades de capital público particularmente activas y que muevan un alto volumen de fondos públicos) al examen previo de alguna Comisión parlamentaria.⁸² Aunque no parece que sea el caso más indicado ni tampoco para lo más procedente (son otros los altos cargos y otras las condiciones en las que aquí se está pensando), la Ley 1/1995, del Presidente y del Gobierno de Aragón ha venido a prever que la condición de jurista de reconocido prestigio de los propuestos por el Gobierno para formar parte de la Comisión Jurídica Asesora deberá ser apreciada, antes de su nombramiento, por la Comisión Institucional de las Cortes de Aragón (art. 50.3).

b) Como segundo ámbito en el que el control no siempre es suficiente podría señalarse el de la *ejecución del Presupuesto*. Todavía el último informe del Tribunal de Cuentas sobre los sectores públicos autonómico y local (remitido a comienzos de este ejercicio a todas las Asambleas Autonómicas) constata en el conjunto de las Comunidades Autónomas modificaciones presupuestarias netas por importe de 1,2 billones de pesetas a los créditos aprobados inicialmente por las respectivas Asambleas (un veinte por ciento de aumento). Sin embargo, la fiscalización parlamentaria de la ejecución suele reducirse a tener por recibida en la Comisión correspondiente la documentación que el Gobierno periódicamente remite. Hay ya Comunidades que han intensificado el control sujetando a autorización o conocimiento previo operaciones de transferencias y ampliación de créditos: Murcia y Madrid van a la cabeza.⁸³ Esa podría ser una vía a seguir, pero para que no acabe

el plano estatal, la Ley 13/1994, de autonomía del Banco de España previene, por ejemplo, que el Ministro de Economía y Hacienda comparecerá ante la Comisión competente del Congreso para informar sobre el candidato propuesto para el cargo de Gobernador del Banco de España (art. 24.1).

82. Además, podría ser ese un campo de ensayo para probar los resultados de anticipar el control, que en las Comunidades Autónomas es generalmente *ex post facto*, a un momento anterior a la toma de la decisión gubernamental y administrativa: una vía ésa de transformación de control *ex post* o *control-as-check* (de tradición francesa) en control *dumque* o *control-as-influence* (modelo alemán) y en control *ex ante* o *control-as-command* (modelo americano) que, implantado progresivamente en otros campos (planes y programas, por ejemplo) y no tanto para otorgar a las Asambleas potestades de aprobación cuanto para darles la oportunidad de fijar posición y delimitar el marco de la actuación ulterior del Ejecutivo, podría redundar en la eficiencia del control. Sobre los tres modelos de control, J.J. Pelle, M.P.C.M. van Schendelen, "Dutch parliamentary control in theory and practice", en C.M. Zoethout, G. van der Tang, P. Akkermans, *Control in Constitutional Law*, Dordrecht [etc.], M. Nijhoff, 1993, págs. 129-131.

83. La Ley 3/90 de régimen económico de Murcia obliga al Consejero de Hacienda a compartir con la Comisión de Gobierno Interior de la Asamblea la competencia para autorizar ampliaciones de créditos (art. 34), y la Ley 9/90 reguladora del régimen presupuestario de la Comunidad de Madrid requiere informe favorable previo de la Comisión de Presupuestos y Hacienda para determinadas autorizaciones de transferencias de créditos (art. 61), para la incorporación de remanentes (art. 62.4),

siendo tan rituarial como la más común habría que pensar en la conveniencia de acompañarla de la creación de una Oficina Presupuestaria,⁸⁴ que supliera (pues es la causa principal del descontrol de este sector) la falta de especialización y conocimientos contables de los parlamentarios y los servicios que las Asambleas les ofrecen. En la Asamblea de Madrid funciona ya (al parecer, con alguna dificultad) y el Parlamento de Andalucía, en la reforma reglamentaria de 1995 (art. 63), la ha previsto, aunque todavía no la ha puesto en funcionamiento.

c) También en el campo de los *convenios* que celebran las Administraciones autonómicas estaría justificado que se incrementase el control por parte de las Asambleas correspondientes. Por lo común, su intervención, de naturaleza no siempre coincidente,⁸⁵ únicamente se prevé para los convenios entre Comunidades Autónomas. Pero es sabido que más numerosos son los convenios con la Administración del Estado, que mueven además cifras estimadas en torno a los cien mil millones de pesetas por ejercicio⁸⁶ y que son en ocasiones instrumentos de financiación autonómica. Sin embargo, sólo en la Comunidad Valenciana, por prevenirlo así su Estatuto de Autonomía (art. 42) y el Reglamento de sus Cortes (art. 170), éstas intervienen tanto en los convenios con otras Comunidades Autónomas como en los que se firmen con la Administración del Estado. Parece, por tanto, conveniente ampliar el control también a estos convenios con el Estado.

d) Otro espacio que cabría entender en buena medida descuidado sería el *seguimiento por las propias Asambleas de la ejecución de las resoluciones de los procedimientos de control*: el control del control, vale decir. Sería conveniente institucionalizar la vigilancia para que se accione automáticamente por mandato normativo y no a impulsos de este o aquel Grupo. Se ha hecho ya para las mociones subsiguientes a interpelaciones en Cataluña, que, en 1980, fue pionera,⁸⁷ las dos Castillas, Andalucía, Asturias, Extremadura, Valencia, Aragón y Baleares, aunque, curiosamente, sólo en estas tres últimas se extiende el procedimiento a las proposi-

para la habilitación y redistribución de créditos derivada del proceso de traspaso de funciones y servicios y de reestructuración orgánica (art. 62.5), y exige que esa Comisión sea oída antes de hacer transferencias desde las dotaciones consignadas en el programa global de cualquiera de los capítulos de gastos (art. 62.2).

84. La propugna M. Pulido Quecedo, "Las Comisiones de Presupuestos", en J.D. Da Silva Ochoa (coord.), *Las comisiones parlamentarias*, Vitoria-Gasteiz, Parlamento Vasco, 1994, pág. 455.

85. Véase P. Santaolalla Machetti, *Descentralización y cooperación*, Madrid, IEAL, 1984, págs. 431-442.

86. En 1994 se publicaron en el BOE doscientos veintiséis convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El dato lo aporta E. Abertí, "Relaciones de colaboración con las Comunidades Autónomas", en E. Aja (dirig.), *Informe Comunidades Autónomas 1994*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 1995, pág. 67, del que también se toma el dato sobre su volumen económico, facilitado en su trabajo "Relaciones entre las Administraciones Públicas", en J. Leguina Villa, M. Sánchez Morón (dirig.), *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común*, Madrid, Tecnos, 1993, pág. 62, nota 32.

87. I. E. Pitarch, I. Folchi, J. Vintró, "Algunas aportaciones del Reglamento del Parlamento de Cataluña de 1980 al Derecho parlamentario", en AAVV, *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas. Aspectos jurídicos y perspectivas políticas*, Granada, Parlamentos Vasco, de Cataluña, de Galicia y de Andalucía, 1984, págs. 751-759.

ciones no de ley, pese a que materialmente éstas no difieran de las mociones: el control se confía a la Comisión competente por razón de la materia que, previa rendición de cuentas del Consejo de Gobierno, se pronuncia sobre el cumplimiento de la moción: únicamente si es desfavorable, su parecer se somete a revisión del Pleno. Extender a todas las Asambleas y a todas las resoluciones de control los procedimientos de vigilancia y seguimiento parece muy conveniente: empezando por sujetar su ejecución a plazos desde el momento mismo de la aprobación. Las Comisiones podrían encontrar aquí un campo de actuación bastante fértil.

e) Un quinto sector en el que seguramente merecería la pena intensificar el control sería (en paralelo con el anterior) el del *desarrollo y la ejecución de las leyes* que aprueban las propias Asambleas. A éstas no debiera bastarles con adoptar los textos legislativos; debieran preocuparse también (sin que ello haya de suponer, y evitando en todo caso que lo suponga, menoscabo de la potestad reglamentaria del Gobierno) por su ejecución:⁸⁸ primero, sujetándola a plazos, y, luego, verificando su observancia y no desinteresándose, como a menudo sucede, ante los retrasos del Ejecutivo, bastante frecuentes también, en la elaboración de las correspondientes disposiciones reglamentarias, cuya dilación, aunque jurídicamente pueda no ser relevante,⁸⁹ sí puede resultar política e institucionalmente censurable. Al igual que en el control de las resoluciones no de ley, también en el control de las leyes (en la llamada *evaluación legislativa*) podrían las Comisiones desempeñar un significativo papel.⁹⁰

f) Y, por último, el creciente aumento de la participación de las Comunidades Autónomas en los *asuntos europeos* requeriría intensificar paralelamente el control por las Asambleas autonómicas de la acción en ese campo de los respectivos Consejos de Gobierno.⁹¹ En la fase descendente, las diferentes Comisiones parla-

88. J. Chevallier, "L'évaluation législative: un enjeu politique", en AA.VV., *Contrôle parlementaire et évaluation*, París, La Documentation Française, 1995, pág. 15.

89. Dictamen de la Sección 5ª del Consejo de Estado núm. 1727/92, de 21 de enero de 1993 (*Consejo de Estado. Recopilación de Doctrina Legal 1993*, Madrid, BOE, 1994, pág. 23), que acoge un criterio reiterado en la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Véase al respecto M.ª J. Montoro Chiner, "La inactividad administrativa en el proceso de ejecución de las leyes. Control jurisdiccional versus fracaso legislativo", *Revista de Administración Pública*, núm. 110, 1986, págs. 263-365, y, más recientemente, M.ª Calvo Charro, "Naturaleza jurídica del ejercicio de la potestad reglamentaria y consecuencias de la pasividad administrativa", *Revista de Administración Pública*, núm. 137, 1995, págs. 239-272.

90. J. Osés Abando, "El control del cumplimiento de las normas", en J.M. Corona Ferrero, F. Pau Vall, J. Tudela Aranda (Coords.), *La técnica legislativa a debate*, Madrid, Tecnos 1994, pág. 281.

91. Merecen destacarse ya en este punto las previsiones de las Leyes 8/94 de Madrid, 9/94 de Aragón y 2/94 de Cantabria que imponen la intervención de las respectivas Asambleas en la tramitación por los Consejos de Gobierno de planes y programas operativos en relación con los Fondos Estructurales de la Unión Europea, requiriendo el debate parlamentario previo de los proyectos de los planes y programas operativos y, en el caso de Madrid y Aragón, obligando además a los Consejos de Gobierno a mantener periódicamente informadas a las Comisiones de Economía de las Asambleas respectivas de la aplicación de los Fondos, así como de sus eventuales modificaciones. En el mismo sentido, está actualmente en tramitación en el Parlamento de Cataluña (Boletín Oficial núm. 2, de 28 de diciembre de 1995) una proposición de ley sobre planes y programas operativos de los Fondos Estructurales Europeos, de parecido tenor.

mentarias permanentes, configuradas ya sectorialmente, podrían asegurar una vigilancia continuada de la ejecución de las correspondientes políticas comunitarias. Esas mismas Comisiones parlamentarias podrían, en la fase ascendente, someter a control la fijación por los Consejos de Gobierno, en el marco del Acuerdo de 30 de noviembre de 1994, de la posición de las respectivas Comunidades Autónomas en las distintas Conferencias Sectoriales.⁹²

Igualmente, así como el citado Acuerdo cierra la red de Conferencias Sectoriales con una Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, que, además de ocuparse de forma residual de lo que, por su generalidad, no encuentra acomodo en el resto de las Conferencias Sectoriales, se hace cargo también de los aspectos institucionales, debieran constituirse en las Asambleas autonómicas, y con el carácter de permanentes, Comisiones de Asuntos Europeos,⁹³ que se están creando en los Consejos de Gobierno (Andalucía, Madrid o Asturias) más que en los Parlamentos autonómicos. La justificación de su intervención residual es la misma y la necesidad de cubrir el frente de los aspectos institucionales, derivada ya del hecho mismo del funcionamiento de la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, se ha incrementado notablemente con la creación del Comité de las Regiones y no dejará de acentuarse en el futuro si, en la línea del Informe del Grupo de Reflexión sobre la Conferencia Intergubernamental de 1996⁹⁴ y de los dictámenes del propio Comité,⁹⁵ éste se potencia en su papel de órgano representante de las entidades territoriales en el seno de la Unión Europea. Hacer un seguimiento periódico, mediante comparecencias o intercambio de información escrita, de las actividades de la Conferencia y del Comité y de las posiciones defendidas en ambos por la representación de cada Comunidad puede ser particularmente útil, sobre todo si la intervención parlamentaria tuviera

92. Al citado 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 de 30 de noviembre de 1994 (BOE núm. 69, de 22 de marzo de 1995), y, en general, a la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad del Estado en materias de la Unión Europea, dedicó el *Informe Comunidades Autónomas 1994* (Barcelona, Instituto de Derecho Público, 1995) su segunda parte, con tres estudios de E. Roig Molés, E. Albertí Rovira y P. Pérez Tremps, a los que aquí se hace remisión. Ultimamente, sobre el tema, R. Bustos Gibert, "Un paso más hacia la participación autonómica en asuntos europeos. El acuerdo de 30 de noviembre de 1994", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 45, 1995, págs. 153-172.

93. Actualmente, se han creado, aunque con el carácter de Comisiones de Legislatura, en las Cortes de Castilla y León, en la Asamblea de Madrid y en la Junta General del Principado de Asturias. En ésta última, se ha venido a establecer (Resolución de la Presidencia 2/1996, de 10 de enero, BOJG, Serie B, núm. 59, de 18 de enero), con el fin de potenciar a la Comisión, la posibilidad de que emita pareceres no vinculantes sobre asuntos de la competencia principal de otras Comisiones en los que, sin embargo, las políticas comunitarias tengan especial incidencia.

94. Para un análisis centrado en sus referencias al Comité de las Regiones, véase C. M. Valdés Alonso, "La Unión Europea ante la Conferencia Intergubernamental de 1996: aspectos institucionales", *Boletín Asturiano sobre la Unión Europea*, núm. 60, pág. 1995, pág. 12.

95. En particular, el dictamen sobre la reforma institucional, cuyo anteproyecto se confió a Jordi Pujol y que fue adoptado por la Asamblea plenaria en su sesión de 19 y 20 de abril de 1994. Véase D. Sánchez Almagro, "El Comité de las Regiones: examen de su primer año de actividad", *Boletín Asturiano sobre la Unión Europea*, núm. 58-59, 1995, págs. 21-24.

lugar antes de las respectivas reuniones de la Conferencia y del Comité, lo que, por el momento, no viene facilitado por la práctica (que tal vez por eso debiera mejorarse) de las convocatorias de esas dos instancias, que en ambos casos se hacen casi siempre con muy poca antelación.

2. Sectores con exceso de control: control parlamentario y distribución de competencias

De otro lado, así como hay campos en los que el control ha penetrado poco, hay otros en los que cabría preguntarse si no lo habrá hecho demasiado. Ese podría ser el supuesto nada infrecuente de resoluciones adoptadas en procedimientos de control sobre *materias enteramente ajenas al ámbito de competencias y aún de intereses específicos de cada Comunidad*. Ciertamente, ésta es una problemática compleja que no debe simplificarse.

Hay casos muy claros de desconexión (insumisión, pruebas nucleares en Mururoa, etc.), propiciados unas veces por las propias fuerzas políticas autonómicas, pero producidos otras por la utilización, por parte de los órganos centrales de los partidos con implantación nacional, de las Asambleas autonómicas como cajas de resonancia para multiplicar por diecisiete el posible eco de sus iniciativas. Pero en la mayoría de los supuestos, factores bastante heterogéneos hacen que la cuestión no sea tan sencilla: el entramado competencial, apoyado antes sobre la colaboración que sobre la exclusión; el entrecruzamiento de intereses y políticas; la práctica imposibilidad de la ecuación *política propia/competencia propia*, sobre todo en Comunidades con todavía fuerte presencia estatal; una cierta expansividad de la representación política autonómica a la búsqueda de un espacio propio entre niveles de representación (estatal y locales) tradicionalmente mejor definidos;⁹⁶ la propia dinámica de los procesos electorales, que propicia la utilización de los comicios autonómicos para el planteamiento de asuntos de la política nacional, según se ha hecho del todo evidente en las últimas convocatorias; la circunstancia de que, al discurrir la ejecución de ese tipo de resoluciones habitualmente por cauces informales (correspondencia, entrevistas, encuentros, etc.), no resulte fácil encontrar argumentos definitivos para impedir su adopción...⁹⁷ Por otro lado, resoluciones o

96. M. Martínez Cuadrado, *La democracia en la España de los noventa*, Barcelona, Ariel, 1996, págs. 83-86.

97. En la medida en que carecen de vincularidad jurídica no es fácil reconocerles idoneidad para invadir o lesionar órdenes competenciales ajenos. A lo más podría verse un cierto solapamiento o una cierta interferencia en la potestad de control del Gobierno de la Nación y su Administración reservada a las Cortes Generales (art. 66.2 CE). Pero, en la medida en que, como se indica en el texto, su ejecución discurre habitualmente *extra iuris ordinem* (a través de correspondencia, conversaciones, entrevistas, etc.), no es fácil tampoco hablar propiamente de control. El Gobierno autonómico, impulsado por la Asamblea, vendría a actuar (lo cual pudiera tal vez resultar cuestionable) como una suerte de *lobby* que pide y presiona con la influencia que le dé su capacidad política. Sobre los problemas que puede suscitar el trámite de admisión en este tipo de procedimientos, véase A. Embid Irujo, *Los Parlamentos territoriales*, Madrid, Tecnos, 1987, pág. 237; A. Arce Janáriz, "Calificación y admisión a trámite en los procedimientos parlamentarios", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 29, 1990, págs. 68-74; J. Cano Bueso, "Funciones y potestades de la Mesa y de la Junta de Portavoces en el

propuestas de resolución *extraautonómicas* pueden utilizarse estratégicamente para desplazar responsabilidades o alimentar una cierta *política de la queja* (sobre todo cuando el Gobierno de la Nación está sostenido por un partido distinto al del Consejo de Gobierno autonómico).

Pero, con todo, posiblemente no esté de más advertir del riesgo que ese modo de proceder conlleva, pues, aun cuando, en algún supuesto (los de Comunidades con fuerte dependencia estatal), resoluciones de este tipo puedan servir incluso de cauce de integración y colaboración entre los poderes estatales y autonómicos, también es posible que las Asambleas, a fuerza de actuar sin *potestas*, terminen perdiendo su *auctoritas*.⁹⁸ Reorientar el control hacia lo verdaderamente autonómico, desvinculándolo de la política más propiamente estatal, seguramente contribuiría, aunque a corto plazo pueda no parecerlo, a fortalecer el control parlamentario en las Comunidades Autónomas.⁹⁹

Derecho Parlamentario de las Comunidades Autónomas”, en A. Figuerola Larraudogoitia, J.C. da Silva Ochoa (Coords.), *Parlamento y Derecho*, Vitoria-Gasteiz, Parlamento Vasco, 1991, págs. 246-255; últimamente, E. Mancisidor Artaraz, “Influencia en la calificación y admisión a trámite de las iniciativas parlamentarias de la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, en AAVV, *Jornadas de debate sobre la reforma de los Reglamentos Parlamentarios*, Sevilla, Parlamento de Andalucía, 1996, págs. 283-291.

98. I. E. Pitarch, “La función de impulso político en los Parlamentos de las Comunidades Autónomas”, en A. Garrarena Morales (Ed.), *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, Tecnos, 1990, pág. 322, nota 11; A. Arce Janáriz, *Parlamento y Administración Pública en el Principado de Asturias*, Oviedo, Academia Asturiana de Jurisprudencia, 1994, págs. 30-31.

99. Algunas Asambleas han establecido algunos frenos. Así, el Reglamento de las Cortes Valencianas impone el “consenso” de la Junta de Síndics para que la Mesa pueda admitir proposiciones no de ley “que se refieran a cuestiones que no siendo competencia de la Generalidad afecten al interés directo de los ciudadanos de la Comunidad Valenciana” (art. 155.2). En el Parlamento de Cataluña, la Norma Supletoria del art. 134.1 del Reglamento aprobada por acuerdo de la Mesa de 16 de mayo de 1989 (BOPC, núm. 73, de 22 de mayo) obliga a la Mesa a pedir el criterio de la Junta de Portavoces antes de decidir sobre la admisión de las proposiciones no de ley que se refieran a cuestiones que no son competencia de la Generalidad o de interés directo de los ciudadanos de Cataluña”. El Reglamento del Parlamento de Andalucía requiere unanimidad de los Grupos para la inclusión en el orden del día de proposiciones no de ley que versen sobre materias que sean competencia exclusiva del Estado o de la Administración Local (art. 168).

LAS ENCOMIENDAS DE GESTION

Germán Fernández Farreres

SUMARIO: 1. CONSIDERACION PREVIA.- 2. LA CARACTERIZACION JURIDICA DE LA ENCOMIENDA DE GESTION EN LA LRJPAC. A) Objeto. B) Presupuestos habilitantes.- C) Consecuencias y efectos. D) Clases de encomiendas: interorgánicas e intersubjetivas. E) Requisitos.- F) Naturaleza jurídica de la relación que surge de la encomienda de gestión.- G) Controles.- H) Financiación.- I) Vigencia y extinción.- 3. OTROS SUPUESTOS DE ENCOMIENDA DE GESTION.- 4. ALGUNAS APLICACIONES DE LA TECNICA DE LA ENCOMIENDA DE GESTION. A) En materia de agricultura (actuaciones de intervención y regulación de mercados y elaboración de registros vitivinícolas).- B) En materia de costas.- C) En materia de obras hidráulicas.- D) En materia de aguas.- E) En materia de seguridad nuclear.- 5. CONCLUSIONES.

1. CONSIDERACION PREVIA

La llamada encomienda de gestión suele calificarse como una más de las técnicas de traslación de competencias entre entes públicos y órganos administrativos.¹ Se trata de una técnica que guarda algunas similitudes con la delegación, tanto intersubjetiva como interorgánica,² aunque sus presupuestos y regímenes jurídicos propios y específicos difieren ampliamente.

1. Para una introducción de carácter general a las diversas técnicas por medio de las cuales se operan traslaciones competenciales entre los entes públicos, es de suma claridad y precisión el análisis de J.A. SANTAMARIA PASTOR, *Fundamentos de Derecho Administrativo, I*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1988, pp. 911 ss. En relación ya específicamente a la encomienda de gestión, han sido principalmente los comentaristas de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, los que se han ocupado hasta la fecha del análisis de esa técnica, al hilo de la regulación que de la misma se ha previsto en su art. 15. Entre otros, *vid.* J. GONZALEZ PEREZ y F. GONZALEZ NAVARRO, *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, Madrid, Cívitas, 1993, pp. 353 ss.; F. GARRIDO FALLA y J.M. FERNANDEZ PASTRANA *Régimen Jurídico y Procedimiento de las Administraciones Públicas*, 2ª ed., Madrid, Cívitas, 1995, pp. 85 ss.; J.R. PARADA VAZQUEZ, *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Estudio, Comentario y Textos)*, Madrid, Marcial Pons, 1993, pp. 75 ss.; L. ORTEGA ALVAREZ, "Organos de las Administraciones Públicas", en *La nueva Ley de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común* (dirigido por J. LEGUINA y M. SANCHEZ MORON), Madrid, Tecnos, 1993, pp. 77 ss.; E. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, en *Administraciones Públicas y Ciudadanos* (coord. B. PENDAS GARCIA), Barcelona, Praxis, 1993, pp. 221 ss. Con anterioridad a la aprobación de la LRJPAC, *vid.*, igualmente, A. GALLEGO ANABITARTE, "Transferencia y descentralización; delegación y desconcentración; mandato y gestión o encomienda", en RAP núm. 122 (1990), pp. 7 ss.

2. Sobre la delegación intersubjetiva sigue conservando valor dogmático el estudio de L. MO-

Conviene señalar, de otra parte, que dentro del término encomienda de gestión se encuadran diversos supuestos que, aun cuando dogmáticamente son idénticos, no son reconducibles a un mismo régimen jurídico. Dejando al margen las manifestaciones concretas de ésta técnica en el Derecho comparado,³ en nuestro ordenamiento jurídico, sin perjuicio de otros precedentes tradicionales,⁴ ya los Estatutos de Autonomía previeron determinada modalidad de traslación intersubjetiva de competencia, bajo la denominación de gestión ordinaria de servicios;⁵ técnica que, posteriormente, se contempló en la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico⁶ y que, finalmente, encontró un marco jurídico definitivo en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.⁷ Y junto a

RELL OCAÑA, *La delegación entre entes públicos en derecho público español*, Madrid, IEAL, 1972, aunque se trata de un estudio ya muy desfasado, dada la profunda transformación de la estructura territorial del Estado. En la actualidad, en cuanto al régimen legal de las delegaciones intersubjetivas hay que estar, de una parte, a las previsiones de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (arts. 27 y 37), y de la otra, al art. 150.2 de la Constitución. Sobre las Leyes orgánicas de transferencia y delegación del art. 150.2 de la Constitución, entre los trabajos más recientes cabe recordar los de E. GARCIA DE ENTERRIA, "Las Leyes del artículo 150.2 de la Constitución como instrumento de ampliación del ámbito competencial autonómico", en su libro *La revisión del sistema de autonomías territoriales: reforma de Estatutos, leyes de transferencia y delegación, federalismo*, Madrid, Civitas, 1988, pp. 41 ss.; A. EMBID IRUJO, "Notas acerca del procedimiento de ampliación de competencias: ¿ reforma de los Estatutos o Leyes Orgánicas de transferencia o delegación ?", en *vol. col.* (Coord. E. ALVAREZ CONDE) *Diez años de régimen constitucional*, Madrid, Tecnos, 1989, pp. 441 ss.; G. FERNANDEZ FARRERES, "El artículo 150.2 de la Constitución y el desarrollo del Estado de las Autonomías", en *RVAP* núm. 36/II (1993), pp. 81 ss.; y E. AJA y J. TORNOS, "La Ley Orgánica de transferencia o delegación del artículo 150.2 de la Constitución", en *DA* núm. 232-233 (1993), pp. 185 ss.

3. *Vid.* algunas referencias a lo largo del trabajo de A. GALLEGO ANABITARTE, "Transferencia y descentralización", *cit.*, *in totum*.

4. Tópico resulta ya referir las funciones que los Ayuntamientos han desempeñado, por ejemplo, en orden al reclutamiento para el servicio militar, actuando como si de órganos del Ministerio de Defensa se tratasen.

5. Los mayoría de los Estatutos de Autonomía han previsto la posibilidad de transferencia, delegación y gestión ordinaria de los servicios a favor de las entidades locales, incluso con carácter obligatorio en éste último supuesto. Para un recorrido por los diversos Estatutos de Autonomía *vid.* A. GALLEGO ANABITARTE, "Transferencia y descentralización ...", *cit.*, pp. 81 ss.

6. El art. 5.1 de la Ley del Proceso Autonómico dispuso que " ... las Diputaciones Provinciales podrán asumir la gestión ordinaria de los servicios propios de la Administración Autónoma en el territorio de la provincia, en los términos que los Estatutos y dichas Leyes establezcan", añadiendo que "en los supuestos de (...) gestión ordinaria de los servicios de las Comunidades Autónomas por las Diputaciones Provinciales, las resoluciones que éstas adopten podrán ser recurridas en alzada ante los órganos de aquéllas" y "... podrán también las Comunidades Autónomas promover la revisión de oficio de los actos de las Diputaciones Provinciales de acuerdo con lo previsto en la legislación vigente" (art. 5.3). Y, asimismo, el art. 6 precisó que "cuando las Diputaciones Provinciales gestionen servicios propios de las Comunidades Autónomas, éstas, de acuerdo con su legislación, podrán fijar módulos de funcionamiento y financiación y niveles de rendimiento mínimo, otorgando al respecto las correspondientes dotaciones económicas. Las Diputaciones Provinciales podrán mejorar estos módulos y niveles utilizando sus propias disponibilidades presupuestarias".

7. *Vid.* art. 37.1 de la LBRL y, entre otros, el análisis de A. GALLEGO ANABITARTE, "Transferencia y descentralización ...", *cit.*, pp. 81 ss.

este supuesto singular de encomienda de gestión —la llamada gestión ordinaria de los servicios periféricos propios de las Comunidades Autónomas por las Diputaciones Provinciales—, otras Leyes, como la Ley 15/1980, de 22 de abril, del Consejo de Seguridad Nuclear (Disposición Adicional Tercera), o la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas (art. 15.d) *in fine*), previeron igualmente supuestos específicos de encomienda de gestión, si bien, hasta la aprobación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJPAC), el ejercicio de tales encomiendas no disponía de una normativa de carácter general a la que ajustarse.

Con la aprobación de la LRJPAC, esa carencia normativa ha quedado superada. Su art. 15, en efecto, ha procedido a regular con carácter general la encomienda de gestión, fijando su objeto y efectos y demás requisitos a los que habrá de ajustarse su utilización, lo que, desde luego, es una novedad destacada que dota a esa técnica, más allá de regulaciones específicas para determinados casos singulares, de un marco regulador hasta ese momento inexistente.

Pues bien, la finalidad de este trabajo puede resumirse fácilmente. De lo que ahora se trata es de analizar esa regulación general de la encomienda de gestión para comprobar seguidamente la funcionalidad que, en el contexto de la distribución y relación de competencias entre la Administración del Estado y las Administraciones autonómicas, dicha técnica puede llegar a desplegar. Ello nos permitirá enjuiciar críticamente las aplicaciones que de la misma se están realizando para, finalmente, concluir con una valoración, a modo de conclusión, sobre el recto sentido y finalidad que en el ejercicio de la encomienda de gestión debería observarse.

2. LA CARACTERIZACION JURIDICA DE LA ENCOMIENDA DE GESTION EN LA LRJPAC

El art. 15 de la LRJPAC, al regular por vez primera con carácter general la llamada encomienda de gestión, al lado de las tradicionales técnicas de traslación o alteración de la competencia, como son la delegación (interorgánica), la avocación, la delegación de firma o la suplencia, constituye una de las pocas novedades destacadas del Título II de la Ley relativo a los órganos de las Administraciones Públicas. Esa regulación perfila la sustantividad de la figura, diferenciándola de las restantes a pesar de que no falten claros puntos de conexión entre todas ellas. Las características resultantes de la regulación legal pueden sintetizarse tal como a continuación se expone.

A) Objeto

La ejecución de la encomienda, tal como se desprende del art. 15.1 de la LRJPAC, se traduce en la realización de actividades puramente materiales, técnicas o de servicios que no se traducen en actos jurídicos con sustantividad propia. Esas actuaciones tienen carácter instrumental, integrándose en los actos definitivos que

corresponde adoptar al titular de la competencia, sin que, por tanto, tengan eficacia jurídica *ad extra*.

El encomendado procede a realizar tareas instrumentales (recogida de datos, inspecciones técnicas, operaciones estadísticas, etc.) y, a lo más, emite informes o propuestas que se configuran como actos de trámite previos al dictado de los correspondientes actos administrativos definitivos. Con ello, la encomienda de gestión se diferencia de la gestión ordinaria y de la transferencia o delegación de competencias del art. 150.2 de la Constitución.

La encomienda de gestión actúa, pues, como un mecanismo que permite compatibilizar la irrenunciabilidad de las competencias con la carencia de medios materiales para su desempeño o con el logro de mayor eficacia en la gestión; es decir, es una forma de ejercer las propias competencias sin necesidad de transferir ni la titularidad ni el ejercicio de las mismas.

B) Presupuestos habilitantes

La encomienda de gestión se justifica en razones de eficacia o en el hecho de no poseer el órgano encomendante los medios técnicos idóneos para la realización o desempeño de la actividad. Así lo establece expresamente el art. 15.1 *in fine* de la LRJPAC (“por razones de eficacia o cuando no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño”), debiéndose señalar que esas razones de eficacia pueden englobar, en principio, cualesquiera de las circunstancias que posibilitan la delegación o la avocación, ya que, en esos casos, tal como se dispone en los arts. 13.1 y 14.1 de la LRJPAC, deben concurrir “circunstancias de índole técnica, económica, social, jurídica o territorial” que las hagan convenientes. Y en cuanto al presupuesto de que el órgano encomendante no disponga de los medios técnicos idóneos para el desempeño de la competencia, la alternativa a la encomienda de gestión es clara teniendo en cuenta que el principio de colaboración interadministrativa, en su vertiente positiva, impone unos deberes de auxilio consistentes, tal como dispone el art. 4.d) de la misma LRJPAC, en “prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran precisar para el eficaz cumplimiento de sus tareas”.⁸ Por ello, parece que la encomienda de gestión responderá sobre todo a razones de eficacia en la gestión administrativa, cláusula habilitante ésta más flexible y amplia que puede justificar mejor, a la luz de las circunstancias concretas de cada caso, el uso de la misma.

C) Consecuencias y efectos.

La encomienda de gestión no determina la cesión, ni la alteración, de la titularidad de la competencia. En efecto, la llamada encomienda de gestión “no supone

8. Sobre los deberes de auxilio, en el contexto general de la cooperación y colaboración entre las Administraciones Públicas, *vid.*, entre otros, L. PAREJO ALFONSO, “Las relaciones entre las Administraciones Públicas en el Título I de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”, en *vol. col. Las relaciones interadministrativas de cooperación y colaboración*, Barcelona, Institut d’Estudis Autònoms, 1993, pp. 15 ss.

cesión de titularidad de la competencia ni de los elementos sustantivos de su ejercicio" (art. 15.2 de la LRJPAC), lo que se reitera en el art. 12.1, párrafo 2º, de la misma LRJPAC, al establecer que la encomienda, al igual que la delegación de firma y la suplencia, "...no suponen alteración de la titularidad de la competencia, aunque sí de los elementos determinantes de su ejercicio que en cada caso se prevén". El encomendante retiene, por tanto, la titularidad e, incluso, su ejercicio en el plano jurídico formal. En suma, la encomienda no modifica las competencias.

Por ello mismo, la encomienda de gestión no altera la imputación de la actividad desarrollada, que lo será al órgano encomendante. O dicho en otros términos. Lo que con la encomienda de gestión se produce —al igual que en la delegación de firma y la suplencia— es una *sustitución de los agentes o del titular del órgano*, pero no se modifica, ni altera, el órgano que ejerce la competencia —tal como sucede, por el contrario, en los casos de delegación, avocación y sustitución—, de manera que no se traslada la imputación de la actividad al órgano que recibe la encomienda, sino que la misma se considera actividad del órgano encomendante.

Por último, es importante destacar que la encomienda de gestión parece exigir del órgano encomendante el dictado de cuantos actos o resoluciones de carácter jurídico den soporte o integren a la concreta actividad material objeto de la encomienda. Así lo dispone el art. 15.2, *in fine*, con lo que, como ya se ha visto, las actividades que con ocasión de la encomienda se vayan a realizar por el encomendado, parecen quedar estrictamente ceñidas a las de carácter material. No obstante, cabe matizar que, si bien los actos administrativos iniciales han de ser adoptados por el órgano encomendante, el gestor ha de poder resolver cuantas cuestiones se planteen durante el procedimiento, razón por la cual la actividad del órgano o entidad encomendada necesariamente ha de ir más allá de lo que es mera actividad material.

D) Clases de encomiendas: *interorgánicas e intersubjetivas*

La encomienda puede entablarse entre órganos administrativos o entidades de derecho público y otros órganos o entidades de la misma o distinta Administración. Así lo establece el art. 15.1 de la LRJPA, marcando el posible carácter intersubjetivo de la encomienda de gestión su diferencia con la avocación, la delegación de firma o la suplencia, mientras que, por el contrario, el doble carácter que puede adoptar la aproxima a la delegación de competencias, que, como es notorio, puede ser tanto interorgánica como intersubjetiva.

Como ya ha sido señalado en la doctrina,⁹ con esta configuración de la encomienda de gestión los límites entre la desconcentración y la descentralización se superan, en cuanto que el objeto de la encomienda puede tener por destinatarios tanto a órganos administrativos como a entidades de derecho público con personalidad distinta de la Administración encomendante, todo ello, claro es, sin perjuicio de que la encomienda no supone, en ningún caso, cesión de la titularidad de la competencia ni de los elementos sustantivos de su ejercicio.

9. Vid. F. GARRIDO FALLA y J.M. FERNANDEZ PASTRANA, *Régimen Jurídico y Procedimiento de las Administraciones Públicas*, op. cit., pp. 85-86.

Cuestión distinta es quien propone y quien acepta la encomienda de gestión. La determinación de cuáles sean las partes en la relación que surge de la encomienda de gestión, es decir, la determinación de si son órganos o entes de derecho público dependerá de la propia configuración de las Administraciones a las que pertenezcan. No obstante, de acuerdo con el art. 15 de la LRJPAC, se desprende que la posición de encomendante sólo la pueden asumir aquéllas entidades que dicten actos administrativos, capacidad que, dentro de la tipología de las entidades de derecho público prevista en el artículo 2 de la LRJPAC, sólo la ostentan los organismos autónomos y en su caso las Corporaciones de derecho público a las que se refiere la Disposición Transitoria Primera de la misma LRJPAC.¹⁰

De otra parte, esa configuración de la encomienda de gestión, al poder articularse entre órganos pertenecientes a una misma Administración, no deja de ser sorprendente. Como ha señalado algún autor,¹¹ la encomienda en ese caso no es sino un supuesto delegativo en las relaciones interorgánicas, en las que se satisfacen las finalidades que la encomienda comporta como un ordinario supuesto de colaboración interna entre órganos de una misma Administración, y ello se impone con total naturalidad desde la jerarquía administrativa. De ahí que el acuerdo, la técnica negocial —en la que, como de inmediato se verá, queda asentada la encomienda de gestión—, sólo resulta razonable cuando la encomienda se articula entre órganos o entes no subordinados, del mismo nivel, dado que, en otro caso, la orden del superior sobre el inferior, apoyada en el principio de jerarquía, es título suficiente para imponer las consecuencias que conlleva la encomienda de gestión.

E) Requisitos

Cuando la encomienda de gestión tiene carácter interorgánico o se produce entre un órgano y una entidad de derecho público en el seno de una misma Administración, el art. 15.3 de la LRJPAC establece que dicha encomienda “deberá formalizarse en los términos que establezca su propia normativa y, en su defecto, por acuerdo expreso de los órganos o entidades intervinientes”. El mismo precepto añade, en fin, que “en todo caso el instrumento de formalización de la encomienda de gestión y su resolución deberá ser publicado, para su eficacia en el Diario Oficial correspondiente”.

La encomienda de gestión, más allá de los requisitos muy generales que la LRJPAC establece, se ajustará, en efecto, a la normativa que cada Administración dicte al respecto. Así lo reconoce el art. 15.3, párrafo 2º (“Cada Administración podrá regular los requisitos necesarios para la validez de tales acuerdos”), añadiendo que esos acuerdos deberán incluir, al menos, “expresa mención de la actividad o actividades a las que afecten, el plazo de vigencia y la naturaleza y alcance de la gestión encomendada”.

La encomienda entre órganos y/o entidades de derecho público dependientes

10. En este sentido, *vid.* E. LUCAS MURILLO, “Organos ...”, *cit.*, pp. 245-246.

11. *Vid.* J.R. PARADA VAZQUEZ, *Estudios y comentarios a la Ley 30/1992 ...*, *ibidem*.

de la misma Administración Pública basada en el acuerdo expreso entre el encomendante y el encomendado o gestor no debería descartar, sin embargo, la posibilidad de que la misma se pudiera imponer sencillamente por orden del superior jerárquico común, no requiriéndose declaración alguna de voluntad por parte de los órganos implicados en la relación jurídica que con la encomienda se crea.

De otra parte, en el caso de que la encomienda de gestión se produzca entre órganos y/o entidades de derecho público pertenecientes a distintas Administraciones (encomienda de gestión intersubjetiva), el art. 15.3 de la LRJPAC se limita a establecer que la encomienda "se formalizará mediante firma del correspondiente Convenio entre ellas", es decir, entre las Administraciones implicadas. Así pues, la encomienda, en concreto, entre la Administración estatal y las Administraciones autonómicas requiere el correspondiente acuerdo que se plasmará en la celebración de un Convenio. Y lo mismo cabe afirmar cuando la encomienda se produzca entre Administraciones Autonómicas, si bien, en ese caso, el Convenio deberá ajustarse a lo dispuesto en el art. 145 de la Constitución, aunque no parece que su celebración exija de la autorización de las Cortes Generales, bastando con la mera comunicación del mismo (art. 166 del Reglamento del Congreso de los Diputados y art. 137 del Reglamento del Senado).

Aunque el art. 15.4 de la LRJPAC no lo precisa de forma explícita, parece evidente, asimismo, que en el clausulado del Convenio deberán incorporarse los contenidos que se señalan en el art. 15.3 de la misma para el caso de las encomiendas interorgánicas, es decir, la concreción de la actividad que se encomienda, el plazo de vigencia de la encomienda y naturaleza y alcance de la gestión encomendada.

Queda excluida, no obstante, la aplicación de la Ley 13/1985, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas de 13 de mayo 1995, por cuanto su art. 3.1.c) dispone expresamente que "quedan fuera del ámbito de la presente Ley (...) los convenios de colaboración que celebre la Administración General del Estado con la Seguridad Social, las Comunidades Autónomas, las entidades locales, sus respectivos Organismos autónomos y las restantes entidades públicas o cualquiera de ellos entre sí". A tales Convenios les será de aplicación, por tanto, las normas generales que para los Convenios de colaboración ha establecido la LRJPAC en sus arts. 6 y 8,¹² lo que resuelve algunas dudas que la escueta regulación del art. 15.4 de la misma Ley suscita.

En este sentido, aunque nada se precisa en ese precepto acerca de la publicación de los Convenios en los que quede formalizada la encomienda de gestión, es incuestionable que deberá estar a lo dispuesto para los Convenios de colaboración en el art. 8.2, párrafo 3º de la misma LRJPAC ("ambos tipos de convenios (los convenios de Conferencia Sectorial y los convenios de colaboración) deberán

12. Sobre el régimen jurídico de los convenios de colaboración, pueden verse los trabajos de G. FERNANDEZ FARRERES, "Las relaciones interadministrativas (análisis del Título Primero de la LRJPAC)", en *vol. col. Estudio de la LRJ de las Administraciones Públicas del Procedimiento Administrativo Común (I)*, Madrid, Cuadernos de Derecho Judicial. C.G.P.J., 1994, pp. 43 ss.; y L. MARTIN REBOLLO y F. PANTALEON PRIETO, "Exigibilidad de los convenios interadministrativos y consecuencias patrimoniales de su incumplimiento", en *Escritos jurídicos en memoria de Luis Mateo Rodríguez*, I, Santander, Universidad de Cantabria, 1993, pp. 305 ss.

publicarse en el "Boletín Oficial del Estado" y en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma respectiva"). Y esa necesaria remisión de los Convenios de encomienda de gestión al régimen jurídico general de los Convenios de colaboración, ratifica, por lo demás, que basta con la comunicación al Senado, tal como para éstos últimos exige el referido art. 8.2, párrafo 2º de la LRJPAC.

F) *Naturaleza jurídica que surge de la encomienda de gestión*

La encomienda de gestión da lugar a una relación jurídico-pública de carácter contractual. En este sentido se ha pronunciado algún sector doctrinal,¹³ añadiendo que la encomienda de gestión constituye, en unos casos, un *arrendamiento de obra* (cuando tiene por objeto actividades materiales, como la recogida de basuras, o técnicas, como la elaboración de un plan de urbanismo) y en otras un *arrendamiento de servicios* (como, por ejemplo, la práctica de notificaciones), aunque en la práctica resulta difícil deslindar lo que son actividades materiales de lo que pueden calificarse como actividades de servicios. Con la encomienda de gestión, pues, se viene a generalizar la figura, ya prevista en la legislación de régimen local, del *arrendamiento de servicios*, si bien con la diferencia de que en la encomienda de gestión no cabe realizarla con particulares o, más en general, con personas físicas o jurídicas sujetas a derecho privado.

Otros autores¹⁴ han señalado que, dado que el objeto de la encomienda está constituido por actividades de carácter material, técnico o de servicios de la competencia de los órganos administrativos, cabe afirmar que la encomienda de gestión es una especie de *concesión de servicios entre personas jurídicas públicas*, lo que se manifiesta, además, en el carácter pactado o contractual de esa forma de gestión que se deberá formalizar a través del correspondiente Convenio. Ese paralelismo con las concesiones de servicios públicos queda patente, en fin, en el art. 15.5 de la LRJPAC, al reiterar el tradicional principio de que no pueden ser concedidos a particulares aquellos servicios que impliquen ejercicio de autoridad.

En cualquier caso, es lo cierto que con la encomienda de gestión surge una relación de carácter contractual, basada en la voluntariedad de las partes encomendante y encomendada que condiciona la propia subsistencia en el tiempo de la encomienda. Dentro del amplísimo margen que la LRJPAC proporciona, será, por tanto, la voluntad de las partes, concretada en las correspondientes cláusulas del Convenio, la que precisará las condiciones y demás requisitos a los que queda sujeta la encomienda de gestión.

G) *Controles*

El art. 15.2 *in fine* de la LRJPAC establece que el órgano o entidad encomendante retiene la facultad de dictar cuantos actos o resoluciones de carácter jurídico

13. Vid. J. GONZALEZ PEREZ y F. GONZALEZ NAVARRO, *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas* ..., op. cit., pp. 353 ss.

14. Vid. F. GARRIDO FALLA y J.M. FERNANDEZ PASTRANA, *Régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones Públicas*, op. cit., pp. 86.

den soporte a la gestión o en los que se integre la concreta actividad material objeto de la encomienda.

H) Financiación

La LRJPAC nada prevé, sin embargo, sobre la financiación de la gestión resultante de la encomienda, a pesar de que ésta puede suponer un coste añadido al de la actividad ordinaria del órgano gestor o encomendado. En ese caso parece necesario, sin embargo, que tanto el acuerdo, como el convenio, especifiquen los medios presupuestarios afectados, tanto por el mayor coste como por el ahorro de gasto en el órgano encomendante. Resulta oportuno, en suma, que en esos casos se prevea la correspondiente consignación presupuestaria.

I) Vigencia y extinción

El art. 15 de la LRJPAC, finalmente, se limita a señalar que será la normativa propia de cada Administración la que fijará el plazo de vigencia de las encomiendas de gestión. A falta de previsión normativa, será en el acuerdo o en el Convenio donde quedará fijado ese extremo, siendo normalmente la duración o vigencia indefinida mientras no concurra ninguna de las causas de extinción que también habrán de quedar establecidas previamente en el instrumento de formalización (acuerdo o convenio) de la encomienda de gestión.

3. OTROS SUPUESTOS DE ENCOMIENDA DE GESTION

La caracterización jurídica de la encomienda de gestión que establece la LRJPAC no alcanza, sin embargo, a otros supuestos que se rigen por una normativa propia. Tal es el caso de la llamada gestión ordinaria de los servicios de las Comunidades Autónomas por las Diputaciones Provinciales o Cabildos y Consejos insulares. En este sentido, el art. 15.4 de la LRJPAC expresamente remite el supuesto de la gestión ordinaria de los servicios de las Comunidades Autónomas por las Diputaciones Provinciales o Cabildos y Consejos insulares a la regulación contenida en la legislación de régimen local, por lo que habrá que estar a lo dispuesto en el art. 37 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, y a las normas propias que, de acuerdo con esa Ley básica estatal, hayan dictado las Comunidades Autónomas.¹⁵

15. Un examen detallado de las características de la gestión ordinaria de los servicios propios de las Comunidades Autónomas por las entidades locales puede verse en A. GALLEGU ANABITARTE, "Transferencia y delegación ...", cit., pp. 93 ss.

En relación con esa gestión ordinaria de los servicios, una de las principales cuestiones que marcan la diferencia con la regulación de la encomienda de gestión estriba en la posibilidad de que la gestión se imponga forzosamente. A este respecto, debe señalarse que a pesar de que, tanto en la Ley del Proceso Autonómico, como en la LBRL, esa gestión se configura en términos de voluntariedad, algu-

Pero junto al indicado supuesto, también queda fuera del régimen jurídico que establece la LRJPAC la encomienda de gestión que recaiga en personas físicas o jurídicas sujetas a derecho privado. El art. 15.5 de la LRJPAC establece que “el régimen jurídico de la encomienda de gestión que se regula en este artículo no será de aplicación cuando la realización de las actividades enumeradas en el apartado primero haya de recaer sobre personas físicas o jurídicas sujetas a derecho privado, ajustándose entonces, en lo que proceda, a la legislación correspondiente de contratos del Estado, sin que puedan encomendarse a personas o entidades de esta naturaleza actividades que, según la legislación vigente, hayan de realizarse con sujeción al derecho administrativo”.

Esta previsión elimina una posible vía de eludir los requisitos de la contratación administrativa, ya que impide utilizar la encomienda de gestión para deferir a favor de particulares la gestión de actividades, obras o servicios de la Administración. Y, asimismo, como también se ha dicho,¹⁶ la prohibición de encomendar a personas físicas o jurídicas sujetas a derecho privado actividades que hayan de realizarse con sujeción al Derecho administrativo no es sino plasmación del tradicional principio de que los servicios que impliquen ejercicio de autoridad no son susceptibles de ser concedidos.

Por lo demás, se ha previsto específicamente en algunas normas la posibilidad de realizar encomiendas de gestión, si bien esas encomiendas deberán ajustarse a las reglas generales previstas por la LRJPAC. Así sucede en la Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985, cuyo art. 15.d) prevé que “en relación con el dominio público hidráulico y en el marco de las competencias que le son atribuidas por la Constitución, el Estado ejercerá, especialmente, las funciones siguientes: d) el otorgamiento de autorizaciones referentes al dominio público hidráulico, así como la tutela de éste, en las cuencas hidrográficas que excedan del ámbito territorial, de una sola Comunidad Autónoma. *La tramitación de las mismas podrá, no obstante, ser enco-*

nos Estatutos de Autonomía se refieren a la misma en términos de obligatoriedad. Baste recordar, al respecto, el tenor literal del art. 4.4 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, al establecer que “en los términos de una Ley del Parlamento Andaluz y en el marco de la legislación del Estado, la Comunidad Autónoma *articulará* la gestión ordinaria de sus servicios propios a través de las Diputaciones Provinciales”. Ese carácter forzoso u obligatorio plantea, sin embargo, serias dudas acerca de su compatibilidad con el pleno reconocimiento y garantía constitucional de la autonomía de las entidades locales.

En todo caso, no estará de más recordar que esa posibilidad de utilizar la Administración local como base organizativa para el desarrollo de las tareas de gestión de las propias Comunidades Autónomas, dentro del marco general de la colaboración interadministrativa, ha sido poco efectiva. Como ha señalado E. ALBERTI, “La inserción de los entes locales en un sistema complejo: las relaciones de colaboración entre Administraciones”, en *Informe sobre el Gobierno Local*, Madrid, 1992, pp. 158, “por lo común, las Comunidades Autónomas, especialmente las pluriprovinciales, han preferido construir sus propios aparatos burocráticos a gobernar por medios indirectos y mediatos, a través de administraciones “interpuestas”, con lo cual se ha acrecentado aún más la necesidad de autoafirmación y de mostrar una voluntad de presencia propia en muchos sectores hasta el momento ocupados por las Corporaciones locales, especialmente las Diputaciones Provinciales”.

16. *Vid.* F. GARRIDO FALLA y J.M. FERNANDEZ PASTRANA, *Régimen Jurídico y Procedimiento de las Administraciones Públicas*, *op. cit.*, pp. 86.

mendada a las Comunidades Autónomas".¹⁷ Cabe, asimismo, recordar la previsión de la Disposición Adicional Tercera de la Ley 15/1980, de 22 de abril, del Consejo de Seguridad Nuclear, en virtud de la cual éste "podrá encomendar a las Comunidades Autónomas el ejercicio de las funciones que le estén atribuidas con arreglo a los criterios generales que para su ejercicio el propio Consejo acuerde".¹⁸ O, entre otros ejemplos más, en materia de gestión de subvenciones estatales, el art. 81.5 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria de 23 de septiembre de 1988, de acuerdo con la nueva redacción dada al mismo por el art. 16 de la Ley 41/1994, de 30 de diciembre, también ha dispuesto que "las bases reguladoras de las subvenciones o ayudas podrán establecer que la entrega y distribución de los fondos públicos a los beneficiarios se efectúen a través de las Comunidades Autónomas o de entidades colaboradoras", lo que, aun sin utilizar el término encomienda de gestión, nos sitúa ante un supuesto calificable como tal.

4. ALGUNAS APLICACIONES PRACTICAS DE LA TÉCNICA DE LA ENCOMIENDA DE GESTION

Examinados ya los rasgos caracterizadores de la encomienda de gestión según la regulación contenida en el art. 15 de la LRJPAC, conviene ahora pasar revista, siquiera sea sucintamente, a algunas de las aplicaciones prácticas que, entre las Administraciones estatal y autonómicas, se han hecho de la referida técnica. Ello nos permitirá apreciar hasta que punto se ha hecho un uso riguroso de la misma, con que finalidad y objetivos y, en su caso, que disfunciones cabe apreciar y, consecuentemente, que aplicaciones sería preciso evitar en el futuro.

A) En materia de agricultura (actuaciones de intervención y regulación de mercados y elaboración de registros vitivinícolas)

La técnica de la encomienda de gestión ha sido ya utilizada entre el Estado y algunas Comunidades Autónomas (Cataluña, Andalucía, País Vasco, Aragón) en relación con actuaciones relativas a la intervención y regulación de mercados.

Seguramente, el dato más singular de esa encomienda estriba en que la misma viene acompañada del traspaso de medios materiales y personales vinculados a la gestión de la actividad que se encomienda, con lo que la propia caracterización jurídica de la encomienda justificada en la carencia de medios técnicos idóneos para su desempeño por el titular de la competencia, pasa a justificarse sencillamente en estrictas razones de eficacia. En el Real Decreto 2075/1995, de 22 de diciem-

17. Téngase en cuenta que el art. 53 del Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, ha concretado determinados aspectos de la tramitación de esas autorizaciones cuando las mismas hayan sido objeto de encomienda.

18. Conviene recordar que, relación con esa encomienda, el art. 11 del Real decreto 1157/1982, de 30 de abril, del Estatuto del Consejo de Energía Nuclear, puntualiza que dicho Consejo "establecerá las normas y supervisará las funciones que hubiera encomendado a las Comunidades Autónomas, pudiendo en todos los casos avocar y revocar las mismas".

bre, en ejecución del correspondiente Convenio celebrado con la Generalidad de Cataluña, no queda claro, sin embargo, cual es el fundamento de ese traspaso de medios, aunque su rúbrica es la de "traspaso a la Generalidad de Cataluña de los medios adscritos a la gestión encomendada en materia de agricultura (SENPA)". En el preámbulo se alude genéricamente al reparto de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de agricultura, si bien a continuación se alude también al art. 15 de la LRJPAC que regula —se dice— los convenios de encomienda de gestión, añadiendo, finalmente, que "habiéndose acordado el traspaso de medios vinculados a las funciones correspondientes a las competencias autonómicas yhabiéndose también acordado entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y la Generalidad de Cataluña el convenio de encomienda de gestión en cuanto a las actuaciones relativas a la intervención y regulación de mercados, procede traspasar los medios personales y presupuestarios precisos para la gestión que se cita, completando el personal traspasado a la Comunidad Autónoma para el ejercicio de sus competencias en la materia con el que se recoge en este Acuerdo". Así pues, parece que para la gestión de la actividad consecuencia de la encomienda se traspasan los medios personales y presupuestarios necesarios, es decir, los medios de que hasta ese momento disponía la Administración estatal (el SENPA) para la gestión de esas actividades y servicios relativos a la intervención y regulación de mercados.

De esta forma, vinculadamente al acuerdo de encomienda de gestión, se traspasan a la Generalidad de Cataluña "el personal adscrito a los servicios cuya gestión ejercerá la Generalidad de Cataluña", personal que "pasará a depender de la Generalidad de Cataluña en los términos legalmente previstos en el Estatuto de Autonomía y demás normas en cada caso aplicables y en las mismas circunstancias que se especifican en sus expedientes de personal" (apartado B) del Anexo del Acuerdo de traspaso de medios personales y presupuestarios). Y se transfiere la titularidad de los medios materiales (los silos que no forman parte de la red básica en Cataluña), así como se valoran las cargas financieras correspondientes a la gestión de las funciones y servicios que se traspasan. Finalmente, se precisa que el traspaso de medios personales y presupuestarios objeto del Acuerdo tendrá efectividad a partir del día 1 de enero de 1996.

Los problemas, sin embargo, que ese traspaso de medios materiales y personales conlleven no son pocos, pues no parece fácilmente conciliable ese traspaso con las características de la encomienda de gestión.

Por lo demás, la encomienda de gestión que realiza el MAPA, tiene por objeto la gestión de las actuaciones relativas a la intervención de diversos productos (aceite de oliva, cereales, arroz, leche en polvo, etc.), así como la gestión de determinadas actividades de ayudas y control relativas a algunos de esos productos, concretándose en el correspondiente Convenio, entre otros, los siguientes extremos: a) el órgano a través del cual la Comunidad Autónoma desarrollará la encomienda de gestión; b) la gestión relativa a cada tipo de operación encomendada, que se llevará a cabo de acuerdo con las instrucciones recibidas del organismo de coordinación designado por el MAPA, el cual fijará las condiciones y forma de actuación que procedan; c) la remisión por la Comunidad Autónoma al organismo de coordinación de las normas internas dictadas para la gestión de las actuaciones encomenda-

das y cuanta información le sea solicitada en el tiempo y forma que se señale; d) la forma en que habrá de realizarse la gestión de las actuaciones encomendadas relativas a compras y almacenamiento, ventas, intervenciones, etc.; e) la vigencia de la encomienda, que comenzará a partir de la fecha de efectividad del acuerdo de traspaso y tendrá vigencia indefinida, sin perjuicio de que pueda ser denunciada por cualquiera de las partes con una antelación mínima de seis meses; f) las causas de denuncia de la encomienda de gestión, estableciéndose que podrá ser denunciada por el MAPA cuando la Comunidad Autónoma incumpla reiteradamente las obligaciones derivadas de las funciones que les son encomendadas, previa audiencia a la Comunidad Autónoma, y que ésta podrá también manifestar al MAPA, en cualquier momento, su voluntad de que se deje sin efecto la encomienda; g) por último, se prevé que las cuestiones litigiosas, que puedan surgir en la interpretación y cumplimiento del Convenio, serán de conocimiento y competencia del orden jurisdiccional contencioso-administrativo y, en su caso, de la competencia del Tribunal Constitucional.

Como antes se señaló, el tipo de encomienda referida suscita ante todo el problema de la pertinencia y adecuación jurídica de ese traspaso de medios materiales y personales para la gestión de las actividades encomendadas. Es cierto, no obstante, que, sin esos medios materiales y personales, la gestión por las Administraciones autonómicas de las actividades objeto de la encomienda no podría llevarse a cabo, con lo que, a la postre, fácilmente se pone de manifiesto que la técnica de la encomienda no es la adecuada para la consecución de la finalidad perseguida, apareciendo más bien como una vía indirecta e indebidamente sustitoria de la que, presuponiendo la competencia estatal en la materia de intervención y regulación de mercados agrarios, debería seguramente utilizarse, concretamente, la transferencia o, en su caso, la delegación de competencias de acuerdo con el art. 150.2 de la Constitución.

De otra parte, también en materia de agricultura cabe reseñar la utilización de la encomienda de gestión para la elaboración de registros vitivinícolas. Tal es el caso del Convenio de Colaboración entre el MAPA y el Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes del Gobierno de Navarra para la elaboración del Registro Vitivinícola en lo que se refiere al territorio de la Comunidad Foral de Navarra (publicado en el BOE de 5 de noviembre de 1993). En dicho Convenio, celebrado con anterioridad a la LRJPAC, se acordó que "la Dirección General de Política Alimentaria encomienda al Departamento (del Gobierno de Navarra) la realización del Registro Vitivinícola en Navarra, y como contrapartida el departamento percibirá la cantidad de 5.195 pesetas por hectárea de viña registrada (IVA incluido), con una superficie total de cultivo estimada en 23.000 hectáreas". Se prevé la supervisión de los trabajos por la Subdirección General del INDO y para dirimir las cuestiones que pudieran suscitarse se creará una Comisión Mixta de la que formarán parte dos funcionarios a designar por cada una de las Administraciones.

En este caso, como fácilmente se aprecia, más que una encomienda de gestión, lo que se ha articulado es una especie de contrato de servicios entre Administraciones Públicas para la realización de los trabajos de campo y gabinete necesarios para la implantación del Registro Vitivinícola.

B) *En materia de costas*

En diversos Convenios de colaboración en materia de costas, aparecen previstas genéricamente encomiendas de gestión. Tal es el caso, por ejemplo, de los Convenios suscritos por la Administración del Estado con las Comunidades Autónomas de las Islas Baleares y del Principado de Asturias.

Así, en el Convenio de Cooperación entre el MOPTMA y el Gobierno Balear para la gestión integral de la costa en las Islas Baleares (publicado por Resolución de la Dirección General de Costas de 11 de julio de 1995 en el BOE 14 de agosto de 1995), se acuerda (cláusula tercera del Convenio) que “la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios de competencia de cada una de las Administraciones, podrá ser encomendada a órganos o unidades de la otra Administración, por razones de eficacia o cuando no posean los medios humanos o materiales idóneos para su desempeño”.

Más interés presenta, sin embargo, el Convenio de Cooperación entre el MOPTMA y el Principado de Asturias para la gestión integral de la costa asturiana (publicado por Resolución de la Dirección General de Costas de 29 de marzo de 1995 en el BOE 22 de abril de 1995), pues en dicho Convenio, además de prever —igual que en el caso anterior— que “la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios de competencia de cada una de las Administraciones, podrá ser encomendada a órganos o unidades de la otra Administración, por razones de eficacia o cuando no posean los medios humanos o materiales idóneos para su desempeño”, se acuerda ya, en el mismo Convenio, una concreta encomienda de gestión, si bien lo es de la Administración autonómica a la Administración estatal. En efecto, en la cláusula tercera del Convenio, se dispone que, “en concreto, en el presente convenio, son objeto de encomienda por la Administración Autonómica al Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, las siguientes actividades: las de vigilancia del litoral asturiano y de apoyo en las actuaciones sancionadoras correspondientes en la zona de servidumbre de protección establecida por la Ley de Costas”.

He aquí un ejemplo de encomienda de gestión de una Administración autonómica a la Administración estatal que por su objeto y alcance parece, ahora sí, ajustarse al sentido y características de la señalada técnica.

C) *En materia de obras hidráulicas*

También en materia de obras hidráulicas se han previsto encomiendas de gestión, si bien aparecen previstas en el marco más amplio de convenios de colaboración. Tal es el caso, por ejemplo, del convenio de colaboración suscrito el 28 de octubre de 1986 entre el MOPU y la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (publicado por Resolución de la Dirección General de Obras Hidráulicas de 31 de octubre de 1986 en el BOE de 14 de noviembre de 1986).

En este convenio —celebrado con anterioridad, por tanto, a la aprobación de la LRJPAC (art. 15), aunque la Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985 había ya previsto la posibilidad de encomienda— se acordó que “en materia de policía de aguas y

sus cauces, aforos, redes hidrológicas, conservación de cauces, deslindes, así como en las demás que sean propias del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de conformidad con el Real Decreto 475/1985, de 6 de marzo, se encomienda a la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, la formación de los expedientes, reservándose al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, la resolución de los mismos". El convenio prevé, asimismo, la financiación de los gastos que conlleve la encomienda de gestión, acordándose, en concreto, que serán de cuenta del MOPU "las retribuciones correspondientes a pluviometristas y escaleros", "las nóminas del personal de guardería fluvial y cualquier otro adscrito a programas de obras hidráulicas, así como los gastos materiales o de cualquier otra índole relacionados con los mismos conceptos", "los gastos de conservación de cauces y sus redes hidrológicas", "las obras de construcción y equipamiento de estaciones de aforo y las de mantenimiento, reparación, mejora y cuantas otras sean necesarias en las estaciones de aforo existentes", y "las obras de dragado y limpieza de cauces y de acondicionamiento y defensa de márgenes, así como cualesquiera otras que sean necesarias en el ámbito del dominio público hidráulico y a los fines propios de la materia".

En este caso, pues, la gestión de la encomienda se llevará a cabo por personal de la Consejería de la Comunidad Autónoma, lo que, sin perjuicio de las compensaciones económicas a cargo del encomendante a que ello de lugar, se ajusta a las características de la encomienda. Y también se ajusta, desde luego, el objeto de la encomienda, dadas las actividades que han de ser gestionadas por la Comunidad Autónoma.

D) En materia de aguas

Especial interés presenta el convenio celebrado el 31 de mayo de 1994 entre el MOPTMA 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 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.

Mediante el referido convenio, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 15.d) de la Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985 y el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Dominio Público Hidráulico (art. 53), el MOPTMA encomienda al Departamento de Transportes y Obras Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco la realización de las siguientes actividades sobre el dominio público hidráulico: a) la tramitación de autorizaciones referentes al dominio público hidráulico y a las zonas de servidumbres y policía de cauces, en las cuencas no comprendidas íntegramente en la Comunidad Autónoma del País Vasco, con excepción de la del río Bidasoa, y que vierten sus aguas al Cantábrico y en la del Ebro, elevando las correspondientes propuestas de resolución, con su condicionado, al organismo de cuenca Confederación Hidrográfica del Norte, o al organismo de cuenca Confederación Hidrográfica del Ebro, respectivamente, en

los términos previstos en el art. 53 del Real Decreto 849/1986; b) la policía de aguas y cauces en las cuencas mencionadas, incluida la tramitación de los expedientes sancionadores hasta la propuesta de resolución, que se elevará al órgano competente de la Confederación Hidrográfica del Norte o de la Confederación Hidrográfica del Ebro según corresponda, puntualizándose que esa función de policía se realizará sin perjuicio del personal y medios que las citadas Confederaciones requieran, en uso de sus competencias, para las funciones generales de control y supervisión y para las funciones específicas relativas a la tramitación de concesiones del dominio público hidráulico; c) se encomienda al Departamento de Transportes y Obras Públicas de la Comunidad Autónoma, asimismo, en relación con el río Bidasoa dentro del territorio del País Vasco, la recogida de las solicitudes de autorizaciones en el dominio público hidráulico y en las zonas de servidumbres y policía de cauces, solicitudes que se presentarán por los peticionarios en los centros administrativos pertenecientes a la Comunidad Autónoma, que las remitirá para su tramitación al organismo de cuenca Confederación Hidrográfica del Norte; y d) se encomienda, por último, la gestión y recaudación de los cánones regulados en los arts. 104 y 105 de la Ley de Aguas, previa su determinación por el órgano competente de la Administración del Estado y para su destino a los fines establecidos en la legislación hidráulica.

Es oportuno señalar, entre otros aspectos, que el convenio prevé expresamente que en el desarrollo de las actuaciones que se encomiendan a la Comunidad Autónoma, ésta atenderá a los criterios generales que establezca el MOPTMA, al cual corresponderá además conocer y resolver los recursos que se deriven de la realización por la Comunidad Autónoma de dichas actuaciones. Y, asimismo, ambas Administraciones manifiestan que, en el Acuerdo sobre traspaso a la Comunidad Autónoma en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos, se recogen los medios personales y materiales para el ejercicio de las funciones encomendadas. Finalmente, se acuerda que la modificación del convenio requerirá el acuerdo de ambas partes y la previa denuncia del mismo con seis meses de antelación, sin perjuicio de que serán causas de denuncia, para la Administración del Estado, el incumplimiento demostrado y reiterado en el procedimiento de las obligaciones derivadas de las funciones encomendadas a la Comunidad Autónoma, y para ésta, la manifestación de su voluntad de que la encomienda quede sin efecto.

E) En materia de seguridad nuclear

De acuerdo con la Disposición Adicional Tercera de la Ley 15/1980, de 22 de abril, por el que se crea el Consejo de Seguridad Nuclear, según la cual éste "podrá encomendar a las Comunidades Autónomas el ejercicio de las funciones que le estén atribuidas con arreglo a los criterios generales que para su ejercicio el propio Consejo acuerde", y de acuerdo con el art. 11 del Estatuto del Consejo de Seguridad Nuclear aprobado por Real Decreto 1157/1982, de 30 de abril, según el cual "el Consejo de Seguridad Nuclear establecerá las normas y supervisará las funciones que hubiere encomendado a las Comunidades Autónomas, pudiendo en todos los casos avocar y revocar las mismas", por acuerdo de 28 de junio de 1995 entre el Presidente del Consejo de Seguridad Nuclear y el Lehendakari del Gobierno Vas-

co se encomendó a la Comunidad Autónoma el ejercicio de las siguientes funciones dentro del ámbito territorial de la Comunidad: a) la inspección de instalaciones radiactivas; b) el análisis y evaluaciones relacionados con las instalaciones radiactivas; c) la inspección de transportes de combustible nuclear y de otros materiales radiactivos que transcurran por el territorio de la Comunidad en los casos que proceda; d) la inspección de los servicios de protección radiológica propia de instalaciones radiactivas autorizados por el Consejo y ubicados en la Comunidad Autónoma; y e) la vigilancia radiológica ambiental.

En esta encomienda, acordada una vez ya en vigor el art. 15 de la LRJPAC, se especifican los medios personales y materiales de que deberá disponer la Comunidad para el cumplimiento de las funciones encomendadas, especificándose que "no se derivará derecho alguno de las relaciones que surjan entre el personal que intervenga en el desarrollo de las funciones encomendadas y el Consejo de Seguridad Nuclear". Asimismo, se acuerda que el Consejo supervisará la ejecución de las funciones encomendadas, pudiendo dictar normas, instrucciones, orientaciones y cualesquiera otros medios de dirección y control que hagan efectiva la supervisión, ya que el único organismo competente en materia de seguridad nuclear y protección radiológica es el Consejo de Seguridad Nuclear. Y, en cuanto al régimen financiero de la encomienda, el Consejo cede a la Comunidad Autónoma el ejercicio de las competencias que legal y reglamentariamente le corresponden en orden a la gestión, liquidación y recaudación de la tasa por los servicios que se presten en tal concepto, sometiéndose esa cesión al mismo régimen de las funciones encomendadas, sin que en ningún caso implique cesión de la titularidad ni otra disposición del rendimiento de la tasa.

De otra parte, el Consejo retiene la titularidad de las funciones encomendadas y, en consecuencia, asume las responsabilidades que le incumben por razón de esa titularidad, si bien la Comunidad asume la plena responsabilidad de las actuaciones tanto respecto al propio Consejo como por todos aquellos actos realizados por personal funcionario, contratado o dependiente de la Comunidad en cualquier forma.

Por último, y en lo que interesa, se acuerda que la encomienda tendrá duración indefinida, salvo que el Consejo ejercite las facultades que le concede el art. 11 de su Estatuto, o que la Comunidad decida darlo por terminado, a cuyo efecto deberá comunicarlo al Consejo en forma fehaciente y con una anticipación no inferior a 1 año.

5. CONCLUSIONES

La previsión de la encomienda de gestión es una de las novedades más destacadas en la regulación del Título II de la LRJPAC. Se trata de una técnica que presenta perfiles propios y singulares que no coinciden plenamente con los de la gestión ordinaria de servicios prevista en la LBRL, asemejándose más a la tradicional acción de "auxilio en el ejercicio de competencias propias de otro órgano", si bien ese auxilio, a través de la encomienda, tiende a institucionalizarse y a mantenerse en el tiempo. En este sentido, la encomienda de gestión se circunscribe por la LRJPAC a la

ejecución de actividades puramente materiales, técnicas o de servicios, que no se traducen en actos jurídicos con sustantividad propia, presentando, en consecuencia, un marcado carácter instrumental de la competencia que la Administración encomendante retiene en su titularidad y en su ejercicio formal.

El ámbito de la encomienda es, en suma, el de la ejecución de actividades y no el del ejercicio de potestades, produciéndose con la misma, a diferencia de la delegación de competencias, una simple sustitución de los agentes o del titular del órgano, sin que el órgano que ejerce la competencia quede modificado, razón por la cual sólo muy imprecisamente cabe englobar a la encomienda de gestión entre las técnicas traslativas de competencias. Por ello mismo, en fin, la actividad realizada por la Administración que recibe la encomienda se imputa finalmente a la Administración encomendante, como si ella la hubiese efectivamente realizado.

Fácilmente se comprende que la encomienda de gestión, así caracterizada, puede facilitar la mejor prestación de determinados servicios, actuando como una fórmula más de cooperación interadministrativa que entronca con alguna de las figuras y principios sancionados por el art. 4 de la misma LRJPAC. Pero no es menos cierto que, por esas mismas características, presenta evidentes limitaciones en cuanto a la funcionalidad que pueda desplegar, siendo un instrumento que no puede ser utilizado como alternativa a las técnicas de la transferencia y delegación de competencias del Estado a favor de las Comunidades Autónomas que ha previsto el art. 150.2 de la Constitución.

La práctica seguida hasta ahora, evidencia en algunos casos, no obstante, un uso inadecuado de la técnica de la encomienda de gestión, justamente por tratar de dar cobertura a traslaciones de competencias que seguramente sólo desde la transferencia, o desde la delegación, podrían quedar jurídicamente justificadas. No otro es el caso, a mi juicio, de las encomiendas acordadas en relación con las actuaciones de intervención y regulación de mercados. Encomiendas éstas de gran envergadura que trasladan a las Comunidades Autónomas el ejercicio efectivo de competencias ejecutivas que, desde luego, van mucho más allá de la mera prestación de actividades materiales o técnicas y que necesariamente conllevan, nada más ni nada menos, que el traspaso en bloque de todos los medios materiales y personales afectos a la intervención y regulación de mercados. Encomiendas, en fin, que por su alcance y finalidad parece más ajustado a derecho que hubieran quedado desechadas para proceder a articular las correspondientes delegaciones o, incluso, transferencias de competencias, a pesar de que ello exigiese la mediación de Ley orgánica.

Se hace, de este modo patente, un riesgo que en el debate parlamentario de la LRJPAC ya fue señalado,¹⁹ al advertirse sobre la posibilidad de que la figura de

19. En concreto, E. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, "Organos ...", *cit.*, pp. 243, ha recordado como el portavoz del grupo parlamentario popular no dejó de preguntarse "... si esta figura no servirá para facilitar la encomienda de gestión de determinadas competencias al Estado a determinadas Comunidades Autónomas, no ya por la puerta clara y terminante que se recoge en el artículo 150.2 de la Constitución, que son la delegación y la transferencia, sino por la puerta falsa de una pretendida mejor eficacia, dicen ustedes, o la disposición de medios técnicos que tienen unas Comunidades Autónomas y otras no. Esto sin necesidad de reforma de Estatutos ni otras zarandajas que a nosotros nos parecen garantía de equidad y garantía de buen hacer".

la encomienda de gestión pudiera utilizarse como una técnica alternativa a la delegación y transferencia de competencias previstas en el art. 150.2 de la Constitución. Resulta preciso, por tanto, reconducir a sus justos términos la utilización de las técnicas jurídicas al servicio de la ordenación y distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, evitando el recurso, por razones de oportunidad y de menor complejidad política, a fórmulas jurídicas que no son las idóneas, ni las previstas por el legislador, para alcanzar los objetivos perseguidos.

No estará de más recordarlo. El Derecho no puede dejar de ser en ningún caso el marco y cauce efectivo para el desarrollo de la política y de la acción negociadora de las diversas instancias territoriales del Estado. Y es que cuando el Derecho se instrumentaliza y condiciona por aquéllas, el Derecho no sólo deja de cumplir su función, sino que, con ello, también el Estado en su conjunto queda en gran medida deslegitimado.

LOS INSTRUMENTOS FINANCIEROS DE LA POLÍTICA REGIONAL Y DE COHESIÓN EUROPEA

David Tornos

SUMARIO: I. LOS INSTRUMENTOS DE COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL EUROPEOS.- II. LOS FONDOS ESTRUCTURALES.- III. LA APLICACIÓN DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES EN ESPAÑA.- IV. LAS INICIATIVAS COMUNITARIAS.- V. LAS MEDIDAS INNOVADORAS.- VI. ASISTENCIA TÉCNICA.- VII. EL FONDO DE COHESIÓN.

Desde la adhesión de España a la Unión Europea se ha producido un importante incremento de la dotación presupuestaria destinada a los instrumentos de cohesión económica y social, así como el propio reforzamiento de dicha política dentro de la Unión al incorporarse como un objetivo esencial en el Tratado de Maastricht.

La intervención española fue decisiva en la duplicación de la dotación financiera de los Fondos estructurales en el período 1987-1993, en las innovaciones introducidas en el Tratado de la Unión Europea en relación a la cohesión económica y social, que permitieron una nueva duplicación del volumen financiero de los Fondos para 1994-1999, así como la creación del denominado Fondo de Cohesión.

España es uno de los Estados miembros más beneficiados por los Fondos estructurales. En el período 1989-1993 ha sido el país que ha recibido un mayor volumen de Fondos, cerca de dos billones de pesetas, casi una cuarta parte del total. Los Fondos estructurales recibidos por España se han multiplicado por seis en sólo ocho años, siendo el FEDER el más importante, representando el 67% del total en 1994.

Según las asignaciones indicativas establecidas por la Comisión Europea, España percibirá un 23,1% del total de los Fondos estructurales previstos para el período 1994-1999, convirtiéndose en el mayor receptor, seguida de Italia (15%), Alemania (14,8%), Grecia (11,1%) y Portugal (11%). Asimismo, será el mayor receptor de recursos procedentes del Fondo de Cohesión (entre el 53 y el 58% del total previsto hasta 1999). En conjunto, España se beneficiará de 42.500 millones de ecus (alrededor de 7 billones de pesetas) de los Fondos estructurales y del Fondo de Cohesión para dicho período.

EVOLUCION DE LOS FLUJOS FINANCIEROS ENTRE ESPAÑA Y LAS CC.EE. EN EL PERIODO 1986-1994
MILES DE MILLONES DE PESETAS

CONCEPTO	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
I. APORTACION ESPAÑOLA A LAS COMUNIDADES EUROPEAS	110,8	137,6	222,9	287,3	374,6	545,8	647,7	740,5	803,4
I.1. Recursos propios tradicionales:	27,2	68,8	84,6	83,1	81,9	100,8	101,6	88,9	93,9
I.2. Recurso IVA neto:	83,6	68,5	138,3	152,7	280,3	359,6	444,0	485,2	432,3
I.3. Recurso PNB neto:	0,0	0,0	0,0	43,7	1,6	72,4	87,6	150,7	259,6
I.4. FED	0,0	0,0	0,0	7,7	10,7	12,9	14,4	15,6	17,5
II. INGRESOS PROCEDENTES DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS	102,4	176,2	384,9	474,7	501,0	942,0	979,0	1.136,4	1.155,1
II.1. FEOGA-Garantía	37,8	87,3	259,0	248,3	271,6	423,9	457,5	595,3	694,0
II.2. FEOGA-O y Otros recursos del sector	0,0	2,8	9,5	36,3	26,6	82,0	84,6	111,6	51,8
II.3. Todo FEDER	40,4	48,2	69,5	115,6	138,1	283,2	313,3	279,9	259,6
II.4. FSE	23,9	37,5	38,6	64,3	53,0	134,2	106,9	105,5	77,2
II.5. Fondo de cohesión								32,4	60,5
II.6. OTROS:	0,2	0,2	8,0	10,0	11,5	18,5	16,5	11,5	11,7
III. SALDO FINANCIERO (II-I)	-8,4	38,9	161,9	187,8	126,3	396,1	331,2	395,9	351,7

Fuente: Subdirección General del Presupuesto Comunitario, Dirección General de Presupuestos.

I. LOS INSTRUMENTOS DE COHESION ECONOMICA Y SOCIAL EUROPEOS

La política regional y de cohesión de la Unión Europea se financia mayoritariamente a través de los Fondos estructurales: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA)-Sección Orientación y el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP).

Otros instrumentos de cohesión son el ya citado Fondo de Cohesión, instaurado por el Tratado de Maastricht y destinado a facilitar la preparación al proceso de instauración de la Unión Económica y Monetaria de los países cuyo PIB per capita sea inferior al 90% de la media comunitaria: Grecia, Portugal, Irlanda y España. El mecanismo financiero del Espacio Económico Europeo (EEE), a través del cual los cuatro países beneficiarios del Fondo de Cohesión reciben subvenciones concedidas por los países de la EFTA que conforman junto a los de la CE, el EEE. Y, por último, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) que contribuye, de forma importante (12.100 millones de ecus en 1995, de ellos 9.400 millones (78%) a las regiones objetivo 1 y 2) con sus préstamos al desarrollo regional.

II. LOS FONDOS ESTRUCTURALES

El Consejo de Ministros comunitario aprobó, el 20 de julio de 1993, los seis nuevos Reglamentos de los Fondos Estructurales para el período 1994-1999 (Reglamentos Marco y de Coordinación; Reglamentos específicos del FEDER, FSE y FEOGA-Orientación; y el Reglamento del nuevo Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca-IFOP).

El paquete financiero aprobado en el Consejo de Edimburgo en diciembre de 1992 asignó a los Fondos estructurales una dotación de 141.471 millones de ecus para el período 1994-1999.

Los reglamentos marco y de coordinación (Reglamentos (CEE) n° 2081 y 2082/93) establecen los objetivos prioritarios, así como los principios de actuación de los Fondos estructurales.

a) Objetivos prioritarios

- **Objetivo n° 1:** Fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas.
- **Objetivo n° 2:** Reconversión de las regiones en declive industrial.
- **Objetivo n° 3:** Combatir el paro de larga duración y facilitar la integración profesional de los jóvenes.
- **Objetivo n° 4:** Facilitar la adaptación de los trabajadores a las mutaciones industriales y a la evolución de los sistemas de producción.

— **Objetivo nº 5:** a) Acelerar la adaptación de las estructuras agrarias y la modernización y reestructuración de la pesca;

b) Fomentar el desarrollo de las zonas rurales.

— **Objetivo nº 6:** Desarrollo de las regiones árticas con una densidad de población de menos de 8 habitantes por km.²

b) Período de actuación

El período de funcionamiento de los nuevos Fondos será de seis años (hasta 1999), a fin de que coincida con la programación financiera adoptada en Edimburgo.

Para el objetivo 2, debido a la rapidez de los cambios en los problemas de reconversión industrial, se prevén dos fases de tres años, con la posibilidad de modificar las zonas elegibles al término de la primera fase.

c) Regiones elegibles

En España, las regiones afectadas por el Objetivo nº 1, es decir, las regiones menos desarrolladas, son: Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla-León, Castilla La Mancha, Extremadura, Galicia, Murcia, Comunidad Valenciana, Ceuta y Melilla. Las regiones objetivo nº 2, o regiones en declive industrial, son: Aragón, Cataluña, Madrid, Navarra, La Rioja, País Vasco y Baleares.

Por lo que respecta a los objetivos nº 3 y 4 las acciones previstas se aplican en todo el territorio de la Comunidad Europea.

Por último, el objetivo 5a no responde a criterios regionales, se aplica igualmente a todo el territorio y el objetivo 5b tiene en cuenta el grado de ruralismo.

Fondos estructurales (millones de ECUS)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	TOTAL
F.E.	20.135	21.480	22.740	240.260	25.690	27.400	141.471
Reg.1	13.220	14.300	15.330	16.396	17.820	19.280	96.346

d) Nivel de intervención de los fondos estructurales

En general, se han mantenido las tasas de intervención de los fondos estipuladas en 1988. Es decir, una cofinanciación máxima del 75% del coste total del proyecto para las regiones objetivo 1, y del 50% para las regiones objetivo 2 y 5b. Representando al menos el 50% de los gastos públicos ocasionados por el proyecto en las regiones del objetivo 1 y del 25% para los objetivos 2 y 5b.

De forma excepcional, para las regiones de los países denominados “de la cohesión” (España, Portugal, Grecia e Irlanda) la participación comunitaria podría elevarse al 80% y al 85% para las regiones ultraperiféricas.

Objetivos prioritarios 1994-1999	Instrumentos
<p>Objetivo 1</p> <p>Fomentar el desarrollo y ajuste de las regiones menos desarrolladas (PIB inferior al 75% de la media comunitaria).</p>	<p>FEDER, FSE, FEOGA (Orientación)</p>
<p>Objetivo 2</p> <p>Reconvertir regiones o zonas de regiones afectadas por la crisis industrial. (Índice de desempleo medio superior a la media/crisis de empleo industrial).</p>	<p>FEDER, FSE</p>
<p>Objetivo 3</p> <p>Desempleo de larga duración, inserción jóvenes menores de 25 años.</p>	<p>FSE</p>
<p>Objetivo 4</p> <p>Facilitar la adaptación de los trabajadores a los cambios industriales y a la evolución de los sistemas de producción.</p>	<p>FSE</p>
<p>Objetivo 5</p> <p>5a Adaptar las estructuras de producción, transferencia y comercialización de la agricultura y de la pesca.</p>	<p>FEOGA (Orientación) IFOP</p>
<p>Objetivo 5</p> <p>5b Facilitar el desarrollo y ajuste estructural de las zonas rurales.</p>	<p>FEOGA (Orientación) FEDER, FSE</p>
<p>Objetivo 6</p> <p>Regiones con densidad de población muy baja –menos de ocho habitantes/Km²– (Suecia, Finlandia).</p>	<p>FEDER, FSE FEOGA (Orientación)</p>

La actuación comunitaria se considera un complemento de las acciones nacionales correspondientes o una contribución a las mismas. Se establece mediante una estrecha cooperación entre la Comisión Europea, el Estado miembro interesado y las autoridades competentes a nivel central, autonómico o local.

Dicha cooperación se instrumenta a través de cuatro fases.

En la primera fase, los Estados miembros someten a la Comisión Europea sus planes de actuación de finalidad territorial: Plan de Desarrollo Regional, para las regiones del objetivo nº 1; Plan de Reconversión Regional y Social, para las zonas del objetivo nº 2; y Plan de Desarrollo de Zonas Rurales, para las zonas del Objetivo nº 5b. A partir de 1994 los diferentes planes de desarrollo presentados por los Estados pueden incluir la solicitud de ayuda financiera en un documento único de programación, de forma que la Comisión adopte una decisión única relativa tanto a los MCA como a los PO u otras formas de intervención.

En una segunda fase, el Estado miembro y la Comisión Europea, una vez presentados los planes para cada objetivo, negocian y elaboran los Marcos Comunitarios de Apoyo (MCA).

En la tercera fase, el Estado miembro propone a la Comisión, la aplicación de los planes a través de:

— Programa Operativos de duración plurianual: en ellos se definen las medidas a desarrollar, las entidades gestoras de las ayudas, y el plan de financiación.

— Subvenciones globales, las cuales financian iniciativas locales de desarrollo, (asesoramiento comercial, transferencia de tecnología, garantías de fondos de capital, asistencia directa para inversiones e infraestructuras relacionadas con las PYMES, etc.), por medio de una ayuda global transferida por la Comunidad a una entidad intermediaria.

— Solicitudes individuales para proyectos de grandes dimensiones (únicamente FEDER).

— Cofinanciación de regímenes de ayudas nacionales para cada uno de los ejes prioritarios, en cada región.

Por último, una vez adoptados dichos programas por la Comisión, se producen tres circunstancias:

— En primer lugar, las autoridades del Estado miembro y de las Regiones garantizan la implantación de las acciones que de ellos se derivan.

— Estas acciones se llevarán a cabo con la contribución financiera de los Fondos Estructurales y del Estado miembro, a la cual vienen a sumarse otras fuentes de financiación (sector privado, préstamos del Banco Europeo de Inversiones, ayudas CECA).

— Finalmente, el control de los proyectos se realizará bajo la supervisión de los Comités de Seguimiento integrados por representaciones de las regiones, del Estado miembro y de la Comisión.

P

R

O

Y

E

C

T

O

INICIATIVAS NACIONALES

• Los programas de iniciativa nacional se elaboran a partir de los Planes de desarrollo o de los Documentos Unicos de programación (DOCUP) presentados por los Estados miembros. Los Planes de Desarrollo se negocian con la Comisión y desembocan en los marcos Comunitarios de Apoyo (MCA) que, por su parte, dan lugar a programas que se aprueban posteriormente. Por el contrario, los DOCUP incluyen desde el principio las propuestas de programas y pasan por tanto a ser Comisión. Tanto en los MCA como en los DOCUP se determinan los ejes prioritarios de acción y la cuantía de las intervenciones.

INICIATIVAS COMUNITARIAS

• Los programas de iniciativas comunitarias se basan en las orientaciones elaboradas por la propia Comisión Europea. Constituyen un complemento de los MCA y los DOCUP y contribuyen a resolver problemas que tienen repercusiones comunitarias específicas.

PLAN DE DESARROLLO NACIONAL O REGIONAL

• El Estado miembro, de acuerdo con las autoridades regionales y locales presenta a la Comisión un plan de desarrollo en el que determina sus prioridades de acción.

DOCUMENTO UNICO DE PROGRAMACION

• El Estado miembro también puede presentar a la Comisión un DOCUP, en el que se indican las prioridades previstas y se incluyen los programas propuestos.

LIBRO VERDE DE LA COMISION EUROPEA

• La Comisión ha publicado un Libro Verde en el que presenta sus principales ideas sobre el contenido de las iniciativas comunitarias.

MARCO COMUNITARIO DE APOYO

• A continuación, la Comisión y las autoridades del estado miembro negocian un MCA.

DECISION UNICA

• El DOCUP es objeto de una decisión única.

ORIENTACIONES DE LA COMISION

• Tras haber efectuado consultas sobre el Libro Verde, la Comisión adoptó las orientaciones para cada iniciativa.

PROGRAMAS

• Sobre esta base, la Comisión aprueba los programas propuestos por el estado miembro.

PROGRAMAS

• Sobre esta base, la Comisión aprueba los programas propuestos por el estado miembro.

PROGRAMACION DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES, 1994-1996 / 99
MILLONES DE ECUS

	OBJETIVO 1					OBJETIVO 2			OBJETIVO 3 y 4		OBJETIVO 5a			OBJETIVO 5a				TOTAL
	1994 - 1999					1994 - 1996			1994 - 1999		1994 - 1999			1994 - 1999				
	FEDER	FSE	FEOGA	IFOP	TOTAL	FEDER	FSE	TOTAL	FSE	TOTAL	FEOGA	IFOP	TOTAL	FEDER	FSE	FEOGA	TOTAL	
BELGICA	515,9	166,7	47,0	0,4	730,0	130,0	30,0	160,0	465,0	465,0	170,0	24,5	194,5	40,5	13,0	23,5	77,0	1.626,5
DINAMARCA	—	—	—	—	—	44,2	11,8	56,0	301,0	301,0	127,0	139,9	266,9	21,6	10,8	21,6	54,0	677,9
ALEMANIA	6.820,0	4.092,0	2.644,5	83,5	13.640,0	513,6	219,3	732,9	1.942,0	1.942,0	1.068,0	74,5	1.142,5	474,3	230,8	521,9	1.227,0	18.684,4
GRECIA	9.489,5	2.560,5	1.800,0	130,0	13.980,0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	13.980,0
ESPAÑA	15.944,2	6.047,0	3.313,8	995,0	26.300,0	870,1	260,0	1.130,1	1.843,0	1.843,0	326,0	119,6	445,6	160,9	88,7	414,5	664,1	30.382,8
FRANCIA	1.194,9	525,5	431,4	38,2	2.190,0	1.452,7	310,6	1.763,3	3.203,0	3.203,0	1.742,0	189,9	1.931,9	938,2	292,8	1.007,0	2.238,0	11.320,0
IRLANDA	2.562,0	1.953,0	1.058,0	47,0	5.620,0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	5.620,0
ITALIA	9.660,0	2.739,0	2.228,0	233,0	14.860,0	542,3	141,7	684,0	1.715,0	1.715,0	680,0	134,4	814,4	369,1	122,2	409,7	901,0	18.974,4
LUXEMBURGO	—	—	—	—	—	6,0	1,0	7,0	23,0	23,0	39,0	1,1	40,1	3,0	0,8	2,2	6,0	76,1
PAISES BAJOS	80,0	40,0	21,5	8,5	150,0	206,0	94,0	300,0	1.079,0	1.079,0	118,0	46,6	164,6	81,8	17,6	50,6	150,0	1.843,6
PORTUGAL	8.723,9	3.148,7	1.894,2	213,2	13.980,0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	13.980,0
REINO UNIDO	1.332,0	747,2	245,9	34,9	2.360,0	1.606,9	535,2	2.142,1	3.377,0	3.377,0	361,0	88,7	449,7	532,6	133,7	150,7	817,0	9.145,8
TOTAL	56.322,4	22.019,6	13.684,3	1.783,7	93.810,0	5.371,8	1.603,6	6.975,4	13.948,0	13.948,0	4.631,0	819,2	5.450,2	2.622,0	910,4	2.601,7	6.134,1	126.317,7

III. LA APLICACION DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES EN ESPAÑA

1. Objetivo 1

El Marco Comunitario de Apoyo (MCA) español para el período 1994-1999 fue aprobado por la Comisión Europea el 29 de junio de 1994. Prevé 26.300 millones de ecus de créditos comunitarios, lo que supone el 28% de los recursos destinados al objetivo 1, de una inversión total de 48.900 millones de ecus. El MCA se ha articulado en un sub-MCA plurirregional, en el que se establecen los ejes de actuación cofinanciables con los fondos asignados a la Administración central y a las corporaciones locales, y en doce sub-MCA regionales, ejecutados por las Comunidades Autónomas (CCAA) beneficiarias, así como Ceuta y Melilla. El 66,2% de los recursos corresponde al marco plurirregional y el resto, 33,8% a las CCAA.

Ejes prioritarios	Total	FEDER	FSE	FEOGA	IFOP
- Adaptación del sistema productivo	9.075,4	4.340,4	426,2	3.313,8	995,0
- Recursos humanos	8.779,8	3.159,0	5.620,8	—	—
- Integración territorial	6.517,6	6.517,6	—	—	—
- Infraestructuras básicas	1.927,2	1.927,2	—	—	—
Total	26.300,0	15.944,2	6.047,0	3.313,8	995,0
%	100,0	60,60	23,0	12,6	3,8

La estrategia de desarrollo acordada se basa en el objetivo clave de modernizar y potenciar la economía española para permitir su participación activa en el mercado único y conseguir un nivel óptimo de integración económica de aquí al año 2000.

Para conseguir los objetivos de la estrategia de desarrollo, se han establecido las siguientes prioridades en el MCA:

- integración y articulación territoriales (24,8%)
- desarrollo de la estructura económica (16%)
- turismo (2%)
- agricultura y desarrollo rural (8,4%)
- pesca (3,9%)
- infraestructuras de apoyo a la actividad económica (18,9%)
- desarrollo de los recursos humanos (25%)
- asistencia técnica (1%)

Las tasas de cofinanciación que pueden aplicarse en cada eje están previstas en el MCA y oscilan entre un 35% y un 75% del coste elegible de las actuaciones.

MARCO COMUNITARIO DE SOPORTE DEL OBJETIVO 1 DE ESPAÑA. 1994 - 1999

CA	Administración regional				Administración central y local				(MECU 94) TOTAL	
	FEDER	FSE	FEOGA-O	Total	FEDER	FSE	FEOGA-O	IFOP	Total	MCS-1
Andalucía	1.692,0	325,5	403,7	2.421,2	nd	nd	nd	nd	4.448,8	6.870,0
Asturias	234,0	30,8	92,8	357,5	nd	nd	nd	nd	763,5	1.121,0
Canarias	390,0	182,9	86,7	659,7	nd	nd	nd	nd	962,4	1.622,0
Cantabria	105,0	9,0	62,0	175,9	nd	nd	nd	nd	372,1	548,0
Castilla-La Mancha	416,0	35,1	314,7	765,8	nd	nd	nd	nd	1.142,2	1.908,0
Castilla-León	600,0	128,4	436,0	1.164,4	nd	nd	nd	nd	1.697,6	2.862,0
Ceuta	20,0	0,0	0,0	20,0	nd	nd	nd	nd	52,0	72,0
País Valenciano	607,0	309,9	123,1	1.040,0	nd	nd	nd	nd	1.632,0	2.672,0
Extremadura	382,0	165,6	183,7	731,3	nd	nd	nd	nd	1.105,7	1.837,0
Galicia	727,0	179,0	318,9	1.224,9	nd	nd	nd	nd	2.043,1	3.268,0
Melilla	18,0	0,0	0,0	18,0	nd	nd	nd	nd	54,0	72,0
Murcia	197,0	44,6	58,5	300,0	nd	nd	nd	nd	702,0	1.002,0
No regionalizado	—	—	—	—	nd	nd	nd	nd	2.446,0	2.446,0
TOTAL	5.388,0	1.410,7	2.080,0	8.878,7	10.556,2	4.636,3	1.233,8	995,0	17.421,3	26.300,0

Fuente: MCS objetivo 1 España 1994 - 1999.
 MECU: Millones de ECUS.
 MCS: Marco comunitario de soporte.
 nd: No desglosado.

2. Objetivo 2

El 30 de diciembre de 1994, la Comisión Europea aprobó el Marco Comunitario de Apoyo (MCA) correspondiente a las regiones españolas del Objetivo 2, para el período comprendido entre el 1 de enero de 1994 y el 31 de diciembre de 1996. La contribución de los Fondos asciende a 1.130 millones de ecus (FEDER: 77%; FSE: 23%), el 16,2% del total del objetivo 2, de una inversión total de 3.823 millones de ecus. Está formado por un sub-MCA pluriregional, que incluye las actuaciones de las Administraciones Central y Local, y siete sub-MCA regionales, cuya aplicación es competencia de las CC.AA.

El MCA ha establecido seis ejes prioritarios con el fin de concentrar las intervenciones en el aumento del empleo y la competitividad de las empresas (37,6% de los recursos), la protección del medio ambiente en los ámbitos más relacionados con las actividades productivas (3,5%), el apoyo a la investigación, la tecnología y la innovación (9,8%), el desarrollo de los transportes vinculados con las actividades económicas (26,7%), el desarrollo local y urbano (21,5%) y la asistencia técnica (0,6%).

La aplicación del MCA se lleva a cabo de acuerdo con ocho Programas Operativos (PO): siete intervenciones FEDER/FSE (es decir, una por Comunidad Autónoma) y un programa multirregional del FSE en el que se incluyen las medidas que son competencia de la Administración central.

MILLONES DE ECUS

Desglose por sectores:			
Entorno productivo		592,0	
Recursos humanos		317,0	
Ordenación y rehabilitación		174,0	
Protección del medio ambiente		40,0	
Asistencia técnica		8,0	
Desglose por Fondos:			
	FEDER	870,1	77,0%
	FSE	259,9	23,0%
	Total	1.130,0	100,0%

OBJETIVO 2 - DISTRIBUCION, POR PRIORIDADES DE INTERVENCION Y POR PAISES, DE LOS MCA / DOCUP, 1994 - 1996

	B	DK	D	E	F	I	L	NL	UK	TOTAL	%
Entorno productivo	76,0	23,0	245,0	592,0	710,0	335,0	1,0	131,0	1.038,0	3.052,0	45,2
Industrias y servicios	29,0	9,0	186,0	290,0	404,0	240,0	1,0	66,0	579,0	1.766,0	25,9
- Industrias y servicios de todo tipo	17,0	8,0	24,0	0,0	254,0	49,0	1,0	36,0	248,0	612,0	9,1
- PYME	12,0	1,0	162,0	290,0	150,0	191,0	0,0	30,0	330,0	1.153,0	16,7
Turismo	10,0	5,0	11,0	0,0	148,0	58,0	0,0	34,0	207,0	458,0	6,8
Infraestructuras de apoyo	37,0	9,0	48,0	302,0	158,0	36,0	0,0	31,0	252,0	827,0	12,5
Recursos humanos	53,0	32,0	293,0	317,0	614,0	204,0	2,0	113,0	755,0	2.298,0	34,1
Formación, empleo	27,0	12,0	213,0	258,0	305,0	137,0	1,0	90,0	528,0	1.532,0	22,5
Centros de formación, equipamiento	9,0	0,0	0,0	0,0	67,0	5,0	0,0	0,0	39,0	111,0	1,7
Investigación y desarrollo	17,0	20,0	79,0	59,0	242,0	63,0	1,0	23,0	188,0	655,0	5,1
Ordenación y rehabil. de emplazamientos	19,0	0,0	132,0	174,0	313,0	86,0	2,0	41,0	189,0	937,0	13,7
Emplazamientos industriales	16,0	0,0	119,0	0,0	154,0	77,0	2,0	41,0	189,0	582,0	8,6
Zonas urbanas	3,0	0,0	13,0	174,0	159,0	9,0	0,0	0,0	0,0	355,0	5,1
Protección del medio ambiente	8,0	0,0	52,0	40,0	103,0	48,0	2,0	5,0	138,0	388,0	5,7
Asistencia técnica	4,0	1,0	11,0	8,0	25,0	11,0	0,0	9,0	22,0	86,0	1,3
TOTAL	160,0	56,0	733,0	1.131,0	1.765,0	684,0	7,0	299,0	2.142,0	6.761,0	100,0
%	2,4	0,8	10,8	16,7	26,1	10,1	0,1	4,4	31,7	100,0	—

OBJETIVO 2 - DISTRIBUCION, POR FONDOS Y POR REGION, DE LOS MCA / DOCUP, 1994 - 1996

España	870,1	259,9	1.130,0	3.911,5
Aragón	49,4	14,8	64,2	199,3
Baleares	8,8	1,6	10,4	61,1
Cataluña	402,2	107,9	510,1	1.994,0
La Rioja	10,5	1,4	11,9	74,1
Madrid	113,7	31,3	145,0	398,8
Navarra	17,7	5,1	22,8	62,5
País Vasco	267,8	58,1	325,9	1.033,4
Multirregional	0,0	39,8	39,8	88,3

3. Objetivo 3

El MCA del objetivo 3 fue aprobado por la Comisión el 5 de agosto de 1994 y abarca siete Comunidades Autónomas (Aragón, Baleares, Cataluña, Madrid, Navarra, País Vasco y La Rioja). Su estrategia se inscribe en el programa de convergencia español elaborado en 1992 y en las orientaciones del Libro Blanco. Habida cuenta del elevado índice de desempleo y de las deficiencias del sistema de formación técnica y profesional de España, el MCA da prioridad, en primer lugar, a una fuerte concentración de la intervención del FSE en medidas relacionadas con la formación de los jóvenes. Con esta ayuda se pretende apoyar la realización práctica de los objetivos ya establecidos en la Ley orgánica española y en el programa nacional de formación profesional cuyo objetivo es llegar a un índice de escolarización (educación y formación) de casi el 100 por 100 en el tramo de edad comprendido entre los 16 y 18 años, de acuerdo con los objetivos de la iniciativa Youthstart. Se mejorarán prioritariamente las estructuras de formación relacionadas con fórmulas de inserción (formación alternada, cursillos, desarrollo del espíritu de empresa), y con la adaptación de las cualificaciones y la formación tecnológica. La segunda característica del MCA es la clara importancia concedida al enfoque integrado que constituyen las etapas de inserción destinadas a parados de larga duración y a personas con riesgo de exclusión del mercado laboral (gracias al apoyo a medidas como actividades de acogida, orientación, nivelación de los conocimientos, formación e introducción al mundo laboral). Por último, ha habido un empeño específico en favor de las mujeres, además de las medidas específicas establecidas en el eje número 4, fundamentalmente de las desempleadas de larga duración y las mujeres jóvenes. Se estima que casi el 60% de los beneficiarios de las medidas serán mujeres.

MILLONES DE ECUS

Ejes prioritarios	FSE
Inserción profesional de desempleados de larga duración	499,3
Inserción profesional de jóvenes que buscan empleo	725,8
Integración de personas con riesgo de exclusión	187,6
Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres	61,7
Total	1.474,4

MARCO COMUNITARIO DE SOPORTE DEL OBJETIVO 3 DE ESPAÑA 1994-1999. DISTRIBUCION DEL FSE POR REGIONES				
CA	Plurirregional	Regional	Total	(MECU 94) %
Aragón	92,6	20,0	112,6	7,6
Baleares	66,1	12,9	79,1	5,4
Cataluña	315,6	93,3	409,0	27,7
Madrid	404,6	111,1	515,6	35,0
Navarra	19,1	42,0	61,1	4,1
País Vasco	154,6	124,0	278,5	18,9
La Rioja	14,1	4,3	18,4	1,2
Total	1.066,7	407,7	1.474,4	100,0
% s/total MCS	72,3	27,7	100,0	

Fuente MCS-3 España 1994-1999.

El reparto institucional de la asignación del FSE, 1.474 millones de ecus, es el siguiente: 27% para las CCAA y el 72,3% para el marco plurirregional, que engloba las actuaciones de la Administración Central, la Administración local y las Universidades. La tasa de cofinanciación es de 45% para todas las actuaciones.

Objetivos 3 y 4 - Distribución indicativa de los créditos por Estado miembro (*), 1994-1999 (millones de ecus).

Estado Miembro	Obj.3+4	Obj. 3	Obj. 4
Bélgica	465,0	396,0	69,0
Dinamarca	301,0	263,0	38,0
Alemania	1.942,0	1.682,0	260,8
España	1.843,0	1.474,0	369,0
Francia	3.203,0	2.562,0	641,0
Italia	1.715,0	1.316,0	399,0
Luxemburgo	23,0	21,0	2,0
Países Bajos	1.079,0	923,0	156,0
Reino Unido	3.377,0	—	—
TOTAL	13.948,0	8.637,0	1.934,0

* Grecia, Irlanda y Portugal, subvencionables totalmente por el objetivo 1, disfrutaron de financiaciones en virtud de los objetivos 3 y 4 dentro de la dotación asignada dentro del objetivo 1.

4. Objetivo 4

El Documento Unico de Programación (DOCUP) del objetivo 4 fue adoptado por la Comisión el 14 de diciembre de 1994. A diferencia de la mayor parte de los demás Estados miembros, cubrirá todo el período de 1994-1999. El programa contempla un planteamiento global cuyo objeto es poner en práctica un sistema para ampliar la formación continua al mayor número posible de empresas, en particular a las PYME. Insiste en los puntos siguientes: nuevas hipótesis en lo que respecta a contenidos, metodologías y organización; una estrategia orientada a aumentar la competitividad de las empresas (PYME) y la consolidación del empleo; la realización de un proceso destinado a poner a la disposición de trabajadores y empresas un sistema revisado de formación profesional, basado en el diálogo social y en la implicación de todos los agentes de la actividad económica; el empeño especial dedicado a las medidas de anticipación, teniendo en cuenta el desarrollo previsto de la formación continua dentro de la nueva reestructuración establecida en virtud de los acuerdos entre interlocutores sociales; concentración de los recursos en algunas categorías de personas que, debido a cualificaciones inadecuadas, son más vulnerables a los cambios industriales; asignación del 80% de los recursos financieros a los trabajadores de las PYME, teniendo especialmente en cuenta a las mujeres; instauración de un sistema que permita la coordinación y la participación de los interlocutores sociales y la ampliación del papel del Comité de seguimiento.

El DOCUP se gestionará, a partir del acuerdo entre la Administración Central y las organizaciones empresariales y sindicales, a nivel plurirregional por la Fundación para la Formación Continua en la Empresa (FORCEM).

MILLONES DE ECUS

Ejes prioritarios	FSE
Previsión, Orientación y Asesoramiento	36,9
Formación continua de los trabajadores	308,4
Asistencia técnica	23,3
TOTAL	368,6

5. Objetivo 5a.

Objetivo 5a - Agricultura

La normativa correspondiente al Objetivo 5a, fue revisada por el Consejo de la Unión Europea en 1994, mediante el Reglamento (CE) n° 2843/94 que modifica los Reglamentos (CEE) n° 2328/91 y n° 866/90 relativos a la adaptación de las estructuras de producción, transformación y comercialización de los productos agrícolas y silvícolas.

El reparto indicativo de los créditos entre los Estados miembros fue realizado por la Comisión Europea en el mes de marzo de 1994. Hay que distinguir los gastos correspondientes al objetivo 5a dentro y fuera de las regiones del objetivo 1, ya

que los gastos de estas últimas regiones se incorporan en los MCA del objetivo 1. El total de los créditos asignados al objetivo 5a para el período 1994-1999 asciende a 5.149 millones de ecus (el 3'8% del total programado para los diferentes objetivos). A España le corresponden 326 millones de ecus.

OBJETIVO 5A - AGRICULTURA (REGIONES NO INCLUIDAS EN OBJETIVO 1)

España	Estruct. de producción	207,0	63,5%
	- objetivo 5b	158,0	
	Estruct. de comercialización	119,0	36,5%
	- objetivo 5b	46,2	
TOTAL		326,0	100,0%
- Objetivo 5b		204,2	62,6%

Los porcentajes de cofinanciación comunitaria aplicables a las regiones no cubiertas por el objetivo 1 son del 25% en el caso del tipo normal y del 50%, en el caso del tipo aumentado, que se aplica en todas las zonas, a las ayudas a los jóvenes agricultores, y en las zonas desfavorecidas de acuerdo con la Directiva 75/268/CEE.

Al tratarse de un objetivo horizontal, el objetivo 5a no prevé "zonas subvencionables", funciona como un régimen de ayudas, sin que haya una asignación previa de los recursos por CCAA. Sin embargo, en relación a las actuaciones al amparo del Reglamento (CEE) nº 866/90 relativo a las intervenciones estructurales comunitarias destinadas a la mejora de las condiciones de transformación y comercialización de los productos agrícolas y silvícolas, la Comisión Europea aprobó, el 19 de diciembre de 1994, un DOCUP para España con una dotación de 119 millones de ecus para el período 1994-1999 (24,5 millones de ecus en 1994, 23'2 en 1995, 21,3 en 1996, 16'8 en 1997, 17 en 1998 y 16'2 en 1999).

Objetivo 5a - Pesca

En 1993, se creó el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP) mediante el Reglamento (CEE) nº 2080/93. Con una dotación global de aproximadamente 2.600 millones de ecus para el período de 1994-1999 y de 836 millones de ecus solamente para el objetivo 5a de pesca, el IFOP reúne los instrumentos anteriores dedicados al sector pesquero.

El objetivo 5a de pesca, no tiene limitaciones territoriales y se caracteriza por un planteamiento doble, sectorial y territorial: una parte preponderante de las financiaciones del IFOP (el 70% aproximadamente) se destina a los proyectos realizados dentro de las regiones del objetivo 1, de acuerdo con el principio de concentración de las ayudas estructurales, y se integra en la programación del objetivo 1 (MCA o DOCUP). En estas regiones, la ayuda conjunta del IFOP, del FSE y del FEDER permite una actuación integrada y eficaz. En las otras regiones, los créditos del IFOP son objeto de una programación autónoma dentro del objetivo 5a. El proceso de decisión de dicho IFOP consta de dos fases: el Estado miembro somete a la Comisión Europea un "plan sectorial" donde se exponen las estrategias y los ejes priori-

tarios de intervención, así como una solicitud de concurso en forma de un conjunto coherente de medidas plurianuales; y, sobre la base de estos documentos, la Comisión Europea, de acuerdo con el Estado miembro, establece un Programa Comunitario (PC) para las intervenciones estructurales en el sector de la pesca.

El porcentaje de cofinanciación comunitaria puede alcanzar el 75% del coste total de los proyectos en las regiones del objetivo 1 (el 50% si se trata de inversiones en empresas), mientras que, fuera de estas regiones, el porcentaje máximo es del 50% (el 30% si se trata de inversiones en empresas).

Siguiendo el modelo comunitario, el Gobierno español aprobó el 28 de octubre el Real Decreto 2112/1994 en el que se definen los criterios y condiciones de las intervenciones con finalidad estructural en el sector de la pesca, la acuicultura y de la comercialización, transformación y promoción de sus productos.

Objetivo 5a - Pesca:	España.	Créditos IFOP (1994-1999)
DOCUP de Pesca	Objetivo 5a	119,6 m. ecus
MCA (PO de pesca)	Objetivo 1	995,0 m. ecus
TOTAL		1.114,6 m. ecus

Las prioridades del DOCUP del objetivo 5a de pesca son, por una parte, la reducción de las actividades de pesca en relación con la capacidad excesiva de la flota comunitaria y, por otra, el aumento de la competitividad de la industria europea a escala internacional. El ajuste del esfuerzo pesquero, que pretende garantizar de forma eficaz, progresiva y flexible un equilibrio duradero entre las poblaciones de peces y las actividades de pesca, se intenta mediante la cofinanciación de las medidas de paralización definitiva de los buques de pesca o por la constitución de empresas mixtas con terceros países. Para aumentar la competitividad del sector pesquero europeo, el IFOP financia medidas en los siguientes sectores: renovación y modernización de la flota, desarrollo de la acuicultura, protección de determinadas zonas marinas, equipamiento de los puertos pesqueros; transformación y comercialización de los productos de la pesca y de la acuicultura y promoción de los productos.

OBJETIVO 5A-PESCA-PRIORIDADES DE INTERVENCIÓN DE LOS DOCUP, 1994-1999 (MILLONES DE ECUS)

	B	DK	D	E	F	I	L	NL	UK	TOTAL
Ajuste y reorientación del esfuerzo pesquero	5,2	37,7	6,8	40,6	16,2	35,4	0,0	8,0	13,5	163,4
Otras medidas para la flota	0,0	0,0	0,0	0,0	27,0	0,0	0,0	0,0	18,5	45,5
Renovación y modernización de la flota	7,9	35,0	12,1	35,9	20,3	33,6	0,0	2,2	13,3	160,3
Acuicultura	1,9	9,2	7,0	7,2	33,7	20,5	0,7	1,5	3,8	85,5
Zonas marinas protegidas	0,7	3,2	0,0	1,8	0,0	1,2	0,0	0,0	0,4	7,3
Equipamiento de los puertos	1,5	9,8	5,5	6,0	8,1	5,6	0,0	20,4	4,3	61,2
Transformación y comercialización de productos	5,9	30,1	38,9	23,9	54,8	28,1	0,3	8,5	22,7	213,2
Promoción de Productos	1,2	7,2	2,5	1,8	5,0	3,6	0,1	6,0	12,1	39,5
Otras medidas	0,2	7,6	1,8	2,4	24,8	6,4	0,0	0,0	0,2	43,4
TOTAL	24,5	139,8	74,6	119,6	189,9	134,4	1,1	46,6	88,8	819,3

PLAN SECTORIAL DE PESCA 1994 - 1999. REGIONES. OBJETIVO N.º 1: PARTICIPACION INDICATIVA EN EL PRESUPUESTO Y EN EL IFOP POR COMUNIDADES AUTONOMAS Y AMBITOS DE INTERVENCION. (Cifras en porcentajes)

Comunidades autónomas	1 Ajuste pesquero	2 Renovación y modernización flota	3 Acuicultura	4 Zonas marinas costeras	5 Equipamientos puerto	6 Transformación y comercialización	7 Promoción productos de pesca	8 Otras medidas	TOTALES
Andalucía	23,19	22,87	7,47	21,44	34,26	12,29	8,33	8,34	19,98
Asturias	2,81	5,03	3,91	13,70	5,51	4,98	8,33	8,34	4,47
Canarias	14,63	7,19	1,63	12,98	6,89	10,41	8,33	8,34	10,14
Cantabria	2,53	6,01	3,93	2,93	5,48	6,89	8,34	8,33	4,89
Castilla-La Mancha	—	—	1,69	—	—	1,56	8,33	8,33	0,70
Castilla-León	—	—	19,32	—	—	1,22	8,33	8,33	1,69
Comunidad Valenciana	4,42	8,63	8,51	29,01	5,42	4,13	8,34	8,33	6,43
Extremadura	—	—	0,10	—	—	1,34	8,33	8,33	0,57
Galicia	51,58	44,65	52,54	8,77	36,62	54,60	8,34	8,33	47,33
Murcia	0,28	2,22	0,10	11,17	5,36	2,58	8,34	8,34	2,01
Ceuta	0,30	3,37	0,70	—	0,31	—	8,33	8,33	1,46
Melilla	0,06	0,03	0,10	—	0,15	—	8,33	8,33	0,33
TOTALES	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. «Plan Sectorial de Pesca, 1994 - 1999».

PLAN SECTORIAL DE PESCA 1994 - 1999. RESTO DE REGIONES. PARTICIPACION INDICATIVA EN EL PRESUPUESTO Y EN EL IFOP POR COMUNIDADES AUTONOMAS Y AMBITOS DE INTERVENCION

Comunidades autónomas	1 Ajuste pesquero	2 Renovación y modernización flota	3 Acuicultura	4 Zonas marinas costeras	5 Equipamientos puerto	6 Transformación y comercialización	7 Promoción productos de pesca	8 Otras medidas	TOTALES
Aragón	—	—	31,47	—	—	3,93	14,29	14,28	3,17
Cataluña	8,28	35,08	42,46	54,92	31,20	27,60	14,28	14,29	24,29
Islas Baleares	1,24	6,73	12,89	27,08	5,58	1,54	14,28	14,29	4,71
Madrid	—	—	0,10	—	—	28,09	14,29	14,29	6,12
Navarra	—	—	0,57	—	—	1,54	14,29	14,28	0,84
País Vasco	90,48	58,19	12,12	18,00	63,22	36,49	14,28	14,29	60,18
La Rioja	—	—	0,39	—	—	0,81	14,28	14,28	0,69
TOTALES	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. «Plan Sectorial de Pesca, 1994 - 1999».

6. Objetivo 5b

El 28 de febrero de 1994, la Comisión Europea estableció el reparto indicativo por Estado miembro de la dotación global de 6.134 millones de ecus. La asignación para España es de 664 millones de ecus, es decir, un 10,8% de los créditos del objetivo 5b. De los cuales 414,6 corresponden al FEOGA-0, 160,8 al FEDER y 88,6 al FSE.

El artículo 5 del Reglamento (CEE) nº 4253/88, modificado por el Reglamento (CEE) nº 2082/93 establece la posibilidad a los Estados de presentar en un único documento el plan de desarrollo y la solicitud de ayuda correspondiente.

La estrategia al desarrollo se centra en torno a cinco ejes prioritarios: infraestructuras básicas necesarias para el desarrollo económico (comunicaciones, mejora del suelo, caminos rurales, etc.); diversificación de la actividad económica y creación de empleo (diversificación agraria, política de calidad, turismo rural, ayudas a la instalación de PYME); protección y valorización de los bosques, las aguas, la fauna y la flora, recuperación de espacios degradados, reducción y tratamiento de los residuos urbanos); mejora del hábitat rural (mejora de las infraestructuras municipales, renovación de pueblos); recursos humanos (formación, ayuda al empleo, mejora de las estructuras de empleo, orientación y consejo).

MILLONES DE ECUS

Ejes prioritarios			
Infraestructuras básicas		201,1	
Diversificación de la actividad económica		160,1	
Conservación de los recursos naturales		144,8	
Mejora del hábitat rural		69,4	
Recursos humanos		88,6	
Desglose por Fondos			
	FEOGA-O	414,6	62,4%
	FEDER	160,8	24,2%
	FSE	88,6	13,4%
	TOTAL	664,0	100,0%

DISTRIBUCION POR FONDOS Y CCAA DE LOS DOCUP 1994-1999
EN MILLONES DE ECUS

Estado miembro o CCAA	Total	FEOGA	FEDER	FSE
España	664	414,6	160,8	88,6
Aragón	298,6	197,7	72,8	28,1
Baleares	46,1	20,7	12,2	13,2
Cataluña	148	88,6	36	23,4
La Rioja	38,9	26,3	10,1	2,6
Madrid	49,3	24,3	13,2	11,7
Navarra	56,6	37,8	12,1	6,7
País Vasco	26,5	19,1	4,5	3

IV. LAS INICIATIVAS COMUNITARIAS

Las iniciativas comunitarias son instrumentos específicos de la política estructural de la Comunidad que la Comisión Europea propone a los Estados miembros, por propia iniciativa, para apoyar actuaciones que contribuyan a resolver problemas que revisten una dimensión europea especial.

En junio de 1993 la Comisión presentó en un Libro Verde sus orientaciones para las futuras iniciativas comunitarias, que acabó de perfilar mediante sus Comunicaciones de 16 de febrero y 16 de marzo de 1994. En ellas definía siete sectores de intervención para trece iniciativas que se aplicarán en 1994-1999: cooperación transfronteriza, desarrollo rural, regiones ultraperiféricas, empleo y recursos humanos, cambio industrial, política urbana y pesca. Algunas iniciativas, que ya se pusieron en práctica durante el período de la programación anterior, se prorrogaron (RECHAR, RESIDER, INTERREG, REGIS, RETEX y LEADER) con determinadas adaptaciones, como la ampliación del ámbito geográfico, una cierta flexibilidad en la aplicación de los criterios de selección o nuevas medidas. Otras iniciativas son nuevas y tienen el objetivo de atender a los cambios de la sociedad (ADAPT, empleo y recursos humanos, PESCA, URBAN, textil y confección en Portugal y PYME) o las consecuencias socioeconómicas de los cambios geopolíticos (KONVER).

Los Reglamentos de los Fondos estructurales establecen que el 9% de los créditos de compromiso de los Fondos pueden dedicarse a financiar iniciativas comunitarias. Una vez efectuada la distribución de la reserva presupuestaria de las iniciativas, adoptada por la Comisión Europea el pasado 4 de octubre, la distribución general de la asignación de los Fondos estructurales por iniciativa y por país para el período 1994-1999 es la siguiente:

País / Iniciativa Comunitaria	Interreg II	Leader II	Regis II	Empleo / Adapt	Rechar II Resider II Konvert Retex	PYME	Urban	Pesca	Peace	TOTAL
Bélgica	104,00	10,20	—	83,80	65,40	12,30	14,10	2,00	—	291,70
Dinamarca	19,20	9,90	—	48,30	2,40	2,50	1,50	19,70	—	103,50
Alemania	451,90	206,80	—	454,60	804,60	185,50	115,00	23,30	—	2.241,70
Grecia	628,20	162,90	—	103,50	109,90	83,30	51,10	30,70	—	1.169,60
España (1)	688,60	402,70	216,90	738,30	235,40	251,10	189,50	45,60	—	2.768,10
Francia	268,00	230,50	265,60	473,50	226,50	58,50	70,50	33,50	—	1.626,60
Irlanda	164,70	84,00	—	116,20	9,40	28,80	20,50	6,80	60,00	490,30
Italia	385,60	326,50	—	616,90	232,20	190,40	135,10	37,00	—	1.923,60
Luxemburgo	3,60	1,20	—	0,60	13,50	0,30	0,50	—	—	19,90
Países Bajos	188,00	11,50	—	131,30	51,30	10,30	22,40	12,80	—	427,80
Austria	48,82	26,44	—	39,30	9,53	8,74	13,27	—	—	146,10
Portugal (2)	352,60	129,40	125,70	66,50	198,50	124,00	49,40	29,10	—	1.075,20
Finlandia	47,93	28,07	—	55,51	—	10,80	7,66	3,41	—	153,40
Suecia	46,55	16,10	—	36,30	3,26	16,76	4,87	3,97	—	127,80
Reino Unido	122,80	77,90	—	514,00	407,00	68,30	121,30	43,30	240,00	1.594,70
TOTAL (3)	3.520,40	1.758,70	608,20	3.478,50	2.368,70	1.077,00	816,90	296,40	300,00	14.275,50

(1) Excluida una reserva de 50,7 millones de ecus no distribuida por iniciativa.

(2) La iniciativa Textil - Confección en Portugal (406 millones de ecus) ya no se incluye en el presupuesto de los Fondos estructurales, sino en la línea «Industria» del presupuesto comunitario.

(3) Incluida la reserva para España, así como 64,9 millones de ecus (para las iniciativas Leader, PYME y Pesca) no distribuidos por países.

Fuente: Comisión Europea, D.G. XVI

El 1 de julio de 1994 se publicaron en el DOCE (nº C 180) las orientaciones definitivas de la Comisión. Los Estados miembros dispusieron de un plazo de cuatro meses, hasta el mes de noviembre, para la presentación de las solicitudes de ayuda a la Comisión, en forma de programas operativos o subvenciones globales, nacionales o regionales. La Comisión las tramita en concertación con los Estados miembros antes de aprobarlas. Cada Estado miembro debe designar las autoridades encargadas de la aplicación de cada una de las iniciativas.

Las nuevas iniciativas comunitarias (1994-1999)

1. Cooperación Interregional: INTERREG II

Sus objetivos principales son el desarrollo de la Cooperación transfronteriza y la ayuda a las zonas fronterizas interiores y exteriores de la Unión y, por otra parte, la conclusión de las redes de energía, para conectarlas con redes europeas más amplias.

Pueden optar a INTERREG II todas las zonas NUTS III (Provincias) de la Comunidad situadas en fronteras interiores y exteriores de, así como las zonas lindantes con fronteras marítimas (España-Marruecos). Excepcionalmente puede concederse ayudas a zonas NUTS III contiguas siempre que las medidas entrañen un alto grado de cooperación transfronteriza y su importe no supere el 20% del gasto total de los programas operativos de que se trate.

2. Desarrollo Rural: LEADER II

La iniciativa LEADER II apoya los proyectos de desarrollo rural diseñados y gestionados por interlocutores locales en el medio rural, insistiendo más aún en el carácter innovador y demostrativo de las medidas, el intercambio de experiencias y la cooperación transnacional. LEADER II se aplicará en las zonas rurales de las regiones subvencionables con arreglo a los objetivos 1 y 5b; un 10% como máximo de los créditos concedidos a las zonas del objetivo 5b podrá destinarse a zonas limítrofes no subvencionables, y 900 millones de ecus irán a las regiones del objetivo 1. Hay que reseñar asimismo que se destina un importe indicativo del 2,5% a financiar las actividades de la red comunitaria y eventualmente de las redes nacionales. Son subvencionables las siguientes medidas: adquisición de competencias, prioritariamente en las zonas en las que el desarrollo local constituye una novedad; apoyo a la aplicación de programas de innovación rural demostrativos y transferibles; diseño y realización de proyectos de cooperación transnacional; por último, la creación de una red, gracias a la red europea de desarrollo rural (Observatorio Europeo de Innovación y Desarrollo Rural) que constituya un instrumento permanente de intercambio de experiencias y conocimientos para todos los protagonistas públicos y privados.

3. Regiones Ultraperiféricas: REGIS II

Tiene el objetivo de mejorar la integración en la Comunidad de las regiones más alejadas, y cubre actualmente determinadas medidas subvencionables con los antiguos programas POSEIDOM, POSEIMA, POSEICAN (CANARIAS), así como medidas de otras iniciativas comunitarias aplicadas en regiones ultraperiféricas, para hacer posible su participación plena en las redes de cooperación transnacional. Las medidas previstas atañen a la diversificación de las actividades económicas, la consolidación de las relaciones con el resto de la Unión, la cooperación entre regiones ultraperiféricas, la prevención de los riesgos naturales mediante la financiación de los costes excesivos y, por último, la formación profesional.

4. Empleo y Recursos Humanos

Esta iniciativa tiene por objeto contribuir al desarrollo de los recursos humanos y a la mejora del funcionamiento del mercado de trabajo a fin de impulsar el crecimiento del empleo y fomentar la solidaridad social en la Unión Europea. En ella se integran tres capítulos específicos aunque interdependientes, dotados de presupuestos propios: NOW, que apoya la formación e inserción profesional de las mujeres, fomentando la igualdad de oportunidades; HORIZON, que fomenta la inserción profesional de personas minusválidas y otros grupos desfavorecidos; y YOUTHSTART, que favorece la integración en el mercado de trabajo de los jóvenes, en especial de aquellas que carecen de cualificaciones básicas o de formación.

La coordinación de estas iniciativas la realiza la Unidad Administradora del FSE del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que elabora el correspondiente Programa Operativo, en el que se definen los tipos de proyectos, las medidas elegibles y las prioridades establecidas que sirven de marco a estas iniciativas. La participación de las diferentes Administraciones en las iniciativas del FSE no tiene una asignación territorial previa.

5. Cambio Industrial

5.1. ADAPT

En consonancia con el nuevo objetivo 4, esta iniciativa tiene el propósito de adaptar la mano de obra a los cambios industriales, ayudar a las empresas a aumentar su productividad, mejorar las cualificaciones de los trabajadores y favorecer la creación de empleo y el surgimiento de actividades. Pueden acogerse a ella las medidas de formación, asesoramiento y orientación, prospectiva de búsqueda de nuevas posibilidades de empleo, o de adaptación de las estructuras y de los regímenes de ayuda.

5.2. RECHAR II

La iniciativa RECHAR II tiene por objetivo apoyar la reconversión de las zonas más afectadas por el declive de la industria del carbón, concede prioridad del medio ambiente, las nuevas actividades económicas y los recursos humanos. Las medidas previstas perseguirán la rehabilitación del medio ambiente y de antiguas instalaciones mineras, la promoción de nuevas actividades (principalmente por parte de PYME), la ayuda a organismos de reconversión económica y desarrollo regional o la ayuda a la formación y el empleo (sobre todo en las PYME).

5.3. RESIDER II

Continuando el objetivo de RESIDER I de apoyar la reconversión de las zonas siderúrgicas, la iniciativa RESIDER II atiende prioritariamente a la protección del medio ambiente, las nuevas actividades económicas y los recursos humanos, con objeto de acelerar la adaptación de las zonas afectadas al drástico cambio de sus condiciones económicas. Las medidas previstas son del mismo tipo de las cubiertas por RECHAR.

5.4. RETEX

RETEX se lanzó en 1992 para apoyar la diversificación económica de las zonas muy dependientes del sector textil y de la confección; tal como se dispuso entonces, se adoptó una ampliación de créditos para extender la acción de RETEX a determinadas zonas que actualmente pueden acogerse a los objetivos 1,2 y 5b. Para facilitar la adaptación de las empresas viables de todos los sectores industriales, sin excluir el sector textil y de la confección, las medidas subvencionables son, por ejemplo, el asesoramiento y el equipamiento no productivo destinados a mejorar la calidad, el apoyo a grupos locales de empresas y a medidas de cooperación o la formación del personal de las empresas y los servicios a las mismas.

5.5. KONVER

Como continuación del programa PERIFRA I y II (apoyo a proyectos de carácter demostrativo en materia de reconversión militar), y de la primera aplicación anual de KONVER en 1993, esta iniciativa tiene ahora carácter plurianual y el objetivo de apoyar la diversificación económica de las zonas muy dependientes del sector de la defensa (industrias y bases militares) mediante la reconversión de las actividades económicas vinculadas al sector y el fomento de actividades comerciales viables en todas las ramas industriales, excepto las que pueden tener una aplicación militar. Hay que subrayar que al menos un 50% de la dotación se destina a las regiones de los objetivos 1,2 o 5b.

5.6. PYME

El Libro Blanco "Crecimiento, Competitividad, Empleo" puso de relieve la necesidad de una adaptación de las PYME a las dificultades del mercado interior y a la globalización de las economías. La iniciativa PYME responde a este imperativo, principalmente en favor de las regiones del objetivo 1, a las que se destina un 80% de los fondos, mientras que el 20% restante se concede a regiones de los objetivos 2 y 5b. Asimismo constituye la prolongación y adaptación de las anteriores iniciativas STRIDE (refuerzo del potencial tecnológico de las regiones desfavorecidas), PRISMA (mejora de los servicios a las empresas) y TELEMÁTICA (utilización de los servicios avanzados de telecomunicaciones). Las medidas previstas deberán tener el objetivo de mejorar el sistema de producción y organización de las empresas, prestar más atención al medio ambiente (en particular, mediante una utilización más racional de la energía), desarrollar la cooperación y las redes entre PYME, reforzar la cooperación entre organismos de investigación, centros de transferencia de tecnología, universidades y PYME con fines de I & D o facilitar el acceso a las PYME a la ingeniería financiera.

6. Política Urbana: URBAN

Para garantizar una mayor coordinación de todas las medidas llevadas a cabo en el pasado a escala comunitaria, nacional y regional, esta iniciativa aspira a colaborar en la búsqueda de soluciones al grave problema de la crisis de numerosos barrios urbanos, apoyando campañas de revitalización económica y social mediante el lanzamiento de nuevas actividades económicas, acciones de renovación de infraestructuras y equipos sociales, sanitarios y de seguridad, la promoción de empleo local y la mejora del medio ambiente a través de la rehabilitación de las infraestructuras, en conexión con las medidas anteriores. Los proyectos deben tener carácter demostrativo para otras zonas urbanas, y la Comisión procurará que su aspecto innovador se ajuste a las estrategias de integración urbana a largo plazo. Hay que señalar que dos tercios de la dotación se destinarán a regiones del objetivo 1, y el resto de preferencia a zonas del objetivo 2.

7. PESCA

Esta iniciativa desempeña un papel complementario de las ayudas estructurales disponibles en los MCA mediante el apoyo a la reconversión de los pescadores y a la diversificación de las empresas del ramo. Las medidas previstas persiguen, por ejemplo, la diversificación de las actividades del mundo de la pesca (turismo, artesanía), la mejora de las cualificaciones profesionales de los pescadores, la valorización de los productos y la mejora de los circuitos de comercialización. PESCA se aplica principalmente en las zonas dependientes de la pesca situadas en regiones de los objetivos 1, 2 y 5b, pero un 15% de los créditos puede concederse fuera de estas zonas. La mitad de los créditos se destina a regiones del objetivo 1.

V. LAS MEDIDAS INNOVADORAS

Constituyen la única excepción al principio de programación en cooperación, ya que es la Comisión Europea la que elabora, por propia iniciativa y con medios financieros limitados, estas medidas (proyecto piloto, redes de cooperación e intercambio de experiencias, estudios) destinadas a trazar nuevas políticas mediante fórmulas experimentales a escala europea. Asimismo, la Comisión puede diseñar estructuras originales de ayuda a la PYME en los ámbitos regional y local.

1. El artículo 10 del Reglamento FEDER

En 1994, la Comisión propuso una serie limitada de prioridades que orientarán la actuación en virtud del artículo 10 durante el nuevo período 1994-1999. La selección de temas prioritarios se basa en la experiencia adquirida, en el enfoque adaptado para los nuevos MCA y en las decisiones en materia de iniciativas comunitarias.

Asimismo se basa en las conclusiones del Consejo Europeo de Edimburgo celebrado en diciembre de 1992, que subrayan la necesidad de conceder un lugar prioritario a las medidas que favorezcan la cooperación transfronteriza, interregional y transnacional. Posteriormente, los Ministros de Política Regional y Ordenación Territorial, reunidos en Lieja, se mostraron favorables a la adopción de medidas transnacionales en materia de ordenación territorial. En función de esas orientaciones, la Comisión centrará su actuación en torno a cuatro prioridades:

- Cooperación interregional: intercambio de experiencias, cooperación entre autoridades regionales y locales, cooperación con las regiones de terceros países colindantes, actuaciones horizontales.
- Ordenación del territorio europeo: programa "Europa 2000+" (estudios sobre la evolución del territorio europeo, bases de datos y cartografía, etc.), cofinanciación de planes de ordenación o estudios de viabilidad, proyectos pilotos de demostración.
- Desarrollo económico regional: aprovechamiento de los recursos locales, tecnologías y telecomunicaciones en las regiones menos desarrolladas, funciones económicas del patrimonio cultural.
- Aplicación de políticas urbanas.

**ARTICULO 10 DEL FEDER - DISTRIBUCION INDICATIVA DE LOS CRÉDITOS
POR PRIORIDADES (EN MILLONES DE ECUS)**

PRIORIDADES	
Cooperación interregional - dentro de la Unión - con los terceros países - actividades horizontales	180,0
Ordenación territorial - programa de investigación - planes y medidas piloto	45,0
Desarrollo económico regional - movilización de las fuerzas locales en favor del desarrollo regional - desarrollo tecnológico y telemático - cultura y desarrollo económico	90,0
Desarrollo urbano - proyectos piloto - actividades generales	80,0
TOTAL	395,0

2. El artículo 6 del Reglamento FSE

Dicho artículo autoriza a la Comisión Europea, dentro del límite del 0,5% de la dotación anual del FSE, a financiar y evaluar nuevos conceptos vinculados al contenido, metodología y organizaciones de la formación profesional y de la promoción del empleo.

3. El artículo 8 del Reglamento FEOGA

La Sección orientación del FEOGA puede financiar, con un límite del 1% de su dotación anual, medidas de evaluación, información y asistencia técnica, proyectos pilotos en materia de estructuras agrarias y desarrollo rural, proyectos de demostraciones y medidas de difusión de conocimientos, experiencia y resultados del trabajo del desarrollo rural y mejora de las estructuras agrarias.

4. El artículo 4 del Reglamento IFOP

Dentro del límite de los créditos disponibles, cada año para medidas estructurales en el sector de la pesca, el IFOP puede financiar estudios, medidas pilotos y proyectos de demostración, prestaciones de servicio y de existencia técnica, iniciativa de divulgación, etc.

VI. ASISTENCIA TECNICA

El objetivo de la asistencia técnica es reforzar la calidad y la coherencia de las intervenciones de los Fondos estructurales para garantizar su utilización eficaz y óptima.

Los usuarios son, por una parte, las autoridades nacionales, regionales y locales, así como los organismos y las personas físicas o jurídicas que preparen o estén implicados en la realización de las intervenciones y, por otra parte, la Comisión, que dispone de importes no incluidos en los MCA ni en los DOCUP y puede (en virtud de la nueva normativa revisada) disponer de una parte limitada de los créditos dentro de los MCA y DOCUP de acuerdo con el Estado miembro responsable.

Los importes disponibles para las medidas por iniciativa de la Comisión (importes que cubran asimismo, salvo en el caso del FEDER, las medidas innovadoras) se fijaron reglamentariamente para cada uno de los Fondos en un 0,5% de la dotación anual del FEDER y del FSE, un 1% de la del FEOGA-O y un 2% de la del IFOP, y en un máximo del 0,3% de la dotación total de los fondos para medidas conjuntas de los Fondos estructurales.

La asistencia técnica en los MCA y DOCUP se refiera a:

— medidas de preparación y apreciación previa de los programas, como estudios preliminares sobre los aspectos específicos de la situación socioeconómica de una región, tareas de análisis destinadas a elaborar o mejorar instrumentos estadísticos regionales o nacionales, medidas de formación e información de los funcionarios regionales y de los interlocutores sociales, transposición en el Derecho nacional de la normativa comunitaria o comprobación de la conformidad de las inversiones con las políticas comunitarias, etc.

— medidas de seguimiento, evaluación y difusión, como el análisis de los aspectos institucionales, jurídicos y de procedimiento de las intervenciones estructurales, la instalación o adaptación de sistemas de gestión y seguimiento de las intervenciones, la cobertura de medidas concretas de formación e información, la contratación de peritajes externos para la preparación y realización de las evaluaciones intermedias y posteriores de las intervenciones, etc.

VII. EL FONDO DE COHESION

El denominado Fondo de Cohesión es un instrumento adicional para reforzar la cohesión económica y social de la Comunidad, más allá de los Fondos Estructurales. Su creación se decidió en el Consejo Europeo de Maastricht y en Consejo de Edimburgo se han aprobado los recursos con los que debía contar.

EN MILLONES DE ECUS A PRECIOS DE 1992

1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
1.500	1.750	2.000	2.250	2.500	2.550	2.600

También en el Consejo Europeo de Edimburgo se decidieron los criterios básicos que presidirán su aplicación, y que de manera resumida son los siguientes:

— El Fondo aportará financiación a iniciativas presentadas por los Estados miembros que tengan un Producto Bruto per cápita en términos de paridades de poder adquisitivo inferior al 90% de la media comunitaria (Grecia, Portugal, Irlanda y España), y que presenten programas encaminados a la consecución de las condiciones de convergencia económica establecidas en el Tratado de la Unión Europea.

— En 1996 se revisará si los cuatro Estados cumplen la condición de tener un PIB per cápita inferior al 90% de la media comunitaria. En el supuesto que alguno de ellos sobrepase ese porcentaje dejará de ser beneficiarios del Fondo.

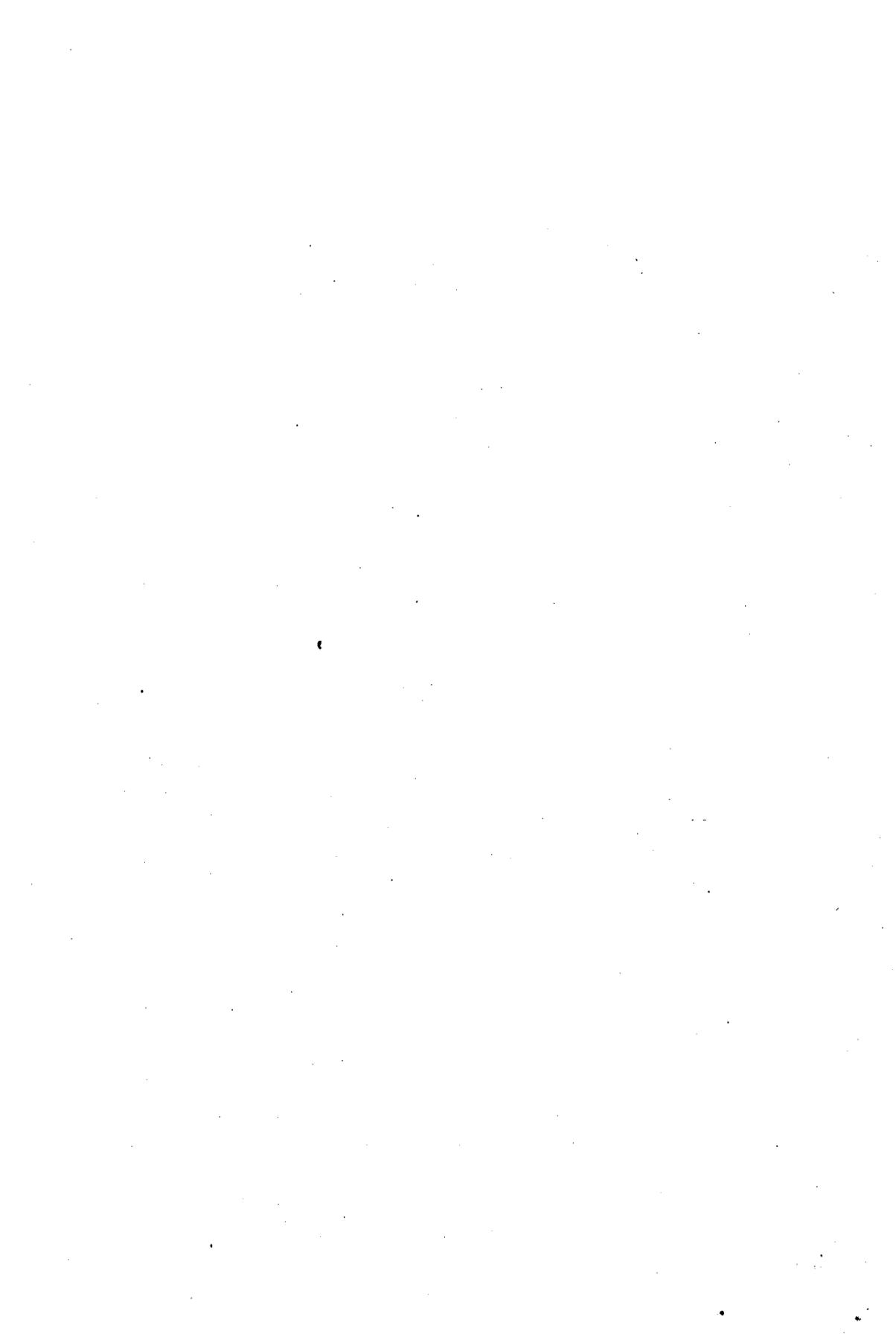
— El Fondo proporcionará apoyo financiero para proyectos en materia de medio ambiente y para proyectos de infraestructura de transportes de interés común financiados por los Estados miembros.

— La asignación de los recursos se hará en base a criterios como población, PIB per cápita, superficie, corregidos por actores socio-económicos como por ejemplo, carencias de infraestructuras de transporte. De esta forma, en el propio Consejo Europeo de Edimburgo, se estableció una asignación indicativa: 52-58% del total para España; 16-20% para Grecia; 16-20% para Portugal; 7-10% para Irlanda.

Tras una primera etapa provisional en que estuvo en funcionamiento el Instituto Financiero de Cohesión, el Reglamento (CE) n° 1164/94 de 16 de mayo de 1994 crea el Fondo de Cohesión.

Los proyectos o grupos de proyectos que se presentan al mismo han de tener un importe superior a los 10 millones de ecus. En caso de un proyecto de transporte deben inscribirse en redes transeuropeas de transporte.

El 21 de septiembre de 1994, un Acuerdo del Gobierno presentado al Consejo de Política Fiscal y Financiera, estableció la participación de las Comunidades Autónomas en el Fondo de Cohesión. En relación a las Corporaciones Locales, una disposición adicional de la Ley 41/1994 relativa a los Presupuestos Generales del Estado para 1995, estableció la creación de un Fondo de Infraestructura para la mejora del medio ambiente, con una dotación de 30.000 millones de pesetas para 1995 procedentes en partes iguales del FEDER y del Fondo de Cohesión, en el cual podrían participar los municipios con una población de 50.000 habitantes o más.



TERCERA PARTE

**PRINCIPALES RASGOS DE LA EVOLUCIÓN DE LOS ESTADOS
COMPUESTOS EN EL DERECHO COMPARADO EUROPEO
DURANTE 1995**

ALEMANIA

Eduard Roig Molés

Balance general

Tras las reformas constitucionales de 1994, el debate federal en 1995 se ha desarrollado, sin nuevas novedades estructurales, en el marco de las discusiones políticas generales, y especialmente en relación a las medidas financieras y tributarias que han centrado la atención a nivel tanto federal como de los propios Länder. Las restricciones presupuestarias y su compaginación con los esfuerzos financieros derivados de la reunificación por un lado, con las medidas de estímulo de la actividad económica, y con la financiación de nuevas o incrementadas prestaciones por otro, han sido los elementos nucleares de la discusión; sus importantes repercusiones sobre la situación financiera de los Länder, y sobre todo el papel que estos a través del Bundesrat han jugado en la configuración de dichas medidas, han caracterizado no sólo el debate federal, sino prácticamente la totalidad del debate político-institucional en Alemania.

A partir de esta discusión se ha situado de nuevo en primer plano la posición constitucional del Bundesrat, entre acusaciones de la coalición gubernamental de desnaturalización de la Cámara por parte del SPD y resistencias del propio SPD respecto de un desplazamiento de la oposición desde el Bundestag al Bundesrat. La configuración de las mayorías en ambas Cámaras es sin duda un elemento esencial en esta discusión, pues la oposición socialdemócrata goza de la posición dominante en el Bundesrat, posición afianzada tras las elecciones en la mayor parte de los Länder en 1994 y 1995.

Sin abandonar los temas económicos, 1995 ha visto la eclosión definitiva del grave problema de la situación financiera de la Administración Local, con la discusión de diversas medidas de solución (incremento de subvenciones federales y de los Länder, reajuste de cometidos, participación directa en el IVA ...), ninguna de las cuales sin embargo se ha aprobado en este año, remitiéndose su solución definitiva a 1996. El incremento de funciones a desempeñar por parte de las administraciones locales, y sobre todo el incremento de la carga financiera que estas funciones representan, junto a la disminución de ingresos general a todas las administraciones amenazan con la bancarrota en buena parte de los municipios alemanes. La realidad es especialmente grave en los nuevos Länder, donde la carga financiera de los municipios heredada de la época de la RDA los coloca en una situación prácticamente insostenible. La asunción de esta deuda es en la actualidad probablemente la discusión de mayor relevancia en la RFA.

Las discusiones financieras, combinadas con los esfuerzos de reducción de la presión fiscal han culminado a finales del año con la apertura del debate sobre la

eliminación del recargo de solidaridad y la consiguiente necesidad y forma de refinanciación de los gastos derivados de la reunificación. Con ello se reabre el problema del sistema de financiación de los Länder, cuya participación en el IVA, según reivindicaciones gubernamentales, debe ser reducida para financiar estas tareas, a lo que la mayor parte de los Länder se opone decididamente. Se discuten sin embargo de nuevo las posibilidades de asumir estos recortes en la participación en el IVA a cambio de incrementar la autonomía de ingreso de los propios Länder, en el marco de una reforma global del sistema. El debate se ve especialmente acuciado por algunas sentencias recientes del Tribunal Constitucional Federal, que han señalado la inconstitucionalidad de diversas normas tributarias de especial relevancia para los Länder, lo que comporta la necesidad de rediseñar, al menos parcialmente, el sistema tributario y con ello la financiación de los Länder. Las Sentencias sobre la tributación en materia energética (*Kohlepfenig*), el Impuesto sobre el patrimonio o sobre sucesiones, o finalmente sobre el propio Impuesto sobre la renta, así como sobre prestaciones estatales especialmente vinculadas con el sistema impositivo por su forma de exenciones o bonificaciones tributarias, se han convertido en consecuencia en elementos de primera magnitud en el debate político general, y federal, en 1995.

Problemas financieros y situación de la administración local son así los elementos que marcan este año en cuanto a los objetos de discusión; y papel del Bundesrat y (de modo menos directo para nuestro objeto de interés) del Tribunal Constitucional Federal en estas discusiones, son los aspectos estructurales que aparecen bajo las discusiones señaladas.

Si bien de manera mucho menos destacada que en los años anteriores, las relaciones con la UE han ocupado también parte del debate político-institucional de este año. Junto a las actividades cotidianas del Bundesrat en la materia, deben destacarse las reivindicaciones de los Länder cara a la Conferencia Intergubernamental de 1996, centradas ahora en la clarificación de la delimitación competencial entre Unión y Estados miembros, a través de la redacción de un catálogo competencial; y sobre todo en las crecientes quejas sobre el sistema de financiación de la Unión y la aportación alemana a su presupuesto. Igualmente debe prestarse atención a la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal de 22 de marzo, en la que el Tribunal (al margen ahora de interesantes y polémicas consideraciones sobre las relaciones entre Constitución e integración europea) afirma que la actuación del Gobierno Federal en el proceso de adopción de la Directiva 89/552/CEE del Consejo, sobre la coordinación de determinados preceptos legales en materia de televisión, ha vulnerado los derechos constitucionales de los Länder.

A nivel de los distintos Länder, junto a las citadas elecciones en Hessen, Nordrhein-Westfalen, Bremen y Berlín, debe destacarse el proceso de unificación entre los Länder de Berlín y Brandenburg, iniciado este año con el correspondiente convenio entre ambos Estados, en aplicación de las previsiones del art. 118a GG. De forma más general, prácticamente todos los Länder han centrado sus esfuerzos en la contención presupuestaria, y en el mejor control de las subvenciones.

Un apartado especial merece todavía el desarrollo de los Länder del Este, esencialmente por los citados problemas financieros a nivel local, pero también por algunas normas federales especialmente a ellos destinados (sobre todo en materia

de vivienda o de estímulos fiscales a la actividad económica) y por las últimas medidas de culminación del desarrollo institucional. En estos Länder finalmente cobra especial importancia la legislación en materia de vivienda, abordada por todos los Länder.

Por último, además de un breve repaso a las normas en ámbitos materiales que han merecido la atención de la mayor parte de los Länder, algunos temas particulares de diferentes Länder pueden despertar especial interés: así las repercusiones de la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal sobre la presencia de crucifijos en las escuelas de Bayern, la reforma electoral local en Schleswig-Holstein, o las previsiones de democracia directa también a nivel local, de nuevo en Bayern.

La actividad a nivel de los Länder

Las elecciones en los Länder y el nuevo paisaje político

A) Las elecciones y el paisaje político en los Länder

En 1995 cuatro Länder han renovado sus Parlamentos. Las elecciones en Hesse, Nordrhein-Westfalen, Bremen y Berlín deben añadirse a las que en 1994 tuvieron lugar en 8 Länder. Si en 1995 en ningún caso se ha producido un vuelco absoluto, los resultados de las elecciones sí han venido a confirmar diversas tendencias anunciadas ya en el año anterior, que determinan un paisaje político general bastante definido.

En cuanto a los concretos resultados en los cuatro citados Länder, debe destacarse que en ninguno de ellos ha podido formar gobierno en solitario ninguna fuerza política; y en varios las posibilidades de coalición eran variadas. Especialmente relevante es el caso de Nordrhein-Westfalen donde, tras 15 años de mayoría absoluta, el SPD ha debido avenirse a una coalición con los Verdes tras descartar la posibilidad de una gran coalición con la CDU. Esta solución (SPD-CDU) se ha impuesto en cambio en otros dos Länder: en Bremen, tras la ruptura de la coalición a tres bandas entre Socialdemócratas, Liberales y Verdes, se convocaron elecciones anticipadas que significaron una sensible pérdida del SPD (su peor resultado tras la Segunda Guerra Mundial) y un importante ascenso de los Verdes. La crítica situación financiera de la Ciudad-Estado, y la consiguiente necesidad de importantes ajustes presupuestarios aconsejaron la formación de una gran coalición SPD-CDU tras importantes tensiones en el seno del SPD. En Berlín igualmente se ha necesitado de nuevo la gran coalición, en el poder desde 1990, tras un importante descenso del SPD (por primera vez por debajo del 30 %) y un incremento muy importante de Verdes y sobre todo del PDS. El debate post-electoral aquí se centró en la participación del SPD en una gran coalición, o la posibilidad de «tolerar» un gobierno minoritario de la CDU, una vez descartada una posible colaboración entre SPD, Verdes y PDS. De nuevo, y tras virulentos debates internos en el SPD se ha llegado finalmente a un acuerdo entre CDU y SPD, centrado igualmente en la necesidad de importantes ajustes presupuestarios dada la muy grave situación financiera de la capital federal, con una deuda superior a su propio

presupuesto anual. Por último, en Hessen ha proseguido la anterior coalición entre SPD y Verdes aunque el primero ha perdido su posición de primer partido en favor de la CDU (con una diferencia de tan sólo 1 diputado). Las pequeñas pérdidas del SPD se han visto en cambio compensadas con el avance considerable de los Verdes. Hessen es además el único Parlamento donde el FDP ha conseguido mantener su presencia, pues en los demás casos no ha conseguido superar la barrera del 5 %, de manera que, en la actualidad y al margen de Hessen, tan sólo existe como fuerza parlamentaria en los tres Parlamentos que celebran elecciones a principios de 1996: Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz y Schleswig-Holstein, además de a nivel federal.

La observación de los resultados electorales de 1994 y 1995 arroja un resultado bastante definido que debe distinguir entre dos modelos de sistema de partidos: por un lado los Länder occidentales, donde la regla está en un sistema tripartito en el que las dos fuerzas mayoritarias tradicionales (SPD y CDU/CSU) se han visto un tanto debilitadas por el avance de los Verdes, convertidos en claro tercer partido con amplio respaldo en todos los antiguos Länder. Por otro lado, en los Länder del Este, a los dos grandes partidos tradicionales se une el PDS, en todos los casos como reforzada tercera formación en los correspondientes Parlamentos; en este caso los Verdes consiguen acceder tan sólo a los Parlamentos de Berlín y de Sachsen-Anhalt, además de modo mucho más marginal que en el Oeste. Aspecto común a ambos sistemas es la ya constatada práctica desaparición de los liberales como fuerza parlamentaria.

A nivel de formación de gobiernos, la constante está en las coaliciones, solución de la que sólo escapan Saarland y Brandenburg con mayorías absolutas del SPD, y Sachsen y Bayern, con mayorías absolutas de CDU/CSU. En el resto existen coaliciones variadas, con especial mención de la solución de Sachsen-Anhalt, en que un gobierno minoritario de socialdemócratas y verdes se mantiene gracias al apoyo no formalizado del PDS, en un experimento cuya generalización al resto de Parlamentos del Este tropieza con resistencias en todos los partidos, también en el propio PDS. De este modo, los debates internos en las coaliciones de gobierno dominan de manera casi general la realidad de los distintos Länder, más aun cuando incluso dos de los Länder en que existe mayoría absoluta (Sachsen y Brandenburg) han debido experimentar tensiones internas de los propios partidos mayoritarios, que han actuado en el Landtag en alguna ocasión casi como oposición al propio Gobierno.

B) Las repercusiones a nivel federal: Bundesrat y coalición gubernamental

Elemento lateral pero de extraordinaria importancia es la repercusión de los citados resultados electorales a nivel federal. En primer lugar por la composición del Bundesrat; pero también por sus posibles efectos sobre la coalición gubernamental, en la que uno de los dos socios, el FDP se encuentra tras su desaparición como fuerza parlamentaria en la gran mayoría de los Länder, en una crítica situación que, de confirmarse en las elecciones de 1996, podría llevar a la ruptura de la propia coalición federal, a sustituir bien por una gran coalición SPD/CDU, bien por elecciones anticipadas.

Más directos y seguros son los reflejos en cuanto a la composición y mayorías del Bundesrat, cuyas repercusiones en la discusión política federal podremos observar en la segunda parte de esta crónica. Así, en 1995 se ha confirmado el dominio del Bundesrat por parte de los Länder gobernados por el SPD. Este dominio alcanza una especial relevancia, pues los Länder en que el SPD gobierna en solitario o con los Verdes (por lo tanto sin participación de CDU o FDP) suman por sí solos 35 votos de los 69 totales en el Bundesrat. Así, aun contando con la abstención de los Länder gobernados por el SPD en coalición con FDP o CDU (la abstención en el Bundesrat es la regla en los pactos de coalición cuando ambas fuerzas defienden posiciones diferenciadas a nivel federal), la mayoría del SPD en el Bundesrat resulta extraordinariamente sólida, más tras el incremento de 4 a 5 votos para Hessen debido al aumento de población. Igualmente el SPD posee en la actualidad una clara mayoría en la Comisión de Conciliación.

La fusión de Berlin y Brandenburg

En el mes de abril de 1995 los Presidentes de los Gobiernos de Berlin y Brandenburg firmaban el proyecto de Convenio estatal (*Staatsvertrag*) para la fusión de ambos Länder, poniendo así en marcha el procedimiento previsto en el art. 118a GG. En junio los respectivos Parlamentos aprobaban el proyecto con la necesaria mayoría de 2/3. Con ello se iniciaba el proceso de fusión regulado en el propio Convenio, cuyo próximo y decisivo paso es el referéndum que debe tener lugar en ambos Länder en mayo de 1996. Los electores deberán aprobar o rechazar el proyecto de Convenio y simultáneamente decidir sobre la fecha de la fusión, entre las opciones de 1999 o 2002. La aceptación del proyecto exige además del triunfo de los votos afirmativos en el referéndum, que éstos sumen el 25 % del censo en cada Land.

El contenido del Convenio se centra en la previsión del procedimiento brevemente resumido, y en la regulación de los elementos principales del nuevo Land: su nombre (Berlin-Brandenburg), su capital (Potsdam), los principios de la regulación electoral para la elección del primer Landtag común, que debe además significar el momento del nacimiento del nuevo Land (primera legislatura de cinco años, sistema proporcional, doble voto: representantes del distrito y listas regionales...) y los elementos nucleares del sistema local. Igualmente prevé la constitución de una comisión mixta de ambos Parlamentos para el período previo a la unificación, cuya función esencial es la preparación del proyecto de Constitución del nuevo Land que deberán aprobar los parlamentos de los dos Länder actuales y finalmente la población el día de la elección del primer Parlamento común.

Aspecto esencial del proceso de fusión es su marco financiero, tanto por lo que se refiere a la regulación interna del reparto financiero entre la ciudad de Berlin y el resto del nuevo Estado, como en cuanto a la posición del nuevo Land en las relaciones financieras generales. El primer aspecto resulta regulado por el propio Convenio de fusión a partir de la exigencia de que ninguna de las partes resulte financieramente favorecida por la fusión a expensas de la otra. Como principio fundamental del reparto financiero entre Land y ciudad de Berlin se señala la

correspondencia entre financiación y cometidos concretos, principio cuya validez se impone al propio Landtag del nuevo Land y que sólo puede derogarse con una mayoría de 2/3 en dicho Landtag. En cuanto al marco general, el nuevo Land gozará durante los primeros años de una regulación transitoria específica, de modo que sus asignaciones tanto en cuanto a su participación en el IVA, como en otros impuestos y en la compensación financiera horizontal se calcularán como si existieran todavía dos Länder distintos. Esta norma fundamental, y otras reglas con la misma finalidad favorecedora de la fusión se contienen en la Ley Federal de 9 de agosto de 1994 sobre presupuestos financieros para la fusión de Berlín y Brandenburg.

Por último, e independientemente de la fusión, se han concluido una serie de convenios entre ambos Länder de entre los que cabe destacar el de planificación regional común, centrado en la creación de órganos comunes de planificación y en la fijación de principios, objetivos y procedimiento de planificación regional, así como la determinación de sus efectos vinculantes.

La actividad legislativa de los Länder

A) Ambitos de desarrollo común

En algunos ámbitos materiales, la mayor parte de los Länder han procedido a emanar leyes, generalmente derivadas de reformas previas a nivel federal y necesitadas de concreción por parte de los Länder. A este respecto cabe destacar entre otros los siguientes sectores:

La reforma de la GG de diciembre de 1993 operó una transferencia de la competencia sobre transporte ferroviario regional de personas en favor de los Länder, con efectos desde el 1 de enero de 1996. La concreción a nivel federal de esta nueva situación competencial tuvo lugar en el mismo mes de diciembre de 1993 con la aprobación de la Ley de reordenación de los ferrocarriles. En 1995 la práctica totalidad de los Länder ha aprobado las normas propias en materia de transporte regional de personas (tanto ferroviario como por carretera), regulando así el reparto competencial interno en este ámbito entre los distintos niveles de la administración local y el Land, los procedimientos y fórmulas de planificación del sistema de transporte, la forma de prestación del servicio y su marco financiero, aspecto este último en el que las previsiones esenciales se centran en determinar el reparto entre Land y administraciones locales competentes de los fondos transferidos por la Federación en la ley de diciembre de 1993.

También en despliegue de normas federales, buena parte de los Länder han aprobado regulaciones globales en materia de prestaciones derivadas de la Ley Federal sobre el seguro de asistencia (*Pflegeversicherungsgesetz*), de 26 de mayo de 1994, que viene a completar el Código de Derecho Social con un nuevo seguro obligatorio referido a la asistencia a personas necesitadas, cuya estructura y prestaciones define la Ley Federal, remitiendo a la legislación de los Länder la organización de dichas prestaciones. Así las Leyes de los Länder se ocupan de la planificación, organización y financiación de los servicios, con especial atención al papel de

las diferentes administraciones implicadas en la prestación (diversos niveles de la administración local y el propio Land).

Un supuesto especial en la legislación prestacional derivada de normas federales lo constituyen las diversas regulaciones sobre el derecho a una plaza de guardería para niños mayores de 3 años. La Ley Federal de 27 de julio de 1992 preveía que tal derecho entraría en vigor en 1996, lo cual se ha revelado como imposible en diversos Länder a falta de infraestructuras adecuadas y de financiación suficiente. A nivel federal, aparte de colaborar en el conflicto sobre la Ley de Presupuestos para 1995, estos problemas han llevado a la aprobación de una nueva Ley que retrasa en varios meses la entrada en vigor del derecho, añadiendo una regulación transitoria durante el primer año, pero sin ceder a las reivindicaciones de los Länder que pretendían que el derecho se viera satisfecho a través de ofertas «equivalentes» a la plaza de guardería. La distribución de los costes entre Land y Administración local ha dado lugar también a numerosos conflictos y acusaciones de «saqueo» de los presupuestos locales por parte de Bund y Länder. Durante 1995 pues, los distintos Länder que todavía no habían regulado este derecho han emanado sus correspondientes leyes y otros las han adaptado a los nuevos plazos y regulaciones federales.

Igualmente general a todos los Länder es la aprobación de reformas del derecho urbanístico y del derecho de la construcción, en este caso para trasponer la Directiva comunitaria de armonización de normas nacionales en materia de productos para la construcción. Las normas de los Länder han venido en este caso precedidas de la reforma de la ley-tipo del derecho urbanístico llevada a cabo por el grupo de trabajo sobre vivienda y construcción de los gobiernos de los Länder. Varios Länder además han aprovechado la ocasión para llevar a cabo reformas globales de sus normas urbanísticas, esencialmente en el sentido de simplificar y acelerar el procedimiento de otorgación de permisos de construcción (estimulando así la actividad económica en este sector) y en la línea de coordinar estas normas con las referentes a la protección del medio ambiente, de acuerdo a las nuevas previsiones en este sentido en diversas constituciones de los Länder y desde 1994 también en la GG.

También origen europeo tienen las normas aprobadas en todos los Länder sobre el derecho al sufragio activo y pasivo de los ciudadanos de la UE en las elecciones locales. En algunos Länder ha sido necesaria la reforma constitucional, mientras que en otros ha bastado una mera reforma legal. Una mención especial merecen las leyes de Bayern y Sachsen, pues el derecho al sufragio se condiciona a una previa solicitud en este sentido por parte de los extranjeros residentes; igualmente la regulación bávara exceptúa del sufragio pasivo los cargos de alcalde y Landrat, debido a que ambos desempeñan parcialmente funciones delegadas por el Land. Ambas restricciones, ausentes en el resto de los Länder, han merecido duras críticas de la oposición en los dos Länder.

En el ámbito de la administración pública prácticamente todos los Länder han aprobado normas referidas a la función pública, si bien en muy diversos sentidos. En primer lugar es común a la mayoría de los Estados la plasmación del ahora mandato constitucional expreso de igualdad de trato entre hombres y mujeres, plasmación que en algunos casos ha llegado a la previsión de cuotas reservadas a

mujeres, como ilustra el caso de la ley de Bremen que provocó la Sentencia del TJCE de septiembre de este año (Caso Kalanke), si bien debe hacerse constar que la constitucionalidad de este instrumento se encuentra impugnada ante el Tribunal Constitucional Federal. Otros Länder prevén en cambio adaptaciones de sus regulaciones tendentes a compatibilizar el empleo con las tareas domésticas, familiares y educativas y regulan instrumentos de planificación que deberán fijar objetivos concretos de presencia femenina en la Administración. Un segundo ámbito de reestructuración administrativa es la previsión del trabajo a tiempo parcial, como medio de estímulo de la ocupación y a la vez de racionalización administrativa. De modo más ambicioso, la mayor parte de los Länder pretenden una reforma de la legislación federal sobre función pública que permita una adecuada flexibilización de la misma (a través por ejemplo de la adjudicación a prueba de determinados puestos de dirección o de la provisión temporal de los mismos, o de una mayor movilidad funcional y espacial de los funcionarios), y ante los problemas financieros existentes, la pérdida de la condición de funcionario para algunos grupos de empleados públicos, muy destacadamente para el profesorado de enseñanza primaria y secundaria. A ello nos referiremos al ocuparnos de la actividad a nivel federal.

Por último, un numeroso grupo de leyes se refiere a un más intenso control de las subvenciones públicas, en una preocupación originada no sólo por las penurias financieras de las administraciones, sino también por algunos escándalos recientes al respecto. La mayor parte de estas normas se centran en facilitar la recuperación de las subvenciones otorgadas, y en incrementar los deberes de información de sus beneficiarios, en especial en el ámbito de la vivienda. En el apartado de la lucha contra la corrupción deben además hacerse constar diversas iniciativas legislativas de los Länder a través del Bundesrat centradas en la mayor penalización de actuaciones corruptas en la administración (ampliando tipos delictivos hasta ahora privativos de los funcionarios a empresas públicas o flexibilizando los tipos penales y aumentando los márgenes de punición), que se encuentran todavía en trámite.

B) El desarrollo en los Länder del Este

Aquí debe destacarse en primer lugar la nueva situación presupuestaria desde el 1 de enero de 1995 derivada de la entrada de los Länder de la antigua RDA en el sistema general de compensación financiera horizontal, lo que ha significado unos mayores ingresos de estos Länder, que han permitido mantener su elevada inversión en infraestructuras a la vez que reducir en algún caso drásticamente la participación de los ingresos de la deuda en la financiación de dichas infraestructuras. Destacable es en especial la inexistencia de mecanismos de participación local en estos nuevos ingresos, como tendremos ocasión de ver más detalladamente en el próximo epígrafe.

Un segundo ámbito de preocupación general en los Länder del Este es el de la vivienda. Todos estos Länder han aprobado leyes en la materia, y todos ellos en el sentido de incorporar a su ordenamiento la normativa sobre viviendas vinculadas a acreditación (*Belegungsbindungsrecht*) que, originaria de la RDA, mantuvo su

vigencia en los Länder a raíz del Tratado de Unificación, pero que a 31 de diciembre de 1995 perdía tal vigencia. Estas normas regulan la actividad de las entidades creadas para gestionar las viviendas de propiedad pública heredadas de la RDA, de manera que en general el uso de un porcentaje que puede alcanzar hasta el 50 % de dichas viviendas que todavía no hayan sido privatizadas, debe corresponder a personas que posean una acreditación administrativa concedida en razón de sus ingresos económicos.

Igualmente común a la mayor parte de los Länder orientales es el esfuerzo de reordenación del sistema local, con la reducción del número de unidades y la consiguiente creación de entidades de mayor tamaño y mejores aptitudes para el desarrollo de sus funciones. Las normas de los Länder en este sentido han previsto de forma general un primer período de reordenación voluntaria incentivada a través de subvenciones y otros beneficios, a cuyo fin (normalmente en los próximos dos años) debe iniciarse un proceso de fusión forzosa. Los resultados de la primera fase, aunque dispares entre los Länder, han sido valorados positivamente por las propias administraciones local y estatal afectadas.

Por cerrado puede darse el proceso de desarrollo institucional de los nuevos Länder. Así la tarea pendiente más importante es la de la definitiva reducción de los funcionarios dependientes heredados de la ex-RDA, especialmente para aliviar la carga financiera de los nuevos Länder. En el ámbito de la normativa institucional, 1995 ha visto algunas reformas dignas de mención: aprobación de la normativa sobre modalidades de democracia directa en Sachsen-Anhalt, o en materia de derecho de petición y creación de un comisionado parlamentario para los derechos de los ciudadanos en Mecklemburg-Vorpommern (sustituyendo a la figura del comisionado gubernamental previamente existente), o algunas reformas de las leyes reguladoras de los Tribunales Constitucionales de los Länder, tendentes en algún caso (Thüringen) a eliminar algunas condiciones del cargo de Magistrado que dificultaban la cobertura de dichos cargos; con ello han entrado en funcionamiento ya todos los Tribunales. Por último, todos los Länder han creado algún tipo de órgano parlamentario (esencialmente comisiones del propio Landtag), encargado de examinar las relaciones de los miembros del Landtag con la antigua policía política de la RDA, cuestión que ha despertado no pocas polémicas entre y en el seno de los distintos partidos.

C) Algunas normas específicas

Por último, y sin que el carácter de esta crónica permita detenerse en otras normas de relevancia para los concretos Länder como la Ley sanitaria en Bremen, las reformas en el sistema escolar en diversos Länder o la numerosa actividad en el ámbito del derecho de aguas, deben destacarse a título particular algunas normas concretas de determinados Länder:

Así la reforma constitucional en Baden-Württemberg; junto a la previsión del derecho al sufragio en las elecciones locales para los ciudadanos de la UE, la reforma contiene algunos aspectos de especial interés: la inclusión de una cláusula de protección del medio ambiente en forma de una finalidad de Estado dirigida a la

«protección de los fundamentos naturales de la vida», una cláusula expresa de prohibición de discriminación de personas con disminuciones, y dos reformas referidas al Landtag: en primer lugar la previsión de autodisolución del mismo (exigiendo la aprobación por 2/3 de los miembros del propio Landtag) o de disolución por referendium (solicitud por 1/6 parte del censo y aprobación en referendium por la mayoría del censo); en segundo lugar la regulación a nivel del Land de las posibilidades de participación en asuntos de la UE abiertas por la reforma de la GG de 1992 y sus normas de desarrollo. Junto a la obligación de información del Gobierno al Parlamento se contiene la obligación gubernamental de tener en cuenta la posición del Parlamento en los casos de afectación a las competencias legislativas del Land o con carácter general en los supuestos de transferencia de competencias de los Länder a la UE, remitiéndose a un Convenio entre Gobierno y Parlamento los detalles de la plasmación de esta regulación.

- Igualmente han tenido lugar varias reformas constitucionales en Berlín. En resumen, la nueva Constitución, junto a la previsión de la posibilidad de fusión con Brandenburg, aporta un ampliado catálogo de derechos fundamentales, si bien en su mayor parte los nuevos derechos están ya recogidos en la GG de modo que los efectos de su asunción en la Constitución del Land son por lo menos dudosos; como auténticos nuevos derechos pueden consignarse solamente la prohibición de perjudicar o favorecer a alguien por su orientación sexual, el derecho a la protección frente a discriminaciones de las parejas estables no matrimoniales o el derecho a la educación, sin que puedan obviarse los problemas de concreción de alguna de estas cláusulas. Igualmente se introducen nuevas finalidades de Estado: la obligación de posibilitar a hombres y mujeres la compatibilidad entre educación de los hijos, las tareas domésticas y la actividad laboral, la protección específica de las embarazadas en referencia a sus relaciones laborales, o la protección de los animales. En el ámbito organizativo se constitucionalizan numerosos aspectos del derecho parlamentario (posición y financiación de los grupos parlamentarios, de los diputados, de la oposición, derechos de información frente al Gobierno, o necesidad de aprobación parlamentaria de determinados convenios), y por último se prevén diversas modalidades de democracia directa (iniciativa popular y referendium), si bien bajo condiciones más restrictivas de lo habitual en el resto de los Länder.

En Schleswig-Holstein se ha aprobado la nueva ordenación de la administración local, que contiene importantes novedades de alcance general: la más relevante sin duda es la elección directa de los alcaldes por la población, elemento ya tradicional en Bayern y Baden-Württemberg, pero nuevo en los Länder del Norte de Alemania. A ese refuerzo en la autoridad del alcalde debe añadirse también un refuerzo en sus competencias, diferenciando más claramente entre la esfera política y la técnica en la administración local. La nueva regulación, especialmente adecuada para las ciudades, ha recibido sin embargo numerosas críticas desde las poblaciones de menor tamaño.

También en el ámbito local representa una importante novedad en Bayern la aprobación de la «Ley de introducción del referendium local», de 27 de octubre de 1995, procedente de una iniciativa popular y aprobada en referendium, y que modifica la Constitución bávara y la normativa local para posibilitar la realización

de referendums locales, tanto a nivel municipal como de distrito (*Landkreis*). La ley, aprobada pese a la decidida oposición del Gobierno Federal (que propuso un texto alternativo mucho más restrictivo rechazado por los electores), ha significado ya el planteamiento y celebración de diversos referendums locales, sin que ello haya significado el fin de la gobernabilidad de la administración local, ni, ante las elevadas cifras de participación, la dejación del poder municipal en manos de grupos minúsculos especialmente activos, como temía el Gobierno bávaro.

Finalmente debe dejarse constancia de la aprobación de una reforma de la Ley de enseñanza de Bayern con los votos de la CSU y la oposición del resto de SPD y Verdes, a la que se ha añadido un nuevo párrafo 7.3, en el que se prevé la presencia en todas las clases de un crucifijo:

7.3 «En consideración de la tradición histórica y cultural de Bayern deberá haber en cada aula un crucifijo. Con ello se expresa la voluntad de realizar los objetivos educativos superiores de la Constitución, sobre la base de los valores cristianos y occidentales y bajo garantía de la libertad de creencia. Si la presencia de la cruz se ve contestada por los alumnos a partir de serias razones de profesión religiosa o ideológica, el director de la escuela intentará llegar a un acuerdo. Si este no es posible deberá, tras informar a la administración escolar, adoptar una regulación para el caso concreto, que atienda a la libertad de creencias del alumno solicitante, y que signifique una adecuada compatibilización de las creencias religiosas y opciones vitales de todos los afectados de la clase; en este caso deberá respetarse en lo posible la voluntad de la mayoría.»

La ley es la respuesta a la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal de 16 de mayo por la que se anuló la negativa de una escuela bávara a retirar un crucifijo de una clase a instancias del padre de un alumno amparado en su libertad religiosa y de creencias. Las reacciones desbordadas derivadas de la Sentencia, culminadas con apelaciones de relevantes políticos bávaros a la resistencia contra el Tribunal y con una multitudinaria manifestación presidida por el Ministro-Presidente de Bayern y el Cardenal de Munich, se han plasmado finalmente en la citada reforma, cuya constitucionalidad se ampara en el rango de la norma (una ley frente a la antigua regulación reglamentaria), y en la previsión de una regla de ponderación para casos de conflicto.

Los problemas financieros en la Administración Local

A) Los problemas generales: el desplazamiento de cargas financieras

Como avanzábamos al inicio, 1995 ha planteado en toda su urgencia el problema financiero de la administración local en Alemania. Las reivindicaciones y críticas de las federaciones locales se han dirigido especialmente al continuo desplazamiento de cargas financieras desde la Federación y los Länder hacia las administraciones locales, sin que exista un correlativo desplazamiento de medios financieros, sino que, al contrario, las disponibilidades de los municipios se reducen de forma considerable a partir de los programas de recorte del gasto en los Länder y en la Federación.

En este ámbito merecen especial consideración las quejas por las nuevas cargas que deben asumir las administraciones locales en razón de la introducción del derecho a una plaza de guardería para los niños a partir de los tres años. El reparto de la financiación de esta nueva prestación entre administración federal y administraciones de los Länder ha sido una de las discusiones centrales en referencia al presupuesto federal, pero el reparto posterior entre los Länder, receptores de los medios financieros, y las administraciones locales, prestadoras en lo esencial del servicio, se ha producido de modo muy distinto en las diferentes normas financieras de los Länder, pero siempre desplazando una parte de la carga financiera sobre la administración local. Conflictos de este tipo han llevado a duras críticas a las leyes de distribución de fondos (*Finanzausgleichsgesetze*) de los Länder. Iguales problemas se han derivado de la compensación de las disminuciones del producto del impuesto sobre la renta, como tendremos ocasión de ver al ocuparnos de la Ley federal de medidas tributarias para 1996. Como ejemplo de otro tipo de desplazamiento más indirecto pero igualmente central, las asociaciones locales se refieren constantemente a los recortes a nivel federal en las prestaciones de desempleo, por lo que comportan de crecimiento de la carga financiera municipal destinada a las prestaciones de ayuda social, carga que en algunos municipios llega a extremos insostenibles.

La situación se ha visto agravada este año con las propuestas federales de eliminación del impuesto sobre el capital industrial, cuyo producto correspondía de modo fundamental a la administración local. Si esta propuesta no se ha convertido finalmente en realidad debido a la oposición del Bundesrat, tampoco ha sido abandonada, sino meramente retrasada a los próximos años, y condicionada a la reforma general del sistema financiero local. En este sentido las propuestas locales se orientan a conseguir una participación directa de las administraciones locales en los ingresos del IVA, obteniendo así un segundo punto de apoyo directo además de la participación en el producto del Impuesto sobre la renta, garantizada en el art. 106.5 GG, y a garantizar constitucionalmente sus derechos sobre el producto de algún otro tributo (en especial el impuesto sobre el producto industrial). Las resistencias a esta reforma provienen de diversas posiciones, pero en general no se oponen a la concreta garantía de ingresos a la administración local, sino a su aprobación sin una reforma general, y sobre todo al probable incremento del IVA que significaría una tal reforma.

B) Las deudas de los municipios de la ex-RDA

Lo expuesto vale con especial intensidad para los municipios de la antigua RDA. Pero aquí a las causas generales de la crisis financiera se añade un elemento de especial peso: la existencia de una carga financiera desproporcionadamente alta heredada por los municipios de la época de la RDA, carga distribuida de manera absolutamente desigual y arbitraria entre los distintos municipios y que además guarda una mínima relación con los auténticos ingresos y decisiones de la administración local en la época. La asunción de dicha carga financiera corresponde en la actualidad en su totalidad a los municipios, lo que significaría directamente la bancarrota de alrededor del 40 % de los mismos en algún Land. Las federaciones loca-

les insisten en la necesidad de que la Federación asuma los costes de dicha carga, mientras que a nivel federal el Gobierno se opone a dicha asunción, por lo menos en su globalidad, y los grupos de la oposición plantean diversas soluciones, desde la asunción global a la distribución de la carga entre las distintas esferas administrativas. Como el resto de problemas financieros, 1995 simplemente ha abierto el debate, pero su respuesta se ha retrasado al próximo año.

La actividad a nivel federal

La legislación presupuestaria y tributaria y el enfrentamiento entre el Gobierno Federal y el Bundesrat

A) La posición central de los aspectos financieros

Como avanzábamos al inicio, la discusión entre Federación y Länder, o más exactamente entre Gobierno federal y Bundesrat en 1995 se ha centrado en los aspectos financieros, tanto en referencia a la distribución entre Bund y Länder de los costes de diversas medidas prestacionales, como en relación a la configuración y financiación de concretas medidas tributarias, en parte exigidas por diversas Sentencias del Tribunal Constitucional Federal, en parte derivadas de la voluntad del Gobierno federal de estimular la actividad económica privada. Si el aspecto de la distribución de los costes de financiación entre ambos niveles de gobierno era sin duda relevante, la discusión ha superado con mucho este ámbito para centrarse en la propia adecuación y configuración de las medidas tributarias, e incluso en el propio sistema tributario en su globalidad.

El debate ha terminado finalmente ampliándose a la globalidad del sistema de financiación de los Länder, a partir de las reivindicaciones, esencialmente del FDP, dirigidas a la pronta eliminación del llamado recargo de solidaridad. Se trata de un recargo (actualmente del 7,5 %) sobre el impuesto de la renta, destinado a colaborar en la financiación de los costes derivados de la reunificación. El recargo forma parte del paquete de medidas financieras aprobado en 1993, cuya entrada en vigor en 1995 ha llevado además a incluir a los nuevos Länder desde el uno de enero de este año, en los mecanismos generales de compensación horizontal, y como medida vinculada a esta inclusión, a variar los porcentajes correspondientes a Bund y Länder sobre la recaudación del IVA, aumentando la participación de los Länder.

La posibilidad de la eliminación del recargo (en especial como medida de reducción de la presión fiscal y consiguiente estímulo de la actividad económica) conlleva la necesidad de buscar otras fuentes de financiación para las medidas derivadas de la reunificación. El Gobierno Federal planteó en este sentido, a finales del año 1995, la reversión a la Federación del porcentaje sobre el IVA cedido a los Länder dos años antes, planteamiento que ha chocado con una decidida resistencia de los Länder, que sólo empieza a ceder en algún caso, a cambio de un replanteamiento global del sistema financiero, cuyo elemento esencial sería el incremento de la autonomía de ingreso de los Länder. Con ello se abre de nuevo el debate aplazado sobre la financiación de los Länder, que, a partir de la discusión sobre el recargo

de solidaridad, promete dominar buena parte de la polémica en 1996, también porque en este año debe llegarse a una nueva regulación del impuesto sobre el patrimonio y del impuesto sobre sucesiones, pues sus actuales normativas han sido declaradas inconstitucionales por el Tribunal Constitucional Federal en una Sentencia de junio de 1995. El producto de ambos impuestos corresponde a los Länder, por lo que la reforma resulta de gran importancia para éstos, más aun cuando parece imponerse en la discusión política la conveniencia de eliminar por lo menos el impuesto sobre el patrimonio, de nuevo esencialmente como medida de disminución de la presión fiscal considerada unánimemente excesiva.

De este modo, las sentencias del Tribunal, las medidas de disminución de la carga fiscal, y las elevadas necesidades de financiación de los distintos niveles administrativos (con mención especial para la financiación de las diversas prestaciones sociales) han dominado el debate de 1995, abriendo además numerosas cuestiones pendientes para próximos años.

B) Los conflictos en torno al Presupuesto para 1995, la Ley tributaria para 1996 y otras leyes de relevancia financiera

Sin entrar en este debate más general, en el año 1995 los conflictos se han centrado especialmente en torno al Presupuesto Federal para 1995 (que no pudo aprobarse en 1994 debido a las elecciones federales de finales de ese año), y a la ley de medidas tributarias para 1996.

En cuanto a la primera de estas normas, la discusión entre el Bundesrat por un lado, y el Bundestag y el Gobierno Federal por otro, se prolongó durante varios meses, y por primera vez en la historia de la RFA el Bundesrat opuso su veto a un Presupuesto federal. Con ello puede darse una idea de la tensión que presidió este debate, en el que las reivindicaciones de los Länder se centraron en la necesidad de una participación mayor de la Federación en la financiación de prestaciones en materia de vivienda, ayudas a los estudiantes, financiación del sistema universitario (tareas todas ellas cuya financiación corresponde de modo compartido a ambas instancias), ayudas a astilleros, o subvenciones para la reconversión de regiones deprimidas y se criticó en especial el desplazamiento indirecto de cargas financieras a los Länder y a la Administración Local a través de los recortes en las prestaciones por desempleo. Gracias a la mayoría del SPD en la Comisión de conciliación (convocada en relación a un Presupuesto federal por primera vez desde 1981) ésta aprobó, contra los votos de la coalición gubernamental, una serie de propuestas de reforma que asumían las citadas reivindicaciones de los Länder; tales propuestas sin embargo fueron rechazadas por el Bundestag, de modo que el Bundesrat opuso su veto, que fue superado por la mayoría absoluta del Bundestag en el mes de junio, aprobándose así finalmente el Presupuesto en su versión original.

Igualmente prolongada y tensa resultó la discusión entorno a la Ley de medidas tributarias para 1996. Como prólogo el Bundesrat fijó los puntos de desacuerdo con el proyecto gubernamental: elemento central de éste era la plasmación de la jurisprudencia constitucional en torno al llamado «mínimo necesario para la subsistencia» que debía configurarse como libre de impuestos, siendo obligatorio ele-

var de modo considerable el mínimo exento previamente existente. Aquí las posiciones entre Bundesrat y Gobierno Federal divergían no sólo en la cuantía del mínimo (que los Länder querían más elevada), sino también en su instrumentación técnica en el impuesto sobre la renta. Segundo elemento fundamental era la nueva instrumentación de las subvenciones familiares por hijos, ahora en forma de exención o disminución de la deuda tributaria en el IRPF, con lo que se planteaba el problema de la distribución de los costes entre Federación y Länder: efectivamente, si hasta entonces el reparto obedecía a un porcentaje del 74 % de los costes para la Federación y un 26 % para los Länder, la nueva instrumentación en el seno del Impuesto sobre la renta comportaba que la Federación asumía tan sólo el 42,5 % de los costes, mientras que los Länder debían asumir otro 42,5 % y los municipios el restante 15 %, de acuerdo a sus porcentajes de participación en el producto del Impuesto. Aquí también los Länder pretendían forzar un incremento de las cuantías que se ponían a disposición de las familias. Por último, entre los temas fundamentales, el Bundesrat se oponía vehementemente a la eliminación del Impuesto sobre el capital industrial, por considerar en primer lugar que la disminución de la presión fiscal debía concentrarse en las familias de rentas medias o bajas, y no en la tributación de las empresas; y en segundo lugar por corresponder el producto del citado impuesto a los municipios, cuya crisis financiera no permitía, así el Bundesrat, pensar en la eliminación de este recurso. La compensación de la disminución de ingresos a través de la participación local en el 2,7 % del IVA era rechazada por conducir inexorablemente, según el Bundesrat, a un incremento de este impuesto, reivindicando a cambio un replanteamiento global del sistema tributario.

El debate se prolongó desde inicios de marzo hasta inicios de septiembre, con dos convocatorias de la Comisión de Conciliación, hasta conseguir finalmente el acuerdo que, por lo que se refiere a los temas citados, desistía de la eliminación del Impuesto sobre el capital industrial (lo que provocó una posterior ley de prórroga de la suspensión de dicho impuesto en los Länder orientales), alcanzaba unas soluciones de compromiso en referencia a las cuantías del mínimo exento de tributación y de las ayudas a las familias con hijos (a través esencialmente de prever incrementos progresivos en los próximos años), y sobre todo compensaba los costes adicionales que se derivaban para Länder y municipios de la nueva instrumentación de las ayudas por hijos a través de un aumento del 5,5 % en el porcentaje sobre el IVA que corresponde a los Länder, incremento que para 1996 se corresponde exactamente con los nuevos costes para Länder y municipios derivados de la regulación. Las exigencias de los Länder de una garantía de futuro de esta compensación han llevado a una reforma del art. 106 GG, en cuyo apartado tercero se añade la obligación de mantener esta distribución, compensando a los Länder a través de su porcentaje del IVA por las disminuciones en la recaudación derivada del IRPF a causa de las prestaciones por hijos. Esta compensación debía ser trasladada por los Länder en su parte correspondiente a los municipios, compromiso político que en opinión de las asociaciones municipales no ha encontrado su adecuada plasmación en las leyes de distintos Länder.

Aun en el ámbito directamente presupuestario debe llamarse la atención sobre los problemas que la caída de ingresos tributarios anunciada por el Gobierno

Federal a principios de diciembre ha provocado en el proceso de aprobación de los presupuestos de los Länder (y de la propia Federación) para 1996.

Otras normas federales de repercusión en los Länder

Más allá de los citados conflictos fundamentales, la discusión entre Bund y Länder en referencia a la legislación federal en 1995 se ha centrado también en normas con importantes repercusiones financieras, en especial por la previsión de prestaciones. Agrupando las distintas normas según su ámbito material podemos distinguir:

En este ámbito prestacional, el campo que mayores novedades ha sufrido en 1995, y en el que las discusiones han sido más vivas, es el de la vivienda. Así a las reclamaciones de los Länder referidas a las subvenciones federales en este sector, debe añadirse la aprobación de la Ley de fomento de la adquisición de viviendas, que reforma el sistema anterior, sustituyendo el tratamiento fiscal favorable (que comportaba que los grupos con menores ingresos se beneficiaran en mucho menor grado de las medidas) por un sistema de subvención compuesto por una dotación básica y ayudas adicionales en función de las concretas características de los sujetos y los edificios. A ello se añade un incremento de los medios financieros a dedicar, especialmente a través del aumento de las ayudas a las familias con hijos. La ley, necesitada de la aprobación del Bundesrat, tuvo que adaptarse pues, en buena parte, a las exigencias de los Länder. Lo mismo sucedió con la Ley de transición de la normativa sobre arrendamientos en los Länder del Este, aprobada tras asumir la mayor parte de las críticas de los Länder al proyecto inicial del Gobierno: así existía acuerdo en cuanto a la finalidad de la ley de regular el proceso de unificación de la normativa sobre alquiler de viviendas en todo el territorio federal, culminado así el proceso de reunificación en este ámbito al extender el sistema occidental a los Länder de la ex-RDA. Sin embargo el Bundesrat exigía una mayor regulación estatal fijando máximos de los incrementos de los alquileres, aumentando las subvenciones en la materia y permitiendo una mayor regionalización en la segunda fase de elevación de los alquileres, reivindicaciones todas ellas finalmente asumidas en la ley definitivamente aprobada. Con esta última norma entramos en el apartado de las leyes destinadas específicamente a los Länder orientales, en los que la problemática de la vivienda es especialmente acuciante. Aquí deben destacarse dos normas más: una ley destinada a clarificar la situación de la distribución de costes en las sociedades gestoras de viviendas pertenecientes a la antigua RDA y que ahora retornan a sus antiguos propietarios, y por último el proyecto de ley presentado por el Bundesrat y actualmente en discusión sobre la posición de los ocupantes de dichas viviendas (*Nutzerschutzgesetz*).

En materia educativa, los Länder han insistido especialmente en el aspecto de la financiación de las universidades, como veíamos ya en la discusión sobre el presupuesto federal para 1995. Tales reivindicaciones han constituido uno de los núcleos de las Conferencias de los Ministros-Presidentes, exigiendo la continuación y desarrollo de los planes de renovación e inversiones en el ámbito universitario. Un segundo ámbito de conflicto ha venido determinado por la ley de reforma

de las ayudas a los estudiantes universitarios (*Studenten-BAföG*), en la que la intervención de la Comisión de Conciliación resultó necesaria ante las exigencias de los Länder de un mayor incremento en las ayudas y su resistencia ante la introducción de nuevos requisitos para su recepción. El conflicto de mayor relieve sin embargo se sitúa a medio camino entre el ámbito educativo y el laboral, siendo su concreta ubicación precisamente el objeto fundamental de discusión: se trata de la Ley sobre ayudas a los alumnos de formación profesional (*Meister-BAföG*), que prevé la reintroducción de estas prestaciones tras su desaparición en 1993. El proyecto gubernamental, antigua reivindicación de los Länder, ha sido recibido por el Bundesrat con numerosas críticas, centradas sobre todo en las previsiones de financiación y ejecución de la norma. El Gobierno Federal parte de su consideración como medida educativa, y en consecuencia prevé la participación de los Länder en el 35 % de los costes y la ejecución de la norma por parte esencialmente de los órganos municipales. Los Länder en cambio consideran la nueva ley como una medida de política laboral, con lo que su financiación corresponde en exclusiva a la Federación, así como su ejecución. A finales del año el proyecto ha sido remitido a la Comisión de Conciliación.

Con este último proyecto entramos ya en el ámbito social y laboral, en el que las novedades esenciales se contenían en la citada Ley de medidas tributarias para 1996, con la previsión del mínimo exento de tributación para el Impuesto sobre la Renta y las prestaciones por hijos. Al margen de esta norma fundamental, 1995 ha visto el inicio de discusiones sobre dos proyectos gubernamentales que han encontrado una fuerte resistencia en el Bundesrat: el primero se refiere a una reforma de las prestaciones por desempleo, con numerosos recortes de las mismas, que despiertan la resistencia del Bundesrat no sólo por sí mismos sino también en cuanto provocan un desplazamiento de los costes sobre la administración local, al incrementar el número de personas que debe acogerse a la ayuda social tras la pérdida de las prestaciones por desempleo. Igualmente se encuentra aun en el proceso legislativo la ley de reforma de las prestaciones por ayuda social, rechazada por el Bundesrat en cuanto prevé de nuevo recortes de las prestaciones y sobre todo porque transfiere a la Federación la competencia para fijar la cuantía de dichas prestaciones, competencia que corresponde en la actualidad a los Länder en el marco de un procedimiento fijado por la ley federal y su desarrollo reglamentario. Aun en este ámbito deben citarse dos normas federales de carácter muy diverso: en primer lugar, la citada prolongación de plazos para la instrumentación del derecho a una plaza de guardería; y en segundo lugar, la ley de medidas familiares de 21 de agosto que opera esencialmente una despenalización del aborto durante las primeras doce semanas, condicionándola a un previo proceso de asesoramiento de la embarazada. La relevancia federal de la norma está en la obligación consiguiente de los Länder de establecer una estructura de apoyo que permita el citado asesoramiento: la existencia de una red eclesíastica de lugares de asesoramiento, reconocidos como tales por el Estado, ha permitido hasta ahora satisfacer las exigencias legales, pero las continuas manifestaciones de la Iglesia en el sentido de retirarse de tal actividad en cuanto resulta condición previa para el aborto, sitúan a los Länder ante un importante problema organizativo y financiero.

Al margen de las medidas de carácter prestacional, deben destacarse los esfuer-

zos de reforma administrativa que, iniciados por el Bundesrat, han encontrado su eco en el proyecto de ley presentado por el Gobierno Federal a final de año, de reforma de la función pública. Los elementos fundamentales de la reforma están en la flexibilización del sistema funcionarial (introducción de períodos de prueba para los puestos directivos, incremento de la movilidad funcional, posibilidades de reducción individual de la jornada laboral) y la reforma del sistema de retribuciones a través de pagos adicionales extraordinarios, de ascensos de sueldo y de privaciones de los mismos ascensos en función de la productividad del concreto funcionario afectado. Por último se pretende también introducir reformas en el sistema de jubilación, esencialmente a fin de disminuir el número de jubilaciones anticipadas. Por su parte el Bundesrat ha presentado una serie de iniciativas dirigidas a la simplificación de las estructuras y procedimientos administrativos, así como a la agilización de los procedimientos judiciales. Todos ellos se encuentran actualmente en fase de discusión en el Bundestag.

Por último debemos referirnos a un conflicto entre el Bundestag y el Bundesrat derivado de la pretensión del primero (con los votos de CDU y SPD) de reformar el sistema de retribuciones de los diputados del Bundestag. A este fin, junto a un importante incremento de las dietas, se pretendía vincular en el futuro la evolución de las mismas con los sueldos de los Magistrados de los Tribunales Superiores Federales. Con ello se evitaba la discusión periódica sobre la adecuación de las dietas, lo que comportaba una reforma de la GG ante la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que exigía un debate público en forma de aprobación de una ley para cada alteración de las retribuciones de los diputados. La necesaria reforma constitucional conllevaba la obligatoria aprobación del Bundesrat, que (tres meses antes de las elecciones en tres Länder) decidió oponerse a dichos planes. Las críticas desde el Bundestag por considerar que el Bundesrat se inmiscuía en aspectos ajenos a sus intereses y los de los Länder fueron especialmente virulentas (con amenazas de aprobar una ley federal sobre retribuciones de los gobiernos de los Länder, por ejemplo), y finalmente la reforma se realizó evitando el cambio constitucional y limitándose por lo tanto a la aprobación del aumento de las dietas y de un plan cuatrienal de incremento, pero sin poder vincular formalmente la evolución de las dietas a los sueldos de los Magistrados, y debiendo por lo tanto mantenerse las periódicas discusiones sobre los incrementos.

La integración europea

El fenómeno de la integración europea ha continuado centrando buena parte de la actividad de los Länder y en especial del Bundesrat. Más allá de las actuaciones cotidianas de este último órgano en ejercicio de las facultades derivadas del art. 23 GG y sus normas de desarrollo, la actividad anual de los Länder en este ámbito puede centrarse en torno a las reivindicaciones con vistas a la Conferencia Intergubernamental de 1996. A diferencia de sus reivindicaciones pre-Maastricht, concentradas en los mecanismos de participación en el proceso decisorio comunitario, los Länder reclaman ahora en especial una reforma del sistema de distribución competencial entre la Comunidad y los Estados miembros, tendiendo hacia los modelos clásicos de listados y superando así el sistema finalista actual. En este sentido, y de

modo más concreto, los Länder defienden por un lado una ampliación competencial de la Unión en sus actuales segundo y tercer pilar (y se adhieren en este ámbito a la general exigencia de más eficaces mecanismos de decisión, en dirección a una «comunitarización» de estos sectores), pero también una clarificación e incluso una reducción en cuanto a las actuales competencias de la Comunidad Europea *stricto sensu*, recuperando así capacidades de actuación ahora en manos de los órganos de la UE (en especial con una reforma global de la Política Agraria). Junto a esta línea fundamental, deben destacarse también las continuas quejas sobre el sistema de financiación de la Comunidad, y más concretamente sobre la, a juicio de los Länder, excesiva cuota correspondiente a la RFA.

Un segundo elemento relevante en este ámbito es la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal de 22 de marzo, en referencia a la actuación del Gobierno Federal en el proceso de adopción de la Directiva CEE del Consejo 89/552, de 3 de octubre, en materia de Televisión. El largo proceso ante el Tribunal iniciado en 1989 y que había dado ya lugar a una primera Sentencia en la que el Tribunal rechazaba la demanda de Baviera y otros Länder dirigida a la adopción de medidas cautelares en relación al voto del Gobierno Federal en el Consejo, ha culminado en esta Sentencia, de gran relevancia para las relaciones entre Constitución y Derecho Comunitario, que sigue la línea abierta por la Sentencia de Maastricht en cuanto al control por el BVerfG del respeto por parte de los órganos de la UE de su marco competencial, y a la existencia de un derecho de veto en favor de los Estados miembros en casos de afectación a sus principios fundamentales constitucionales. Al margen de esta doctrina extraordinariamente polémica, el Tribunal concluye que el Gobierno Federal no respetó suficientemente las obligaciones derivadas del principio de lealtad federal al no informar completamente a los Länder de su actuación en el Consejo de modo previo a la decisión. La Sentencia, previa a la reforma de 1992 que constitucionalizó los derechos de los Länder en este ámbito, asume como parámetro el principio de lealtad federal, pero determina de hecho su contenido concreto a partir de la Ley de ratificación del Acta Unica, que preveía los mecanismos de participación de los Länder en la materia. La solicitud de los Länder de declarar en consecuencia inaplicable la directiva en Alemania resulta rechazada por el Tribunal, con la argumentación esencial sin embargo, de la inexistencia de normas federales tendentes a dicha aplicación, dejando así abierta la cuestión de qué ocurriría en tal caso.

El resurgimiento del debate sobre la posición del Bundesrat

El breve examen realizado sobre la actividad federal en 1995 ilustra suficientemente el protagonismo del Bundesrat no sólo en la evolución actual del sistema federal alemán, sino con carácter general en la discusión política alemana de 1995. Junto a discusiones claramente «federales» como el papel del *Bundeskriminalamt*, la financiación local o las repercusiones de las medidas tributarias en los presupuestos de los Länder, el Bundesrat ha desempeñado el papel de interlocutor principal del Gobierno en temas de menor vinculación directa con el principio federal como la fijación del mínimo exento de tributación en el Impuesto sobre la Renta, la cuantía de las prestaciones por hijos, o la remodelación en sentido «ecológico»

del sistema tributario. La línea política del Gobierno Federal claramente orientada al descenso del gasto y a la disminución de la presión fiscal de modo simultáneo, ha debido combinarse con las reclamaciones de disminución de bonificaciones y exenciones fiscales y de incremento de medios destinados a diversas prestaciones propias esencialmente del SPD, e incorporadas por la mayoría de los Länder en el Bundesrat.

Por consiguiente, las críticas a la manipulación del Bundesrat como arma de la oposición han resurgido (especialmente con ocasión del citado debate sobre las retribuciones de los diputados) tras años de relativa tranquilidad en este ámbito, si bien a nivel político y sin el eco doctrinal que encontraron en anteriores ediciones del mismo debate; y las críticas provienen tanto de la coalición gubernamental, como también en alguna ocasión de las propias líneas del grupo parlamentario del SPD en el Bundestag, que ve su papel de oposición «usurpado» por los gobiernos de los Länder, y ejercido en la «cámara oscura» de la Comisión de conciliación. Todo ello sin olvidar sin embargo que los intereses y posiciones del Bundesrat no siempre han coincidido de modo absoluto con la posición del Grupo del SPD en el Bundestag. En cualquier caso, las principales normas y líneas políticas en 1995, como en otros años, no pueden adjudicarse única ni tan sólo de modo primordial a la Coalición de Gobierno, sino que la mayoría socialdemócrata en el Bundesrat ha tenido un papel configurador importante en la mayor parte de normas aprobadas. Ello no hace sino confirmar la trayectoria y papel tradicionales del Bundesrat sin que las críticas hayan conseguido nunca ni tan solo un replanteamiento del papel del Bundesrat. Este además parece decidido a aprovechar las nuevas posibilidades abiertas por la reciente reforma de la GG haciendo frecuente uso de su iniciativa legislativa (que obliga ahora a Gobierno federal y Bundestag a una reacción más rápida y atenta a estas iniciativas), interviniendo con mayor intensidad en el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte del Gobierno federal y aprovechando al máximo sus posibilidades de participación en asuntos de la UE.

AUSTRIA (*)

*Peter Pernthaler
Gert Schermthanner*

Introducción

Ya desde el inicio de esta crónica se puede anticipar que con toda seguridad 1995 no pasará como un hito a los anales del federalismo austriaco. Se trata de un año que ha estado marcado principalmente por las largas y difíciles negociaciones para formar coalición entre los dos grandes partidos, el Partido Socialdemócrata (SPÖ) y el Popular (ÖVP), que fueron necesarias para la formación de nuevo gobierno tras las elecciones al *Nationalrat* el 9 de octubre de 1994. Junto a ello, cabe destacar que el SPÖ y el ÖVP experimentaron un considerable descenso de votos y además, debieron asumir la pérdida de la mayoría de los dos tercios del Parlamento que es necesaria para la aprobación de normas constitucionales.²

Precisamente por esta razón, el SPÖ y el ÖVP no podían aprobar por sí solos la inminente reforma del Estado federal sobre redistribución de competencias entre el Bund y los Länder que venía preparándose desde hacía tiempo y que, pese al acuerdo de los dos partidos, no llegó a ser aprobada antes del 9 de octubre de 1994. Ahora éstos necesitaban conseguir el respaldo de otras fuerzas con representación en el *Nationalrat* para lo cual eran necesarias nuevas negociaciones. Si bien finalmente se logró el apoyo tanto de los Verdes como del Foro Liberal que habría significado una mayoría superior a los dos tercios del *Nationalrat*, el «precio» a pagar por semejante respaldo hubieran sido por una parte, retrasos considerables ya que los Verdes y el Foro Liberal tenían que pronunciarse sobre las materias ya negociadas y por otra, unos resultados para los Länder menos ambiciosos que los alcanzados en la negociación inicial entre el SPÖ y el ÖVP. En definitiva, un alto precio, demasiado alto tal y como se puso de manifiesto el 12 de diciembre de 1994 cuando los Presidentes de los Länder reunidos en su conferencia extraordinaria de Viena rechazaron por unanimidad el acuerdo que el SPÖ, el ÖVP, los Verdes y el Foro Liberal habían alcanzado en la Comisión Constitucional sobre la reforma del Estado federal.

Así fue como el proyecto de reforma más importante y más amplio en la historia de la Segunda República fracasó y por consiguiente, los esfuerzos durante años,

* Traducción de María Jesús García, Profesora de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona.

2. Vid. «Informe sobre la evolución del federalismo austriaco durante 1994», *Informe Comunidades Autónomas*, Volumen I (1995), págs. 670 y ss.

las innumerables rondas de negociación, el cuidadosamente elaborado proyecto de reforma y los extensos dictámenes de especialistas fueron en vano.²

Ya de vuelta al año 1995, tras la conclusión con éxito de las negociaciones para la formación de una coalición se constituyó un nuevo gobierno presidido por el Canciller federal *Vranitzky* (SPÖ). De nuevo se asistía a una «reedición» de la «gran coalición» formada por el SPÖ y el ÖVP que sin embargo, tendría una corta duración. Desde un principio el trabajo gubernamental se vio condicionado por disputas en parte ideológicas y en parte personales que llevaron por momentos a una paralización de la vida política en Austria. Esta situación se agudizó manifiestamente en las largas y conflictivas negociaciones para la aprobación del presupuesto que se rompieron sin resultados en octubre de 1995. De esta manera, se daba la señal de salida para una corta pero intensa campaña electoral donde en ocasiones se sobrepasaron los límites de la corrección y de los buenos modales políticos. Sobre los resultados de las elecciones del 17 de diciembre de 1995, sus causas y repercusiones así como sobre los de las elecciones que se celebraron el mismo día en el Land de *Steiermark* se volverá en el epígrafe siguiente.

El año 1995 desde el punto de vista político

Como ya se ha mencionado en la introducción, el año 1995 transcurre políticamente bajo el signo de las dificultades y de las disputas en el seno del nuevo gobierno (formado al igual que el anterior por el SPÖ y el ÖVP) que llevaron a la ruptura de la «gran coalición» y obligaron a una celebración de elecciones anticipadas el 17 de diciembre de 1995.

Tras las elecciones al *Nationalrat* de 9 de octubre de 1994 el SPÖ y el ÖVP consiguieron pactar el 29 de noviembre de 1994 un acuerdo de trabajo que tenía por finalidad principalmente el saneamiento de las maltrechas finanzas públicas y en el que de forma significativa a lo largo de ochenta y cuatro páginas no se decía una sola palabra ni sobre la reforma del Estado federal ni sobre el federalismo austriaco. Conforme a ese acuerdo se iniciaron las negociaciones para la elaboración de un presupuesto federal para 1996 nada más constituirse el nuevo gobierno. Sin embargo, tales negociaciones resultaron manifiestamente difíciles ya que por una parte, el ÖVP quería sanear el presupuesto sobre todo a través de medidas sobre el gasto (mediante recortes de pensiones así como en el ámbito social y de la sanidad pública), mientras que el SPÖ defendía reducir el déficit más bien a través de medidas sobre los ingresos (mediante la introducción de nuevos impuestos, por ejemplo, el «impuesto de solidaridad» para las rentas más altas). A esas diferencias objetivas se añadieron otras de carácter personal. Es el caso de la fría relación que desde un principio mantuvieron los responsables de la negociación presupuestaria, el nuevo y políticamente inexperto Ministro de Finanzas, Sr. *Staribacher* (SPÖ), y el

3. Vid. principalmente ÖHLINGER, «Das Scheitern der Bundesstaatsreform. Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Anmerkungen» *ÖJP* 1994 (1995), págs. 543 y ss.; PERNTHALER/SCHERNTHANNER, «Bundesstaatsreform 1994», *ÖJP* 1994 (1995), págs. 559 y ss.

nuevo Ministro de Economía, Sr. *Ditz* (ÖVP), que hasta el momento había ocupado la Secretaría de Estado en el Ministerio de Finanzas. Como consecuencia de ello, no se pudo ni siquiera llegar a un acuerdo sobre las cifras que debían estar en la base de las negociaciones y por tanto, tampoco fue posible un acuerdo sobre la verdadera proporción del déficit presupuestario. Además, a las circunstancias anteriores se sumó el relevo que tuvo lugar en la cúpula del ÖVP durante el congreso celebrado en primavera. El hasta entonces líder del partido, *Busek*, fue sustituido por *Schüssel* que había sido el anterior Ministro de Economía y que ahora integraba el nuevo gobierno como Vicecanciller y Ministro de Asuntos Exteriores. A partir de ahí, el ÖVP inició una andadura claramente más conservadora que en ningún caso favoreció el acuerdo con el SPÖ sobre el presupuesto.

Poco a poco las negociaciones, en las que también entraban en disputa los medios de comunicación, acabaron prolongándose excesivamente y la «nueva gran coalición» cayó en manos de presiones políticas y también temporales cada vez mayores que finalmente, desembocaron en una ruptura de las negociaciones sin resultados en octubre de 1995. El Gobierno no había elaborado un presupuesto y consiguientemente, había perdido un importante instrumento para su existencia. Por su parte, el pacto para el saneamiento de las finanzas que en su día ambos partidos habían acordado se convirtió en un «montón de pedazos». Ante esa situación, el 13 de octubre el Parlamento aprobó la Ley sobre la disolución anticipada del *Nationalrat* conforme al art. 29.2 de la Constitución federal (en adelante, B-VG).⁴

Inmediatamente después de la ruptura de las negociaciones se inició una corta pero durísima y en ocasiones, brutal campaña electoral que principalmente se dirigió en los estudios de la Televisión Austriaca (ÖRF) y en la que se habló del llamado «paquete de ahorro», de las medidas para sanear el presupuesto estatal y de cuestiones económicas. Justamente a lo largo de esta intensa campaña electoral, en noviembre de 1995, el parlamentarismo austriaco experimentó uno de sus «momentos estelares» cuando los diputados de los cinco partidos con representación parlamentaria se reunieron en una sesión extraordinaria del *Nationalrat* para aprobar antes de las elecciones una serie de leyes sobre materias importantes y urgentes (p.ej. la Ley sobre medidas contra el trabajo sumergido, la nueva regulación sobre horarios comerciales o una reforma de la Ley sobre la prestación social). La existencia de unas mayorías variables permitió efectivamente la aprobación de leyes en el Pleno del *Nationalrat* y además, contribuyó a un «parlamentarismo vital».⁵

El 17 de diciembre de 1995 se celebraron las elecciones que arrojaron para sorpresa de muchos una clara victoria electoral del SPÖ (38,1 % de los votos válidamente emitidos, 71 diputados en el *Nationalrat*) que se benefició por una parte, del miedo de muchas personas, sobre todo de la tercera edad, ante un recorte de sus

4. Ley federal a través de la cual finalizó de forma anticipada la XIX. Legislatura del *Nationalrat* (BGBl. 686 a/1995).

5. NOTA DEL TRADUCTOR: En el sistema austriaco si la disolución del *Nationalrat* tiene lugar por el transcurso del tiempo para el que fue elegido (art. 29.3 B-VG) o bien, se trata de una disolución anticipada aprobada a través de ley del *Nationalrat* (art. 29.2 B-VG) todos los órganos de la Cámara mantienen sus funciones hasta la constitución del nuevo *Nationalrat*. Sólo si la disolución es adoptada por el Presidente federal (art. 29.1 B-VG) permanecen exclusivamente en funciones el Presidente de la Cámara y una comisión permanente (art. 55.2 B-VG, art. 6.1 Reglamento del *Nationalrat*).

pensiones y por otra, del temor ante un posible gobierno conservador formado por el ÖVP y el FPÖ (Partido Liberal austriaco). Tanto el ÖVP que sólo consiguió un ligero ascenso con el 28,3 % de los votos (53 diputados) como el FPÖ que tuvo una sensible pérdida con un 21,9 % (40 diputados) quedaron claramente por debajo de sus objetivos electorales. No obstante, el gran perdedor de estas elecciones fueron los Verdes (4,8 % de los votos, 9 diputados) a los que incluso aventajó el Foro Liberal (5,5 % de los votos, 10 diputados).

En enero de 1996 se produjeron dos circunstancias: primero, hubo un cambio en la cúpula del Ministerio de Finanzas cuyo titular pasó a ser el hasta entonces Ministro de Tráfico, Sr. *Klima*, que sucedió al desafortunado Sr. *Staribacher*; y segundo, el SPÖ y el ÖVP llegaron a un acuerdo sobre partidas presupuestarias y sobre la verdadera proporción del déficit que desbrozó el camino para nuevas negociaciones entre los dos grandes partidos. Ese proceso negociador culminó con éxito dos meses más tarde durante la noche del 6 al 7 de marzo de 1996. Como consecuencia del mismo, ambos partidos han llegado a un acuerdo para los presupuestos de 1996 y 1997 y han concluido el muy discutido «paquete de ahorro» a través del cual se prevé una contención del gasto en casi de cien mil millones de chelines de los cuales casi dos tercios se conseguirán actuando sobre el gasto (a través de la reducción de funcionarios, recortes sociales y de pensiones) mientras que el tercio restante procederá de medidas sobre el ingreso (por ejemplo, mediante la introducción de un nuevo impuesto en materia energética). En el futuro *Vranitzky* como Canciller federal (SPÖ) y *Schüssel* (ÖVP) como Vicecanciller presidirán un gobierno en el que desaparecerán dos Ministerios y dos Secretarías de Estado.

Por otra parte, el 17 de diciembre de 1995 se celebraron elecciones en el Land de *Steiermark*. Los resultados evidenciaron una masiva pérdida de votos del ÖVP, un incremento del SPÖ (que se quedó a 2.000 votos del ÖVP) y la entrada por primera vez en el Parlamento estirio de los Verdes y del Foro Liberal. La misma noche de las elecciones el gran perdedor, el hasta la fecha Presidente del Land, Sr. *Krainer* (ÖVP), que durante mucho tiempo ha gobernado el Land, desalojaba su sillón en favor de la entonces Consejera de Economía, Sra. *Klasnic* (ÖVP) que en enero de 1996 se convirtió en la primera Presidenta de un Land en Austria con los votos del ÖVP y del FPÖ.

Asimismo, en *Oberösterreich* se ha producido durante la actual legislatura el relevo del ya mayor Presidente, Sr. *Rotzenböck* (ÖVP), por el hasta ese momento Consejero de Medio Ambiente, Carreteras, Cultura y Deporte, Sr. *Pubringen* (también del ÖVP).

Cabe señalar también, que a lo largo de todo el año 1995 se han celebrado referendos en numerosas organizaciones profesionales de Austria (entre ellas, la Cámara de Economía, la Cámara de Trabajadores, la Cámara de Agricultura) cuyos resultados mayoritariamente han supuesto un importante respaldo para la subsistencia de estas Cámaras. Sólo cabe lamentar que la participación electoral en algunos casos haya sido muy escasa.

Hasta aquí un sucinto balance de 1995, año que ha estado ensombrecido por el fracaso de las negociaciones presupuestarias de la «gran coalición» y en el sólo han tenido lugar unos pocos aspectos federales positivos como la implantación de ajus-

tes de gastos hospitalarios orientados a la productividad o la venta de acciones que el Bund poseía en los Hospitales de *Vorarlberg* a este Land. Frente a ello muchos problemas no fueron resueltos o fueron aplazados es el caso del saneamiento del presupuesto, la confección de un «paquete de ahorro», la reforma del Estado federal, la nueva regulación de la Ley constitucional de financiación y de la Ley de compensación financiera, la reforma administrativa, la reforma de las pensiones o la nueva regulación de la financiación de hospitales.

La actividad legislativa durante el año 1995

El año 1995 casi coincide con la decimonovena legislatura del *Nationalrat* que va desde noviembre de 1994 hasta noviembre del pasado año. Fue la legislatura más breve en la historia de la Segunda República y estuvo marcada principalmente porque tras las elecciones la «gran coalición» perdió la mayoría de los dos tercios del Parlamento que es necesaria para la aprobación de disposiciones constitucionales. Esta pérdida fue lamentable desde el punto de vista federal porque contribuyó decisivamente al fracaso ulterior de la reforma del Estado federal pero sin embargo, desde el punto de vista del Estado de Derecho repercutió muy positivamente porque se fortaleció el papel del Parlamento en el proceso legislativo y disminuyó a proporciones razonables el número de leyes en general y el de disposiciones constitucionales en particular.

En total durante la decimonovena legislatura del *Nationalrat* se han celebrado cincuenta y siete sesiones plenarias. A lo largo de ellas se han aprobado 41 tratados internacionales, 3 convenios conforme al art. 15a B-VG y 122 leyes federales de las cuales sólo 12 han sido leyes con disposiciones constitucionales (sobre todo, se trata de leyes económicas y en materia de energía, leyes sobre ordenación del mercado y de precios así como una reforma de la Ley sobre la prestación social y una Ley federal sobre el Fondo Nacional de la República de Austria para las víctimas del nacionalsocialismo). Debe destacarse que estos datos son sumamente moderados en el sistema austriaco si se comparan con los de anteriores legislaturas.

Por su parte, la Ley de compensación financiera de 1993 (BGBl. 1993/30 en la redacción de BGBl. 1993/959) cuya vigencia expiró el 31 de diciembre, fue tres veces reformada (BGBl. 1995/21, 1995/297, 1995/853) y se acordó inicialmente un año de prórroga (hasta 1996 incluido). Sin embargo, habida cuenta de las ya conocidas difíciles circunstancias financieras del Bund y también de los otros entes territoriales, las partes de la compensación financiera acordaron el 27 de noviembre de 1995 tras varias rondas de negociación una prórroga de la actual Ley de compensación financiera hasta el 31 de diciembre de 1999. Las medidas previstas deberían implicar durante 1996 un incremento de los ingresos alrededor de los 15,5 mil millones de chelines de los cuales los primeros 4 mil millones irían a parar al Bund. El resto de los llamados porcentajes sobre los ingresos fiscales (*Abgabenertragsanteile*) deberían ser distribuidos conforme a los criterios de reparto que desde hace años rigen entre Bund, Länder y municipios. Con ello debería también garantizarse la financiación de los altos costes de la entrada en la

Unión Europea en especial, las amplias y sumamente cuantiosas ayudas a la agricultura.⁶

También cabe mencionar que el convenio suscrito entre el Bund y los Länder conforme al art. 15a B-VG sobre financiación de centros sanitarios (más conocido como convenio-KRAZAF) fue prorrogado por un año más concretamente, hasta el final de 1995.

Junto a las doce leyes federales que contenían disposiciones constitucionales y a las que ya se ha aludido, a lo largo de toda la anterior legislatura sólo se aprobó una Ley constitucional. Se trata de la llamada «Ley federal constitucional-Anexo» (*Begleit-BVG*) (BGBl. 1994/1013) cuyo proyecto fue adoptado por el Gobierno el 15 de noviembre de 1994 y que finalmente, fue aprobada por el *Nationalrat* como Ley federal constitucional el 15 de diciembre de 1994.⁷ A través de la misma se regula la futura representación de Austria ante la Unión Europea y su contenido puede dividirse en cuatro grandes bloques:

a) El núcleo de esta Ley constitucional lo conforman las disposiciones del art. 23 a-f y las del art. 117.2 B-VG sobre la adhesión de Austria a la Unión Europea y en especial, las relativas a la participación en la política exterior y de seguridad común (aspecto importante para la interpretación de la Ley constitucional sobre la neutralidad austriaca⁸), elección de los eurodiputados y sobre todo, participación de los Länder y del Parlamento en los asuntos de la Unión Europea. Por lo que respecta a los dos últimos extremos, se reconoce tanto a los Länder (art. 23 d B-VG) como al Parlamento (art. 23 e B-VG) el derecho a formular una posición de la que el Gobierno federal sólo podrá apartarse «por imperativos de política exterior y de integración». Esta es una formulación confusa y amplia que podría convertirse en el futuro en «un explosivo político».

b) Por su parte, al art. 21 B-VG se han añadido dos nuevos párrafos (el 6 y el 7) que se corresponden en su contenido con el proyecto que presentó el Gobierno durante al decimoctava legislatura sobre el estatus de los funcionarios austriacos en la Representación Permanente de Austria ante los órganos de la Unión.⁹ Además, la nueva regulación abre la posibilidad de nombramiento por un plazo determinado también para los funcionarios de primer nivel.

c) Asimismo, a través del nuevo art. 127 b B-VG se ha dispuesto la competencia del Tribunal de Cuentas para el control de la gestión de todas las organizaciones profesionales reguladas legalmente (es el caso de las Cámaras). Ahora bien, no se trata de un control de oportunidad sobre la gestión de tales organizaciones sino circunscrito a la verificación de la conformidad con las disposiciones vigentes, la exactitud de las cifras así como la gestión económica.

d) Finalmente, a través de la reforma del art. 147.2 B-VG se ha regulado de

6. Sobre ello vid. *Informationsblatt des Institutes für Föderalismusforschung* 1995/5, págs. 1 y ss.

7. RV 27 Blg. NR 19. GP.

8. Ley federal constitucional de 26.10.1955 sobre la neutralidad de Austria (BGBl. 1955/211).

9. RV 1578 Blg. NR 18.GP.

nuevo el nombramiento de los miembros del Tribunal Constitucional austriaco a propuesta del *Nationalrat* y del *Bundesrat* respectivamente.¹⁰

1995 primer año de Austria en la Unión Europea. Las consecuencias para los Länder

La «Ley constitucional federal sobre la Unión Europea» que se acaba de comentar nos conduce a otro tema que aunque sea de forma sucinta debe ser tratado, a saber, el primer año de la integración de Austria en la Unión Europea. Tras la sorprendente y clara mayoría en favor de la adhesión de Austria a la Unión (66,58 % de los votos válidamente emitidos en el referéndum de 12 de junio de 1994¹¹) pronto se ha evaporado la inicial euforia y entre tanto en la población ha calado una impresión recelosa y negativa que está marcada por el escepticismo, el desengaño e incluso en ocasiones, por un férreo rechazo.

Las causas que han contribuido a ese cambio de opinión son sumamente diversas y heterogéneas e incluso a veces, irracionales. Por una parte, se encuentran los altos costes de la adhesión para Austria ya que como miembro que tiene la consideración de «pagador neto» tuvo que aportar sólo en el año 1995 cerca de 11 mil millones de chelines. Junto a ello, la apertura de las fronteras ha desencadenado crecientemente una lucha concurrencial y una presión de la competencia en la economía nacional (p.ej. en el caso de la industria de la construcción o de la textil). Además, la adhesión ha originado enormes problemas en la agricultura, plásticamente se habla de la «muerte de los agricultores» debido a la rápida caída de precios en los productos agrícolas como consecuencia de la sobreproducción, y a los que se intenta hacer frente mientras dura el período transitorio —que expira al final de 1988— a través de ayudas generales (p.ej. dos tercios del presupuesto global de la Unión se han empleado para ayudas agrícolas) o bien, a través de ayudas compensatorias específicas.

A todo ello, cabe añadir que desde la adhesión se ha producido un fuerte incremento del tráfico en las autopistas austriacas especialmente, una constante y creciente circulación de camiones sobre todo, en las fuertemente frecuentadas «autopistas de tránsito» (la autopista *Phyrn-Tauern* y sobre todo, la autopista del *Brenner*). Ello ha dado lugar a numerosas protestas que acabaron en un bloqueo de la autopista del *Brenner* los días 7 y 8 de octubre de 1995. En relación a este extremo, vale la pena mencionar la resolución del Parlamento tirolés de 12 de octubre de 1995 aprobada con los votos de los cuatro partidos allí representados contra la introducción de un peaje general en las autopistas ya que ello implicaría un doble peaje en las autopistas donde ya se paga (como por ejemplo, en la autopista del *Brenner*) y además, provocaría un trasvase de tráfico a las carreteras federales y

10. Sobre la denominada «Ley federal constitucional-Anexo» vid. más detalles en PERNTHALER/SCHERTHANNER, *Bundesstaatsreform 1994*, *ÖJP* 1994 (1995), págs. 575 y ss.

11. Al respecto, vid. la publicación del Gobierno federal sobre los resultados del referéndum de 12 de junio de 1994 (BGBl. 1994/735).

de los Länder. No obstante, el nuevo Gobierno federal expresó el 12 de marzo de 1996 que quiere justamente introducir ese peaje general de autopistas en cualquier caso a partir del 1 de enero de 1997.

Finalmente, otros motivos del creciente rechazo de los austriacos a la Unión Europea son algunas «vacas sagradas» que amenazan «ser sacrificadas en el altar europeo». Tal es el caso de la neutralidad austriaca que cada vez más parece ceder ante una solidaridad europea (así lo muestran la propia adhesión a la Unión o la «misión de paz con la OTAN»¹² para la participación de los soldados austriacos en las acciones de la OTAN en la antigua Yugoslavia). Asimismo, debe mencionarse la renuncia al fuerte chelín en favor de la moneda única europea (el euro) si se consigue la Unión monetaria y siempre que Austria cumpla los denominados criterios de convergencia; o por último, el anonimato de las cuentas corrientes austriacas¹³ que tras la supresión del anonimato de las cuentas de títulos valores a partir del 1 de julio de 1996, parece estar en una contradicción difícilmente salvable con la Directiva sobre el blanqueo de dinero de la Unión europea.¹⁴

Asimismo, debe subrayarse aquí que muchos de los problemas que se han comentado como causantes de ese euroescepticismo que existe en Austria son específicamente austriacos, es decir, que ya existían antes de la adhesión a la Unión europea o igualmente se hubieran producido con el tiempo aunque no hubiese tenido lugar la integración de Austria. Además, cabe añadir que para algunos políticos austriacos es sumamente tentador, porque les resulta más cómodo, esconder su propia incapacidad y falta de carisma criticando a la burocracia de Bruselas.

Actualmente, el desencanto y la decepción dominan también en los Länder austriacos que apoyaron decididamente desde el principio la adhesión ya que el Bund les prometió respaldar la distribución de competencias y sus derechos de participación en el proceso de integración europea a través de convenios de derecho público, reformas constitucionales expresas y órganos conjuntos para la política de integración. Hoy los Länder se sienten decepcionados con la praxis diariamente centralista de la Unión Europea. Sin embargo, también en la organización de la Unión es posible encontrar elementos del federalismo como por ejemplo, el principio de subsidiariedad, el Comité de las Regiones, las posibilidades de representación de los Länder en el Consejo y en las comisiones, la colaboración en la política regional o la aplicación del derecho europeo por los Länder en el marco de sus competencias.

Como uno de los pocos estados federales de la Unión Austria tendría una especial responsabilidad en el desarrollo del regionalismo europeo. En ese sentido, podría aportar a la política de integración europea sus ricas experiencias en el ámbito del federalismo cooperativo y así, paso a paso poner en marcha el federalismo europeo en algunos ámbitos. De esta manera, Austria «podría» aportar un

12. Vid. el convenio-marco para este acuerdo firmado el 10.2.1995 por el Ministro federal de Asuntos Exteriores. Sobre el mismo vid. el «*Wiener Zeitung*» de 11.2.1995, pág. 1.

13. Art. 40.1.1a de la Ley sobre bancos (BGBl. 1993/532 en la redacción del BGBl. 1995/22).

14. 391 L 0308: Directiva 91/308/CEE del Consejo para impedir la utilización del sistema financiero para finalidades de blanqueo de dinero (Abl. Nr. L 166 de 28.6.1991, pág. 77).

especial perfil a la política europea, pero tal y como se ha dicho «podría» porque hasta el momento ha sucedido justamente lo contrario. El Bund ha practicado e intensificado su tradicional centralismo en política exterior y en muchos ámbitos sectoriales de la política de integración europea. Tres ejemplos muestran las nuevas formas que reviste el centralismo austriaco con motivo de la integración.¹⁵

a) En aplicación de las *Directrices sobre los representantes conjuntos de los Länder* aprobadas por la Conferencia de Presidentes, la directora de la Oficina de la Mujer de *Salzburg* fue nombrada como la representante conjunta de los Länder en el Comité Consultivo de la Unión Europea para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Con motivo de la trigésimo séptima sesión de este Comité Consultivo a celebrar en Bruselas el 25 y 26 de abril de 1995 la representante de los Länder pudo comprobar que no aparecía en la lista de participantes, que tampoco había recibido los documentos de las jornadas y que únicamente, era considerada como observadora sin asiento ni voto. Fueron las representantes del Bund quienes ocuparon los dos puestos que corresponden a Austria en dicho Comité por más que el art. 8 del convenio entre Bund y Länder sobre el procedimiento de participación de los Länder¹⁶ en asuntos que afectan a sus ámbitos propios o bien, en aquellos que pueden serles de interés preveía una inclusión de los representantes de los Länder en las delegaciones negociadoras. A la vista está que en este caso no fue posible observar de forma oficial los intereses de los Länder.

b) El segundo ejemplo es el relativo a la Conferencia de Jefes de Gobierno de la Unión Europea que debía celebrarse en Turín a finales de marzo de 1996 y muestra claramente como con motivo de la misma los Länder adoptaron iniciativas propias a la espera de una señal por parte del Bund para elaborar con él una política federal de integración europea. En su lugar, el Gobierno federal aprobó el 30 de junio de 1995 las *Directrices para los previsibles temas de la Conferencia gubernamental de 1996* sin embargo, no las presentó a la deliberación del Consejo para asuntos de la integración europea por más que este órgano debe ser oído según el art. 2.2 de la Ley a través de la cual se creó.¹⁷ Igualmente, se omitió una resolución del *Nationalrat* y del *Bundesrat* sobre esas directrices si bien ambas Cámaras deben ser informadas y deben tener la posibilidad de formular una posición sobre todos los proyectos en el marco de la Unión Europea según el art. 23 e) 1. B-VG. Las mencionadas directrices sí fueron presentadas a los Länder para que formularan su posición pero el plazo que se les dio fue tan breve, que no hubo tiempo para una intensa discusión sobre las mismas.

Apoyándose en una resolución de la Conferencia de sus Presidentes, los Länder han presentado propuestas conjuntas para el fortalecimiento de su papel y el de las Regiones en la Unión Europea. Simultáneamente, han indicado que consideran

15. Al respecto, *Informationsblätter des Institutes für Föderalismusforschung* 1995/3, págs. 1 y ss. y 1995/4, págs. 1 y ss.

16. Convenio entre el Bund y Los Länder según el art. 15a B-VG sobre los derechos de participación de los Länder y municipios en asuntos de la integración europea (BGBl. 1993/775, hoy institucionalizado a nivel constitucional a través de la reforma de la B-VG 1994/1013 (vid. art. 23 a-f B-VG).

17. Ley federal sobre la constitución de un Consejo para cuestiones relacionadas con la política de integración europea austriaca (BGBl. 1989/368).

necesaria su participación previa en la preparación de la Conferencia gubernamental conforme al art. 23 B-VG. La reacción del Gobierno federal ha sido la siguiente: las propuestas concretas de los Länder, especialmente en relación al principio de subsidiariedad, al Comité de las Regiones y a la posibilidad de interponer demandas ante el Tribunal de Justicia europeo no han sido tomadas en consideración en su mayor parte. En relación a la participación sustantiva que los Länder solicitaban, no ha tenido lugar más allá de un plazo extraordinariamente breve para formular una posición sobre un proyecto ya terminado.

c) Finalmente, el tercer ejemplo muestra cómo el Bund utiliza la integración europea como «palanca» para impulsar una centralización en ámbitos sectoriales que pertenecen al núcleo de competencias de los Länder en vez de aceptar la solución cooperativa que éstos le proponen. En el presente caso, el Ministerio federal de Economía ha enviado para su dictamen un primer proyecto de Ley federal sobre productos de la construcción que no se ha modificado en lo esencial a pesar de las objeciones competenciales que han formulado los Länder. Según se deduce de su Exposición de Motivos, este proyecto federal se apoya en los títulos competenciales de los art. 10.1.2 B-VG (aduanas), art. 10.1.9 B-VG (tráfico y concretamente, circulación ferroviaria, tráfico aéreo, navegación fluvial y carreteras federales) y art. 10.1.10 B-VG (bosques, canalización de torrentes así como construcción y mantenimiento de vías de navegación). A través de esta regulación se pretenden eliminar obstáculos para la comercialización de productos de la construcción y para el libre tráfico de mercancías con tales productos de y hacia Estados miembros de la Unión europea y también, con los otros Estados parte del Tratado del espacio económico europeo. Sin embargo, no parece apropiado ver en los títulos que se invocan y en especial, en el del art. 10.1.2 B-VG un fundamento competencial suficiente para este proyecto.

De esta manera, parece incontestable que las regulaciones sobre comercialización y uso de productos para la construcción caerán dentro de las competencias legislativas y de ejecución de los Länder conforme al art. 15.1 B-VG, a no ser que excepcionalmente exista una competencia federal (como p.ej. en asuntos de relacionados con ferrocarriles, carreteras federales o canalización de torrentes). En ese sentido, los Länder han suscrito para la aplicación de la Directiva europea sobre productos de la construcción¹⁸ un convenio según el art. 15a B-VG para la colaboración en materia de construcción que entró en vigor el 24 de mayo de 1994 (LGBl. de *Tirol* 1993/37). Actualmente, en la mayor parte de los Länder ya ha tenido lugar la ejecución de la directiva europea y del convenio.¹⁹

Precisamente, durante la suscripción del mencionado convenio los Länder invitaron al Bund a adherirse al mismo y a convertirse en miembro del *Instituto Austriaco de la Construcción*. Sin embargo, el Bund interpretó mal esa invitación y

18. Directiva para la adaptación de las disposiciones jurídicas y administrativas de los estados miembros sobre productos de la construcción (Directiva RL9/106/CEE [ABl. L40/12 de 11.2.1989] modificada a través de la Directiva 93/68/CEE [ABl. L 220/1 de 31.8.1993]).

19. Por ejemplo, la Ley del Land de *Kärntner* sobre acreditación y permisos de materiales para la construcción (LGBl. 1994/24), la Ley del Land de *Salzburg* sobre productos de la construcción (LGBl. 1995/11), la cuarta reforma llevada a cabo en el Land del *Tirol* de las leyes sobre la construcción (LGBl. 1994/7) o la Ley del Land de *Vorarlberg* sobre productos de la construcción (LGBl. 1994/33).

en su lugar, ha elaborado el controvertido proyecto que decididamente debe rechazarse desde un punto de vista competencial.²⁰

Por último, debe destacarse que la creciente situación de concurrencia regional entre Länder en relación a las políticas regionales de la Unión europea –especialmente en lo que concierne a la obtención de ayudas– ha significado un desarrollo completamente nuevo en el federalismo austriaco. Hasta el momento los Länder estaban organizados entre ellos muy fuertemente de forma cooperativa y los conflictos se eliminaban a través de negociaciones, ahora cada vez cobra mayor significado la concurrencia entre los Länder austriacos en relación al desarrollo económico.²¹ Ello demuestra que la política regional de la Unión europea en ningún caso contribuye a la armonía sino más bien a un agravamiento de semejantes conflictos entre los Länder.

El destino de la reforma del Estado federal y de la jurisdicción contencioso-administrativa de los Länder

Ya se ha mencionado en repetidas ocasiones que la gran reforma del Estado federal acordada en 1992²² no pudo aprobarse en 1995 durante la anterior legislatura. A continuación, este tema y otros problemas conexos como son la implantación de verdaderos tribunales contencioso-administrativos de los Länder o la elaboración de un procedimiento de consulta en asuntos financieros sólo serán escuetamente abordados ya que el Bund –que es competente para la reforma de la Constitución federal– y los Länder apenas han adoptado iniciativas a este respecto.

a) La reforma del Estado federal se presentó durante la anterior legislatura en forma de proyecto del Gobierno federal²³ pero fracasó en diciembre de 1994 en el curso de las deliberaciones parlamentarias y de las negociaciones con los Länder por las razones –tanto de naturaleza financiera como de contenido– que ya son conocidas. Durante 1995 no pudieron alcanzarse avances sustanciales sobre este tema debido a la nueva correlación de fuerzas en el *Nationalrat*, a las constantes disputas en el seno de la «gran coalición» y al protagonismo de las negociaciones presupuestarias y sobre contención del gasto público en las han participado todas las fuerzas políticas. Tras las elecciones de diciembre de 1995 nuevamente y sin modificaciones se ha presentado el 15 de enero de 1996 en el *Nationalrat* el proyecto gubernamental sobre la reforma del Estado federal.²⁴ Es dudoso que este

20. ÖHLINGER, «Missverständnis in Wien lässt Ende des Bundesstaates erwarten», *Die Presse* de 4.9.1995, pág. 7.

21. PRESSIEN, «Föderalistische Strukturverschiebungen», *Institut für Höhere Studien* (IHS), Reihe Politikwissenschaft/Political Science Series Nr. 28 (1996), pág. 59.

22. Al respecto, vid, el llamado *Pacto de Perchtoldsdorfer* (Acuerdo político sobre la nueva ordenación del estado federal) entre el Canciller Federal (como representante del Bund) y el Presidente de la Conferencia de Presidentes del Länder (como representante de los Gobiernos de los Länder) de 8 de octubre de 1992. El texto de este pacto aparece reproducido en PERNTHALER, *Der differenzierte Bundesstaat*, 1992, pág. 111 y ss.

23. RV 14 Blg. NR 19. GP.

24. RV 14 Blg. NR 20. GP = RV 14 Blg. NR 19. GP = RV 1706 Blg. NR 18 GP.

proyecto vaya a tener mejor fortuna que el anterior pese a que el SPÖ y el ÖVP han conseguido de nuevo la mayoría de los dos tercios, sobre todo si se tiene en cuenta que no han variado sustancialmente los problemas ni las posiciones de cada parte ni las de los entes territoriales.

b) También se ha presentado de nuevo y sin modificaciones el proyecto del Gobierno federal sobre la constitución del llamado *Organo de consulta* para asuntos que afectan a los intereses financieros de Bund y Länder.²⁵ Este órgano, compuesto por representantes del Bund, de los Länder y de la Federación de ciudades y municipios austriacos, se ocupará por una parte, de los casos en los que el Gobierno federal o el Ministro de Finanzas en solitario vetan la ley del Parlamento de un Land que pone en peligro los intereses financieros federales y por otra parte, de los casos de veto del *Bundesrat* contra una ley del *Nationalrat* que ponga en peligro los intereses financieros de los Länder. En ambos casos el *Organo de consulta* podrá dirigir recomendaciones no vinculantes a la Cámara legislativa en cuestión.²⁶

La introducción de este procedimiento de consulta que jurídicamente requeriría la reforma del art. 98.2 B-VG y la elaboración de un nuevo art. 8a de la Ley constitucional de financiación (F-VG) será sin embargo, poco factible en la forma que actualmente se está discutiendo. Tanto los Länder que atisban en él un recorte de su ya modesta autonomía financiera, como también el *Nationalrat* que teme una manifiesta pérdida de poder, ofrecen resistencia a este proyecto. Por su parte, el Gobierno federal parece evadirse de esta oposición llevándolo a un nivel informal y a tal efecto, ha elaborado un borrador de acuerdo político (no una ley, ni una ley constitucional ni siquiera un convenio del art. 15a B-VG) sobre ese procedimiento de consulta.²⁷ Ante ello, los Länder han reaccionado a esa propuesta federal con un proyecto propio de convenio conforme al art. 15a B-VG para la limitación de las repercusiones de leyes y reglamentos del Bund y de los Länder en las relaciones financieras de los otros entes territoriales.²⁸ En él se propone que siempre que un Land, la Federación de ciudades o la de municipios austriacos planteen objeciones respecto a la descripción o a la asunción de los costes que ocasione una ley federal que se va a aprobar, se deberá ocupar de tales objeciones un órgano conjunto de consulta que elaborará recomendaciones al *Nationalrat*. Si éste no tiene en cuenta una recomendación semejante, no se aguarda a que sea emitida o bien, los Länder, la Federación de ciudades o la de municipios no han tenido la oportunidad de formular una posición en un plazo razonable, se abren principalmente dos posibilidades: o la ley federal precisará consentimiento del *Bundesrat* o bien, el gasto adicional ocasionado por la ley federal a los otros entes territoriales deberá asumirse exclusivamente por el Bund de forma que en este caso, no será necesario el consentimiento del *Bundesrat*.

25. RV 15 Blg. NR 20. GP = RV 15 Blg. NR 19. GP = RV 1740 Blg. NR 18. GP.

26. Sobre este mecanismo de consulta más detalles en PERNTHALER/SCHERNTHANNER, «Bundesstaatsreform 1994», ÖJP 1994 (1995), págs. 570 y ss.

27. Se trata del Borrador Schlögl (*Schögl-Entwurf*) que lleva el nombre del Secretario de Estado de la Cancillería federal, Karl Schlögl.

28. Es el llamado Proyecto de Vorarlberg (*Vorarlberger Entwurf*) que ha sido elaborado por la Administración del Gobierno del Land de Vorarlberg por encargo de la Conferencia de los Presidentes de los Länder.

c) Desde hace años se multiplican las quejas sobre la sobrecarga de trabajo que padece el Tribunal Superior Contencioso-Administrativo de Viena cuyo Presidente *Clemens Jabloner* habla ya de «un colapso parcial de la jurisdicción contencioso-administrativa».²⁹ En efecto, el número de recursos ha aumentado progresivamente desde los 5.059 en el año 1990, a los 6.200 durante 1992, pasando por los 8.320 en 1994 hasta llegar a los 11.132 que se interpusieron durante el pasado año, cifra con la que se alcanzado un punto álgido, sólo provisionalmente, y que representa un incremento frente a 1994 de casi un tercio. Prácticamente, la mitad de todos los casos (50,3%) versan sobre derecho de extranjería.

Por el momento, las salas independientes de lo contencioso-administrativo (*Unabhängigen Verwaltungssenate*) han continuado existiendo sin éxito, a pesar de haberse anunciado —en el marco de la fracasada reforma del Estado federal— la introducción de tribunales contencioso-administrativos propios de los Länder que precisamente, debían sustituir en los Länder a las aquellas salas independientes. En relación a este extremo, el *Bundesrat* adoptó el 14 de junio de 1995 una nueva iniciativa con motivo de la cual se aprobó la siguiente resolución:

«Se solicita al Gobierno federal proceder a la transferencia de funciones a las salas independientes de lo contencioso-administrativo según un borrador elaborado conjuntamente con los Länder y a proseguir los esfuerzos para la constitución de tribunales contencioso-administrativos de los Länder».

Poco después de esta plausible iniciativa, los diputados *Kostelka* (SPÖ), *Khol* (ÖVP) y otros presentaron el 23 de junio de 1995 en el *Nationalrat* una proposición de Ley federal constitucional para una nueva organización de la jurisdicción contencioso-administrativa de los Länder³⁰ a partir de la cual, se ha desencadenado en Austria un debate a fondo sobre la reestructuración de este orden jurisdiccional. Sucintamente, esta proposición prevé que en el futuro por debajo del Tribunal Superior Contencioso-Administrativo de Viena se cree otro tribunal contencioso-administrativo en los Länder que será tribunal de primera instancia del Bund. Además, deberá tenerse en cuenta que este tribunal será competente para los recursos contra las autoridades administrativas del Land en asuntos de la Administración federal mediata y de la Administración del Land. Por contra, los recursos en materia de la Administración federal inmediata —a excepción de las cuestiones tributarias y fiscales del Bund— deberán ser competencia del Tribunal Superior Contencioso-Administrativo que actuará como primera instancia del Bund en aquellos supuestos. De esta manera, en ningún caso se crearía una dualidad de tramitaciones en el ámbito de lo contencioso-administrativo.

A juicio de los Länder, esta proposición debe valorarse críticamente porque no ha tenido en cuenta la resolución de la Conferencia de Presidentes de los Länder sobre el denominado «Modelo para la implantación de una jurisdicción contencioso-administrativa de los Länder» de 4 de mayo de 1995. Los Länder han criticado en el proyecto que recoge su posición conjunta³¹ sobre la proposición de ley de los diputados *Kostelka*, *Khol* y otros que sea confusa en aspectos esenciales y que deje

29. JABLONER, *Die Presse*, de 5.2.1996, pág. 10.

30. 19.GP NR 306/A.

31. *Beilage 2 zu VST - 1125/25 vom 28.8. 1995.*

sin resolver cuestiones fundamentales cuya aclaración es responsabilidad del legislador constitucional. Así por ejemplo, se deja abierta la cuestión de si las competencias de decisión de los tribunales contencioso-administrativos de los Länder serán o no serán meramente casatorias y en segundo lugar, la propuesta remite la regulación de la tramitación al legislador de la materia que, en la mayoría de los casos, es el legislador federal. Por contra, el modelo de los Länder ha previsto para esos dos extremos la regulación del legislador de la organización que no es otro que el legislador de los Länder. Finalmente, se ha criticado que la proposición guarde silencio sobre la importante cuestión de los costes que comportarán los tribunales contencioso-administrativos de los Länder así como sobre la asunción de los mismos. Las cantidades hasta el momento mencionadas por el Bund en relación a este extremo son demasiado bajas. Actualmente del total al que asciende el gasto de los Länder resulta una cantidad global para 1995 de más de 220 millones de chelines sólo para la salas independientes de lo contencioso-administrativo. En cualquier caso, sólo debería aprobarse en el *Nationalrat* la proposición de Ley federal constitucional para la reordenación de la jurisdicción contencioso-administrativa después de alcanzarse un acuerdo sobre la cuantía de los costes y la asunción de los mismos.

La necesidad de una amplia reforma administrativa en los Länder

La necesidad de una profunda reforma administrativa en los Länder está directamente ligada a la implantación en éstos de una jurisdicción contencioso-administrativa y también, a la transferencia prevista de funciones de la Administración federal mediata a la Administración de los Länder. Esta última comprende actualmente como «Administración pública en los Länder» dos instancias que son las autoridades administrativas de los distritos (*Bezirke*) y la Administración del Gobierno del Land. Sin embargo, excepcionalmente pueden existir tres instancias si a las dos anteriores se añaden las autoridades municipales (en los ámbitos transferidos) o bien, el Ministerio federal competente como instancia superior sobre el Presidente del Land (que es Administración del Gobierno del Land) en la Administración federal mediata.³²

El peso pesado de la actividad administrativa reside en la actualidad en la Administración del Gobierno del Land mientras que la Administración de los distritos se ocupa más bien de asuntos rutinarios y decisiones que deben adoptarse sin demora. En algunos Länder (es el caso de *Vorarlberg* o *Niederösterreich*) existe ya una fuerte descentralización de la Administración de los Länder en favor de las autoridades de los distritos que consiguientemente, comporta una reducción de la Administración en los Departamentos del Gobierno del Land.

Esa nueva estructura organizativa debería introducirse y todavía intensificarse más si se crea una jurisdicción contencioso-administrativa de los Länder porque de

32. Vid. al respecto. PERNTHALER, *Raumordnung und Verfassung*, II, 1978, págs. 128 y ss.; WEBER, *Die mittelbare Bundesverwaltung*, 1987, págs. 129 y ss.

lo contrario, dentro del Land se produciría una multiplicación de las instancias de tramitación, habría tres instancias como estructura normal, que de ningún modo resistirían las hoy penosas circunstancias financieras de los entes territoriales. La estructura normal de la Administración de los Länder debería seguir siendo dual y para ello, en el lugar de la segunda instancia, actualmente la Administración del Gobierno del Land, se situaría el Tribunal contencioso-administrativo del Land. Hasta el momento los Länder todavía no se han puesto de acuerdo sobre si ese nuevo tribunal debe decidir sobre el fondo de la cuestión o bien, sólo como instancia de revisión jurídica –confirmatoria o casatoria– según el modelo de la actual jurisdicción federal contenciosa-administrativa.

Ahora bien, en ambos casos la nueva estructura presupone una transformación fundamental en la Administración de los distritos y en la del Gobierno del Land. La primera deberá asumir como futura única instancia administrativa la carga principal de la administración pero para ello hoy no dispone ni de personal, ni de instalaciones ni de una organización apropiada (hoy por regla general se estructura como autoridad monocrática, el Presidente del distrito (*Bezirkshauptmann*)).

Otro proyecto de reforma es el relativo al apuntalamiento de la Administración local en municipios importantes que deberían asumir los asuntos rutinarios de la administración pública en los Länder en forma de federaciones municipales voluntarias o previstas legalmente (art. 116a B-VG).³³ Este proyecto sería además, una alternativa a la *democratización de la Administración de los distritos* (art. 120 B-VG) que se ha reclamado desde las filas socialdemócratas pero que sin embargo, ha sido rechazada por el ÖVP.

Como consecuencia de la necesaria ampliación de la Administración de los distritos y de la municipal, también se deberían reformar los Departamentos de los Gobiernos de los Länder que perderían la mayor parte de sus competencias de revisión y decisión en favor de los tribunales contencioso-administrativos de cada Land. A diferencia de las Administraciones de los distritos, los Departamentos deberían asumir nuevas funciones de inspección política y jurídica, de control y de gestión administrativa (entre otras, instrucción a través de cursillos, información, delegaciones, planificación de objetivos, evaluaciones, operaciones especiales o competencias directrices). Al respecto, la actual estructura del personal en estos Departamentos tiene poca formación y preparación porque su estatus jurídico (funcionarios permanentes con un rígido principio de carrera) y su ámbito de actuación (procedimiento administrativo y control jurídico) crean formas de burocracia muy diversas.

Aunque estas necesarias reformas administrativas serán muy difíciles de llevar a cabo, no quedará otra opción porque de lo contrario no podrán financiarse ni la creación de la jurisdicción contenciosa-administrativa de los Länder y ni la transferencia de la Administración federal mediata a la Administración de los Länder. Además, los ciudadanos sólo comprenderán y aceptarán el sentido de la reforma prevista si no se liga a una multiplicación de instancias administrativas y contencioso-administrativas y es que, en un caso extremo, sin descentralización de la

33. PERNTHALER, *Raumordnung und Verfassung*, I, 1975, págs. 337 y ss.

Administración del Land podrían originarse cinco instancias diferentes de tramitación. Ello favorecería seguramente a los abogados pero sería inadmisibile para los ciudadanos que acuden al Derecho.

Otro importante proyecto de reforma afecta a la transferencia de tareas de la Administración de los Länder a unidades no estatales ya sea a organizaciones privadas o particulares (sociedades, asociaciones, organizaciones religiosas, médicos u otros empresarios), o bien, a corporaciones públicas autónomas, organizaciones, fondos o en su caso, fundaciones. Especialmente, en *Vorarlberg*³⁴ este «sector autónomo» ha conseguido en el ámbito de las políticas sociales y de sanidad una descentralización del Estado del Bienestar ejemplar para todos los Länder de acuerdo con el principio de subsidiariedad recogido en la Constitución del Land.³⁵ También ahí reside una estrategia futura de reforma de la Administración de los Länder que no sólo comportaría significativos ahorros sino que además, haría realidad el tópico de la *aproximación de la Administración a los ciudadanos*. Por último, en semejantes formas de organización autónoma de la Administración de los Länder reside la única oportunidad realista de una realización de los derechos sociales y ecológicos, reconocidos en las constituciones de los Länder, a través de un modelo de «Administración autónoma civil» construida con arreglo al principio de solidaridad.³⁶

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional austriaco durante 1995 desde el punto de vista federal

Para terminar se hará referencia aunque sea de modo sucinto a unas pocas sentencias del Tribunal Constitucional que han sido relevantes durante 1995 desde un punto de vista competencial y federal.

*La sentencia del Tribunal Constitucional G 50/95 de 29.9.1995*³⁷

En este pronunciamiento el Tribunal anuló por inconstitucional parte del art. 8 de la Ley federal de Conservación de Monumentos (BGBl. 1923/533 en la redacción del BGBl. 1990/473) según el cual podía prohibirse la instalación de kioscos, gasolineras y otros elementos que estorbaran al entorno de monumentos. La prohibición que contenía el art. 8 apartado 1º de la mencionada ley sobre instalación «de elementos que estorbaran» al entorno de un monumento inamovible no

34. Vid. PERNTHALER/STEFANI, *Der autonome Sektor der Sozialpolitik in Vorarlberg. Modell einer Entwicklung des Sozialstaates auf der Grundlage von Subsidiarität und Solidarität* 1990.

35. Art. 7.1. de la Constitución de *Vorarlberg* (LGBl. 1984/30 en la redacción de LGBl. 1994/35). Vid. al respecto, PERNTHALER/LUKASSER, *Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer*, Vorarlberg 1995, págs. 56 y ss.

36. Vid. al respecto, PERNTHALER, «Bundesstaatsreform als Voraussetzung einer wirksamer Verwaltungsreform», *FS Fröler*, 1980. págs. 69 y ss.; el mismo, *Dezentralisation und Selbstorganisation. Theoretische Probleme und praktische Erfahrung*, 1982, págs. 19 y ss.

37. Vid. más detalles en ATTLMAYR, *Informationsblatt des Institutes für Föderalismusforschung*, 1996/1, págs. 3 y ss.

podía ser regulada por el legislador federal porque faltaba un fundamento competencial suficiente. Una regulación semejante no podía apoyarse en el título competencial «conservación de monumentos» (art. 10.1.13 B-VG) ni había otro que respaldara la competencia del legislador federal. De esta manera, la aprobación y ejecución de una regulación semejante caía dentro de la competencia general de los Länder (art. 15.1 B-VG).

Sin embargo, importa saber si el título competencial «conservación de monumentos» puede entenderse en algún sentido de acuerdo con la «teoría de la petrificación» desarrollada por el Tribunal Constitucional austriaco y según la cual lo esencial para dilucidar el significado de un concepto es ver en qué sentido fue empleado por el ordenamiento jurídico en el momento de la entrada en vigor del precepto competencial en cuestión (en el caso que nos ocupa, el art. 10.1.13 B-VG entró en vigor el 1.10.1925).

En aquel momento el art. 8 de la Ley de Conservación de Monumentos en su redacción originaria contemplaba la facultad de las autoridades competentes para aprobar prohibiciones que preservaran a los monumentos inamovibles de daños que pudieran causarles alteraciones en su entorno. Sin embargo, dentro de esas «modificaciones» se incluían sólo medidas relativamente insignificantes (p.ej. colocar letreros de publicidad). De esta manera, dentro de aquel título no caía la instalación de otros decorados o edificaciones tal y como éstos se entienden por las disposiciones administrativas de la construcción. Por consiguiente, falta un punto de partida jurídico en el título «conservación de monumentos» que hiciera posible un denominador «desarrollo intrasistemático» y por ello, una disposición como la que aquí, se enjuiciaba no cae dentro de aquel título competencial. En ese mismo sentido, también parece haber sido decisiva la antigua controversia sobre la delimitación de «planificación territorial local» (que es competencia de los Länder) frente a «conservación de monumentos» resuelta con arreglo a una interpretación restrictiva de este último título competencial que debe ser saludada desde el punto de vista federal.³⁸

La sentencia del Tribunal Constitucional G 278/94, V 245/94 de 22.6.1995

En este pronunciamiento el Tribunal Constitucional tuvo que enjuiciar las disposiciones de la Ley del Parque Nacional de *Salzburg* (LGBl. 1983/106 en la redacción del LGBl. 1990/97) así como el reglamento del Gobierno del Land aprobado en virtud de esta Ley (Reglamento para la zona especialmente protegida de *Piffkar* [LGBl. 1988/107]). La anulación de estas normas había sido solicitada por la sala independiente de lo contencioso-administrativo de *Salzburg* –¡que es una autoridad administrativa del Land!– aduciendo una supuesta intromisión en las competencias del Bund.

Las disposiciones impugnadas prohibían sobrevolar el ámbito protegido con aviones a menos de 5.000 metros de altura sobre el nivel del mar. El Tribunal

38. Vid. PERNTHALER, *Raumordnung und Verfassung*, I, 1975; el mismo, *Raumordnung und Verfassung*, III, 1990, págs. 100 y ss.

Constitucional tuvo que dilucidar si tales disposiciones suponían una intromisión inadmisibles en el ámbito de las competencias federales ya que limitaban la libertad de tráfico aéreo y los asuntos en materia de «tráfico» y concretamente, el «tráfico aéreo» son según el art. 10.1.9 B-VG competencia federal de legislación y ejecución.

El Tribunal Constitucional austriaco perseveró en su jurisprudencia relativamente favorable a los Länder en materia de protección de la naturaleza, y mantuvo que esta competencia de los Länder también incluye la regulación de aquellas alteraciones para la naturaleza causadas por toda clase de aeronaves. De esta manera, el Alto Tribunal desestimó la petición de la sala independiente de lo contencioso-administrativo y negó en este caso concreto, que existiera una obligación de observancia por parte del Land de la competencia federal de «tráfico aéreo». Además, el Tribunal también negó la aplicación de un método hermenéutico literal (la llamada *Wesenstheorie*), que había sido invocada por la sala independiente de lo contencioso-administrativo de *Salzburg*, y según la cual los títulos competenciales que se transcriben en la B-VG con el sufijo *-wesen* (p.ej. «tráfico» (*Verkehrswesen*) en el art. 10.1.9 B-VG) constituyen una competencia federal que excluye una competencia íntegramente exclusiva de los Länder. Resulta más que sorprendente que la demanda de la sala independiente de lo contencioso-administrativo de *Salzburg* recurra expresamente a la *Wesenstheorie* porque se trata de un método de interpretación formulado durante los años cincuenta del que el Tribunal Constitucional ya se distanció en los años setenta.³⁹

La sentencia del Tribunal Constitucional G 89/94 de 28.6.1995

Esta sentencia trae causa de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno tirolés y a través de la misma el Tribunal declaró la inconstitucionalidad de los arts. 2.5 y 2.6 del Estatuto industrial (*Gewerbeordnung*) de 1994 así como del apartado 6 del Anexo 2 de la Resolución del Canciller Federal y del Ministro federal de Economía a través de la cual se ordenó la publicación del texto refundido del Estatuto industrial de 1973 (BGBl. 1994/194).

De acuerdo con la «teoría de la petrificación», que como ya se ha mencionado es jurisprudencia constante del Tribunal Constitucional austriaco, el título competencial «asuntos de la industria y de la pequeña empresa» (art. 10.1.8 B-VG) debe entenderse en el sentido que este título tenía con arreglo a la situación y sistemática del ordenamiento jurídico en el momento de su entrada en vigor que tuvo lugar el 1.10.1925. Siguiendo ese método de interpretación, de ningún modo caen dentro del título competencial «asuntos de la industria y de la pequeña empresa» aquellas actividades y plantas industriales, inclusive las industrias agrícolas de transformación, que fueron exceptuadas por el Art. V del Estatuto industrial de 1859 de su ámbito de aplicación. Por consiguiente, falta de un punto de partida jurídico que permita posteriormente «un desarrollo intrasistemático».

39. Vid. al respecto, BUSJÄGER, «Luftfahrt und Naturschutz», *Salzburger Nachrichten* de 16.03.1996, pág. 22.

Además, toda vez que la protección del medio ambiente está constitucionalmente prevista, hace falta una regulación en el caso de plantas industriales que se dedican a la industria agrícola de transformación y justamente, se apela a los Länder para que la aprueben con arreglo al sistema de distribución de competencias. Ello significa que la Ley federal para una completa protección del medio ambiente (BGBl. 1984/491) no ha implicado ninguna alteración del reparto constitucional de competencias y por ello, tampoco ha supuesto una ampliación de las actuales competencias federales en perjuicio de los Länder.⁴⁰

La sentencia del Tribunal Constitucional K II-I/94, G 188/94 de 9.3.1995

El Tribunal ha declarado en este pronunciamiento que según el art. 2 de la Ley constitucional de financiación de 1948⁴¹ es competencia del Bund la aprobación de una ley como la que pretendía un proyecto de ley del Gobierno del Land de Viena a través del cual se fijaban los gastos suplementarios por la construcción, dotación, ampliación y mantenimiento de hospitales públicos que son utilizados al mismo tiempo por las facultades de medicina para la formación de sus estudiantes y que precisamente, son gastos originados por la necesidad de impartir clases en tales hospitales.

Toda vez que se trata de una competencia federal, se apela al Bund para que regule la determinación del montante correspondiente al incremento de gastos clínicos resarcibles por el Bund a los Länder y a los municipios. De esta forma, bajo ese incremento de gastos deberá entenderse todo aquel que resulta de la construcción, dotación, ampliación y del mantenimiento de hospitales públicos que sirvan a la vez para la enseñanza y la investigación de las facultades de medicina.

La sentencia de Tribunal Constitucional G 296/94 de 29.8.1995

A través de esta sentencia fueron anulados por entenderse inconstitucionales los apartados 2 y 3 del art. 2.2 de la Ley de subvenciones para la construcción de viviendas de 1989 (BGBl. 1988/691) mediante la cual se concedían subvenciones federales a los Länder para promover la construcción de viviendas y la rehabilitación de las mismas. El apartado 2 del art. 2.2 de la mencionada ley partía de la llamada *solución demográfica escalonada* (*abgestuften Bevölkerungsschlüssel*) que favorecía a aquellos Länder en los que buena parte de la población se concentraba en las grandes ciudades. El Tribunal Constitucional consideró este trato favorecedor como injustificable lo mismo que la dudosa regla de distribución del art. 2.2 apartado 3 de la mencionada ley que precisamente, recurría a una alta recaudación en los impuestos de la renta y sobre salarios como indicador de una especial nece-

40. Vid. al respecto más detalles en PERNTHALER/LUKASSER/RATH-KATHREIN, *Gewerbe-Landwirtschaft-Veranstaltungswesen. 3 Fallstudien zur Abgrenzung der Bundes-und Landeskompetenzen im Wirtschaft-und Berufsvertretungsrecht*, 1996 (en prensa), págs. 5 y ss.

41. Ley constitucional de financiación (*Finanz-Verfassungsgesetz*) de 1948 (BGBl. 1948/45 en la redacción de BGBl. 1993/818).

alidad de ayudas a la construcción de viviendas en un determinado Land donde sin embargo, la construcción de las mismas debería propiamente favorecer a la población con rentas más bajas.

Al respecto, es importante destacar que en las negociaciones que precedieron a la Ley de compensación financiera de 1993 no se pudo alcanzar un acuerdo sobre una modificación de la distribución de las subvenciones destinadas a la promoción de viviendas ni tampoco, sobre la reivindicación del Land de *Steiermark* de garantizar constitucionalmente unas condiciones de vida iguales en todos los Länder. Ahora bien, aunque hubo una minoría de Länder que no consiguieron evitar el pacto sobre la Ley de compensación (en concreto, *Steiermark* se negó a asentir ese acuerdo), de ahí no puede deducirse sin más la presunción de que la Ley de compensación financiera acordada no conculca el art. 4 de la Ley de financiación, que enuncia el llamado principio de paridad o de la equidad en la compensación financiera. En ese sentido, el Tribunal decidió finalmente que el legislador de la compensación financiera se había excedido del amplio margen de configuración que le reconocía la Ley de financiación de 1948 con las disposiciones del art. 2.2 apartados 2 y 3 de la Ley sobre subvenciones para la construcción de viviendas que disponía reglas objetivamente injustificables y por consiguiente, vulneraba el art. 4 de la Ley de financiación.

Conclusión

En síntesis, el año 1995 podría ser designado desde el punto de vista político y jurídico-constitucional como «la calma después de la tormenta» tras aquella tormenta del año 1994 que azotó al país no sólo con las elecciones al *Nationalrat* el 9 de octubre y demás elecciones a los Parlamentos de los Länder sino también, con una por poco reforma total de la Constitución federal austriaca y con la adhesión de Austria a la Unión europea (la exitosa conclusión de las negociaciones en Bruselas, la campaña proeuropea del Gobierno federal y el referéndum de 12 de junio). Si se podrá afirmar –siguiendo con aquel refrán– que 1995 ha sido «la calma antes de la tormenta», dependerá del reinicio y del transcurso durante 1996 de la actividad gubernamental entre el SPÖ y el ÖVP, de la aplicación con toda seguridad difícil del ya negociado «paquete de ahorro» así como finalmente, de si los dos grandes partidos sabrán utilizar la mayoría de los dos tercios del *Nationalrat*, que de nuevo han conseguido, para llevar a cabo la gran reforma del Estado federal.

BELGICA (*)

*Etienne Cerexhe
Bruno Bilquin*

Los grandes debates políticos

Introducción

El año 1995 ha estado marcado sobre todo por las elecciones legislativas de 21 de mayo de 1995, que han renovado no sólo las asambleas generales (Cámara y Senado), sino también las diferentes Asambleas de las Comunidades y de las Regiones (Consejo Flamenco, rebautizado «Parlamento Flamenco», Consejo Regional Valón, rebautizado «Parlamento Valón», Consejo de la Comunidad Francesa, Consejo de la Región de Bruselas-Capital y Consejo de la Comunidad Germanófono). Volveremos sobre las características y los principales resultados de estas elecciones en el Capítulo siguiente. Sin embargo es importante manifestar que el período de enero a mayo de 1995 no ha conocido grandes debates políticos y que ha sido necesario esperar a los resultados de las elecciones de 21 de mayo y a las diferentes declaraciones gubernamentales para tener una idea más precisa de la manera en que los diferentes actores de la vida política belga van a conducir los asuntos hasta el año 2000.

La duración normal de las legislaturas se cambia, desde las elecciones de 21 de mayo de 1995, en cuatro años para la Cámara y el Senado y en cinco años para los diferentes Consejos Comunitarios y Regionales.²

El período preelectoral ha estado marcado sobre todo por los «casos» que ponían en entredicho a hombres políticos de primer plano (especialmente a los ex-Ministros Guy Coëme y Willy Claes, el último, Secretario General de la OTAN). Estos casos han continuado evolucionando a la vez en el plano judicial y en el plano político tras las elecciones de 1995.

Pero será necesario esperar la post-elección para ver surgir los grandes temas de trabajo prioritarios producidos por los diferentes gobiernos.

A continuación nos proponemos abordar cuatro grandes temas de la vida política durante el año 1995: el empleo y la Seguridad Social (Sección 1), algunas ten-

*. Traducción del Instituto de Derecho Público.

2. Entre los cuales, por primera vez, el Consejo Regional Valón y el Consejo Flamenco fueron elegidos directamente. Antes de estas elecciones, estaban compuestos por Diputados y Senadores; el Consejo de la Comunidad francesa se componía igualmente de Diputados y Senadores, mientras que desde ahora se compone de Consejeros regionales, valones y de Bruselas, elegidos directamente; los Consejos de la Región de Bruselas-capital y de la Comunidad germanófono ya estaban compuestos por representantes elegidos directamente desde 1989 para el primero y desde 1986 para el segundo.

siones Comunitarias (Sección 2), la problemática de la enseñanza (Sección 3) y los «casos» (Sección 4).

A nivel federal: el empleo y la Seguridad Social.

Formado desde el 23 de junio, el Gobierno federal presentó a partir del 28 de junio su «declaración gubernamental» ante la Cámara. Entre las seis líneas principales se escogen dos, sin duda las más importantes, y también las más sujetas a contenciosos comunitarios: el empleo y la seguridad social.

1º. El empleo

El Gobierno federal ha querido convertir la promoción del empleo en su principal prioridad. El programa propuesto es ambicioso y pretende accionar todas las «palancas» que determinan la política del empleo, a saber:

a) Una disminución de los costes del trabajo por una reducción de las cotizaciones patronales a la Seguridad Social, cuyo coste neto global deberá ser cubierto con una financiación alternativa. Las medidas existentes son confirmadas y la disminución de las cotizaciones para los salarios bajos es ampliada.

b) Una redistribución del trabajo, especialmente por la vertiente de diferentes formas de trabajo a tiempo parcial y de la reducción del trabajo (empleo a 3/4 del tiempo, empleo a medio tiempo, semana de cuatro días...). Los esfuerzos serán proseguídos en la línea de una redistribución del tiempo de trabajo en el sector público.

c) Una muy superior elasticidad en la organización del empleo, que debe responder tanto a las necesidades de la empresa como a las del trabajador.

d) El desarrollo de la economía social, de los empleos de proximidad y del sector de «mercado social», para estimular los trabajos que responden a las nuevas necesidades de la sociedad.

e) El desarrollo de la formación y del reciclaje con respeto a las competencias de las Regiones y de las Comunidades.³

Incluso el Gobierno insistía aún más en este marco de lucha contra el paro en dos necesidades: el mantenimiento de la tradición de concertación social y la necesidad de una evaluación sistemática de los resultados de la política de empleo. Desde la vuelta del Parlamento en otoño, el Gobierno propuso a la Cámara un plan plurianual para el empleo,⁴ que fue seguido en diciembre por una Ley General de ejecución.⁵

3. Declaración gubernamental. *Doc. Parl.*, Ch. 1995-1996, n. 23/1, p. 55.

4. *Doc. Parl.* Ch. 1995-1996, nº 214.

5. Ley de 22 de diciembre de 1995, de medidas que tienden a ejecutar el plan plurianual para el empleo, M.B., 30 de diciembre 1995, p. 35.333. Otras medidas de ejecución del plan como las relativas al sector de la construcción o a las exportaciones de pequeñas y medianas empresas fueron objeto de otras leyes.

Poco a poco se han organizado instrumentos adecuados para aumentar el empleo. Se puede por tanto pensar en consultas informales entre empresarios y sindicatos. Hay que saber que a finales de 1996 expirará la duración de la congelación de salarios fijada en el plan global del primer Gobierno Dehaene. De aquí la necesidad de alcanzar lo más deprisa posible un acuerdo entre los sectores sociales sobre la formación de los salarios. Más aún porque en 1995, Flandes ya ha intentado actuar sobre la política de los ingresos, a pesar de ser federal, pretendiendo financiar ella misma una exoneración de las cotizaciones patronales de la Seguridad Social que sin embargo sería decidida por el Estado central.⁶

2º. *La Seguridad Social*

Acabamos de decir que Flandes, a fines de 1995, había manifestado su voluntad de actuar sobre la palanca de las cotizaciones patronales a la Seguridad Social, en codecisión con la autoridad federal. No se puede evitar pensar en los riesgos de la deslocalización de empresas hacia Flandes puesto que esta última, que es la región más rica, sería la única que podría financiar, como ya ha propuesto, una exoneración de cotizaciones sociales en favor de sus empresarios.

Este ejemplo no es aislado. Igualmente a fin de año el Presidente del CVP (los social-cristianos flamencos, partido del Primer Ministro federal y del Ministro-Presidente flamenco), ha abogado abiertamente en favor de una federalización de las atenciones sanitarias y de las asignaciones familiares.⁷ La idea subyacente es que se trata de materias relacionadas con políticas que ya son de la competencia de la Comunidad: la política de salud y la política familiar. Y Flandes siempre ha preconizado bloques de competencias más homogéneos. Acaba incluso de hacerlo recientemente en una «nota de discusión para una nueva reforma del Estado» depositada por el Ministro-Presidente flamenco en el seno del nuevo *Vlaams Parlement* constituido en Bruselas.⁸

Observemos que una revisión de la Seguridad Social en dos pilares (las atenciones sanitarias y las asignaciones familiares de una parte; las pensiones y el paro de otra) es también preconizada por el sindicato cristiano, no con vistas a una federalización parcial sino con vistas a una financiación diferenciada: las atenciones de la salud y las prestaciones familiares, que son prestaciones de solidaridad, podrían ser financiadas por los impuestos, mientras que las pensiones y el paro, que son las principales prestaciones ligadas al trabajo, continuarían siendo financiadas por las cotizaciones sociales.

6. Proposición del Ministro flamenco de Economía, Eric Van Rompuy (CVP), diciembre de 1995.

7. Discurso final del Congreso del cincuenta aniversario del CVP en Gand, el 16 de diciembre de 1995; en el mismo discurso el Presidente del CVP declaró: «No toleraremos que Bélgica sea alimentada por Flandes y que ella sólo amamante a Valonia (...). La solidaridad no consiste en firmar un cheque en blanco» (citado y traducido por *La Libre Belgique* del 18 de diciembre de 1995, p. 3).

8. Nota «Van den Brandt» de 29 de febrero de 1996 (por el nombre del Ministro-Presidente flamenco).

Queriendo federalizar las atenciones sanitarias y las asignaciones familiares, el mundo político flamenco parece querer romper la solidaridad nacional. Estos dos sectores son precisamente aquellos en los que Valonia era sospechosa de ser demasiado gastadora. Puesto que las relaciones federales sobre las transferencias norte/sur en materia de seguridad social habían revelado que la mayor parte de estas transferencias estaban objetivamente justificadas y que además su importancia debía ser revisada a la baja.⁹

La declaración gubernamental de «Dehaene II» ha evitado, por lo demás, a diferencia de la «Dehaene I», anunciar que se pondrá fin a las transferencias no justificadas objetivamente en materia de Seguridad Social. Simplemente habla de una «modernización» de la Seguridad Social cuyas líneas principales deberán ser elaboradas hacia fin del año 1995:

« (...) Esta modernización se impone por las razones siguientes:

- modificación de los esquemas familiares en la sociedad;
- cambios en el mercado de trabajo;
- envejecimiento de la población;
- forma de financiación que pesa demasiado sobre el empleo;
- nueva noción de empleo;
- paso a un ritmo de crecimiento más moderado en la economía (...).

Por lo que respecta a los problemas más sensibles, en el plano comunitario, las atenciones sanitarias y las asignaciones familiares, no hay nada que permita afirmar claramente una voluntad del Gobierno federal de federalizar estas materias. Los términos de la declaración gubernamental efectivamente son sibilinos. Ciertamente se indica que el acceso a las atenciones sanitarias pasa por «el control de los gastos» y por la «responsabilización de todos los actores».

En cuanto a las asignaciones familiares, sólo se afirma la necesidad de moderar «el sistema de intervenciones en favor de las familias».

Otras tensiones comunitarias

La posibilidad de una federalización parcial de la Seguridad Social no ha sido el único punto de tensión comunitaria durante el año 1995.

El año 1995 ha estado marcado por algunas escaramuzas comunitarias. Sin duda se trata de epifenómenos habituales. El municipio de Fourons (un pequeño pueblo de 4.000 habitantes situado en Flandes pero donde viven principalmente francófonos) ha sido objeto de un nuevo compromiso gubernamental, llamado «Acuerdo de Saint-Alix».

9. Se habla de relaciones sobre las transferencias injustificadas entre el norte y el sur en materia de atenciones sanitarias ordenadas por el Gobierno federal al INAMI (Instituto Nacional de Seguros de Enfermedad-Invalidez). El primer informe data de diciembre de 1991, el segundo de febrero de 1995, y el tercero es de 29 de enero de 1996.

Ha habido también otras tensiones comunitarias, pero de menor «importancia», como en el momento de la instalación, en enero, del Consejo Provincial del Brabante flamenco en Lovaina, que fue la ocasión para que algunos medios flamencos se erigieran contra la presencia de cinco Consejeros francófonos, contra la designación de un gobernador adjunto francófono, contra las «facilidades lingüísticas» y contra el derecho de voto de los ciudadanos europeos no belgas en las elecciones municipales en los municipios flamencos.

En conjunto, sin embargo, puede decirse que el año 1995 no habrá sido un año demasiado cargado en el plano comunitario. Hay que recordar que la declaración gubernamental sobre la reforma del Estado pretendía, por una parte, dar la prioridad a la operatividad de las nuevas estructuras del Estado en esta legislatura y, por otra parte, crear en el Senado una Comisión para el funcionamiento de las nuevas estructuras federales. Corresponde a esta Comisión del Senado, en la que participan representantes de las Comunidades, las tareas de evaluar el reparto de competencias y la coherencia de los ámbitos de competencia para una unidad mayor¹⁰

La problemática de la enseñanza

El año 1995 ha sido sobre todo en la Comunidad francesa un año muy agitado en la enseñanza. Esta materia es, con la cultura, la cooperación intercomunitaria e internacional, y las materias «personalizables» (atenciones sanitarias y ayudas a las personas),¹¹ una de las competencias comunitarias.¹² Es sabido que, sobre todo desde las grandes manifestaciones de 1990 de los enseñantes francófonos, la educación es el terreno de acción prioritaria de la Comunidad francesa.¹³ La financiación de las Comunidades tiene diferentes fuentes:¹⁴

- un ingreso fiscal propio desde 1993: el producto del canon de radio-televisión;
- los ingresos no fiscales propios ligados al ejercicio de las competencias comunitarias (ejemplo: los derechos de inscripción en centros de enseñanza);

10. Declaración gubernamental, p. 51. Se volverá después sobre el lento inicio de esta Comisión senatorial.

11. El ejercicio de una buena parte de estas materias personalizables ha sido transferido sin embargo en 1993, en aplicación del artículo 138 de la Constitución, de la Comunidad francesa hacia la Región Valona y hacia las instituciones francófonas de la Región de Bruselas-Capital.

12. Artículo 127.1. 2º de la Constitución: Los Consejos de la Comunidad francesa y de la Comunidad flamenca, en lo que a cada uno concierne, regulan por decreto:

2º) la educación, a excepción:

a) de la fijación del inicio y del final de la obligación escolar;

b) de las condiciones mínimas para la entrega de los diplomas.

13. Ver J. NAGY, «L'enseignement et la formation en Communauté française. Produire et gérer la qualité», Bruselas, CEPES, 1992, p. 7.

14. Artículo 175 de la Constitución y la Ley especial de 19 de enero de 1989 sobre la financiación de las Comunidades y de las Regiones (para la Comunidad francesa y la Comunidad flamenca); artículo 176 de la Constitución y Ley de 31 de diciembre de 1983 de reformas institucionales para la Comunidad germanófona.

– los impuestos compartidos percibidos por el Estado federal, que devuelve total o parcialmente a las Comunidades (por el momento una parte de los ingresos del IVA destinado a cubrir los gastos de enseñanza y una parte del producto del Impuesto sobre las Personas Físicas que financia especialmente los gastos culturales);

– empréstitos (pero esta posibilidad no ha sido utilizada hasta ahora para financiar la enseñanza, ni otras competencias comunitarias).

La enseñanza, atribuida a la Comunidades desde 1988, ha tenido siempre problemas de financiación en las tres Comunidades del país, pero en la Comunidad francesa estos problemas han sido más agudos. Desde 1988 los gastos de enseñanza en la Comunidad francesa no han hecho más que aumentar, mientras que los ingresos tendían a disminuir, en razón de las particularidades de la Ley de financiación. Hubo huelgas muy importantes desde 1991 con reivindicaciones respecto a una financiación de la enseñanza. No ha existido propiamente hablando una refinanciación, pero en 1993 la Comunidad francesa se ha beneficiado de una partida no transferida de los Presupuestos que ha acompañado la transferencia del ejercicio de ciertas competencias de la Comunidad hacia la Región valona y hacia la Comisión comunitaria francesa de la Región bilingüe de Bruselas-capital. Esta astucia no ha sido suficiente para eliminar el problema de financiación de la enseñanza.

El año 1995 sin embargo había comenzado bien desde el punto de vista de los enseñantes, con las «bases sobre la enseñanza, la formación y la investigación».

Sin embargo, tras las elecciones de 21 de mayo de 1995, el nuevo Gobierno de la Comunidad francesa (reconducción de la antigua mayoría socialista-socialcristiana), decide durante el verano lograr cinco millardos de ahorro en la enseñanza para el presupuesto de 1996. Estas economías representarían también la mitad de los diez millardos que el Gobierno de la Comunidad francesa ha decidido dedicar a la enseñanza hasta 1999. Se trataba principalmente de economías en la enseñanza secundaria (permiso de enfermedad) y en la enseñanza superior.

El anuncio de las medidas de ahorro (reforma de los permisos de enfermedad, fusión de escuelas) ha provocado movimientos de protesta muy fuertes por parte de los enseñantes y de los estudiantes desde el inicio de curso de septiembre de 1995.

La protesta no ha cesado durante los primeros meses de 1996, y el Gobierno no ha cedido en su voluntad de alcanzar las economías que se había fijado.

El Gobierno quiere en efecto, como sea, permanecer en el marco presupuestario previsto para no tener que «quitar» presupuestos de otros departamentos (cultura, etc.).

Los «casos» y la Ley de aplicación del artículo 103 de la Constitución

El año 1995 habrá estado marcado por el desarrollo «de casos» que ponen en entredicho a hombres políticos de primerísimo plano, como Willy Claes, Secretario General de la OTAN y Ex-Vice-Primer Ministro de Asuntos Económicos o Guy Coëme, Ex-Ministro de Defensa Nacional. Estos dos hombres han sido acu-

sados de haber aceptado dinero proveniente de una empresa italiana (Agusta), a cambio de la concesión de un encargo de helicópteros para el ejército belga.

Justo a comienzos de 1985, el Gobierno belga anuncia que desea reemplazar los helicópteros Golondrina de la fuerza terrestre por nuevos helicópteros.

La compra de helicópteros se hará paso a paso. Hay tres competidores principales: El «Ardilla A-350», francés; el «BK 117» alemán, y el «Agusta» A-109, italiano. El 6 de junio de 1988 el Jefe del Estado Mayor General prioriza al helicóptero francés, pero a continuación, el servicio general de compras de la Armada transmite al Ministro de la Defensa, Guy Coëme, una nota técnica que da preferencia al «Agusta».

El 8 de diciembre de 1988 el Ministro de Defensa propone al Gobierno Martens-VIII que apruebe comprar 46 helicópteros Agusta por 7,8 millardos de francos belgas.

En enero de 1993 se abre una instrucción en el marco del dossier Agusta por hechos presuntos de corrupción. Se piensa entonces que el Partido Socialista Valón ha podido beneficiarse de comisiones pagadas por Agusta a cambio de la compra. El 20 de diciembre de 1993 el Procurador General de Lieja solicita el levantamiento de las inmunidades parlamentarias de Guy Coëme, de Guy Mathot (Senador socialista en la época de los hechos), y de Guy Spitaels (Presidente del Partido Socialista en la misma época).

Las inmunidades de los tres son levantadas el 21 de enero de 1994. El 1 de febrero de 1994, Guy Coëme comparece ante la Corte de Casación por corrupción pasiva.

El 22 de marzo de 1995, el Vice-Primer Ministro y Ministro de Asuntos Extranjeros, Frank Vandebroucke, SP, dimite a consecuencia de las nuevas revelaciones que indican que él sabía, desde 1991, que existía una reserva secreta de cinco millones de FB en un cofre bancario abierto a nombre del SP. Una parte de esta reserva provendría de Agusta.

El 19 de octubre, la Cámara, en sesión plenaria, decide enviar a Willy Claes ante la Corte de Casación bajo la acusación de corrupción, falsificación y aprovechamiento de la falsedad.

El 20 de octubre, Willy Claes anuncia su dimisión como Secretario General de la OTAN.

Los «casos» han sido un potente revelador de ciertas costumbres políticas que todos los partidos han condenado vivamente.

Han actuado como un electrochoc sobre el mundo político que se ha esforzado en reaccionar para reconciliar a la política con el ciudadano. Gobierno y Parlamento se han dedicado desde entonces a solucionar problemas tan importantes como la responsabilidad penal de los Ministros, el total de los gastos electorales autorizados a los partidos políticos y la declaración del origen de los fondos de los candidatos en las elecciones y de las propias listas.¹⁵

Además, la institución de la inmunidad parlamentaria ha sido puesta fuerte-

15. Ley de 10 de abril de 1995. M.B., de 15 de abril.

mente en entredicho en su forma actual, con ocasión de las numerosas peticiones de levantamiento de inmunidades parlamentarias que emergieron en la 48ª Legislatura (la que se ha disuelto en la primavera de 1995), así como al principio de la 49ª. El procedimiento de levantamiento de inmunidad parlamentaria, como obligación previa a cualquier persecución represiva y a cualquier arresto, parece demasiado dura y corre el riesgo de entregar a un parlamentario, en razón de la mediatización que supone, a una opinión pública que rápidamente le convertirá en culpable.

Sin embargo el artículo 59 de la Constitución¹⁶ había sido previsto inicialmente para evitar que la actividad parlamentaria de un representante del pueblo fuera coartada por las iniciativas intempestivas de un juez.

El espíritu de la Constitución, por tanto, no era respetado. Se hacía urgente remodelar la institución de la inmunidad para hacerla más elástica. Sin embargo, el artículo 59 no estaba sometido a revisión durante la 48ª Legislatura. Será necesario esperar la apertura de la 49ª Legislatura para ver este tema desarrollado bajo la forma de una proposición de revisión del Artículo 59.¹⁷

Puede esperarse que el año 1996 permita a la Justicia esclarecer estos casos.

La actualidad institucional

El año 1995 ha sido un año muy pleno desde el punto de vista de la renovación de las instituciones políticas de Bélgica. De las elecciones legislativas de 21 de mayo han surgido, por primera vez, una Cámara «federal» y un Senado, igualmente «federal», así como un Consejo Regional Valón y un Consejo flamenco elegidos directamente. La formación de los diferentes Parlamentos pudo hacerse sin demasiados problemas y en general se asistió —salvo en Bruselas— a la reconducción de las alianzas socialistas-social-cristianas. Examinaremos ésto en la Sección primera, antes de abordar en la Sección segunda la lenta adaptación del Senado al nuevo papel que el constituyente de 1993 le ha asignado.

Las elecciones de 21 de mayo de 1995

El 17 de febrero de 1995 Jean-Luc Dehaene anunció, a la salida del Consejo de Ministros, una muy próxima declaración de revisión de la Constitución, la cual implica automáticamente la disolución de las Cámaras y la celebración de elecciones en el plazo de 40 días. Es bastante raro que en Bélgica la celebración de elecciones anticipadas sea provocada por el Gobierno. Durante los pasados cuarenta

16. Artículo 59: «Ningún miembro de una u otra Cámara puede ser perseguido y arrestado en materia penal durante la duración de la sesión más que con la autorización de la Cámara de la cual forma parte, salva caso de flagrante delito (...)». El artículo 120 de la Constitución extiende esta inmunidad a los miembros de un Consejo Regional y comunitario.

17. Ver Proposición de revisión del artículo 59 de la Constitución, de 22 de marzo de 1996, firmada por los Presidentes de los grupos de los principales partidos de la mayoría y de la oposición, *Doc Parl. Ch. n° 429/1-95-96*.

años, este supuesto sólo se había producido una vez, en 1961. Normalmente, el Gobierno quebraba por sí mismo en razón de diferentes puntos de vista en el seno de la mayoría gubernamental. Algunos observadores han sido muy críticos respecto a esta decisión del Primer Ministro, tanto más cuanto parece que se trataba de una decisión propia del Primer Ministro y no de una decisión colegial del Consejo de Ministros."

En realidad, el Primer Ministro ha considerado que era una buena estrategia política aprovecharse de un informe ampliamente positivo de la Banca Nacional de Bélgica para suavizar, antes de las elecciones, un clima político ensombrecido por nubes de escándalos.

La declaración de revisión alcanzaba tres tipos de artículos: De entrada, 34 artículos que habían sido declarados sujetos a revisión pero no habían sido modificados durante la Legislatura precedente (y que afectaban especialmente a algunos derechos y libertades de los ciudadanos); después, un artículo sobre el que los partidos que habían preparado la reforma de 1993 se habían puesto de acuerdo (el artículo 162, para la regionalización de las leyes municipal y provincial); finalmente, algunos nuevos artículos a revisar (por ejemplo, el artículo 125 sobre la responsabilidad ministerial, el artículo 150 sobre el jurado).

El 21 de mayo de 1995 cada belga mayor de 18 años e inscrito en una lista electoral ha sido invitado a cumplir con su deber electoral (el voto continúa siendo obligatorio en Bélgica), emitiendo un triple sufragio: un voto para la Cámara, un voto para el Senado y un voto para su Consejo Regional. Los electores de los Cantones de Eupen y de Saint Vith han tenido el privilegio de emitir un cuarto sufragio: el voto para la renovación del Consejo de la Comunidad germanófona. En total se trataba de renovar la composición de siete Asambleas legislativas: la Cámara federal, el Senado federal, el Consejo Regional Valón, el Consejo flamenco, el Consejo de la Comunidad francesa, el Consejo de la Región de Bruselas-Capital y el Consejo de la Comunidad germanófona.

Nos limitaremos a algunas reflexiones sobre el resultado de las elecciones a la Cámara porque ésta ejerce sola a partir de ahora el control político del Gobierno y porque tiene también un papel preponderante en toda la legislación ordinaria. A parte de los avances inquietantes de las listas de extrema derecha (*Vlaamse Blok* y *Front national*), el escrutinio de 21 de mayo para la Cámara ha hecho aparecer un buen resultado general de las listas socialistas, sobre todo en el norte del país, cuando los socialistas del norte y del sur temían una clara caída de su electorado como consecuencia de los escándalos.

Este buen resultado de las listas socialistas no impide sin embargo a los social-cristianos volver a ser la primera fuerza política a nivel del país (lugar que ellos no habían perdido, desde 1939, más que en las dos últimas elecciones de 1987 y de 1991).

El escrutinio confirma además la tendencia de toda elección en Bélgica: un predominio de la corriente social-cristiana o católica en Flandes, y un predominio de

18. Ver especialmente F. PERIN, «Coup régulier ou carte rouge?». Le Fiv/L'Éxpress del 24 de febrero de 1995, p. 17.

la corriente socialista en Valonia (caracterizándose la Región de Bruselas por un predominio de los liberales).¹⁹

La formación de las diferentes Asambleas legislativas y de los diferentes Gobiernos ha sido relativamente rápida. En efecto, ha sido suficiente un mes para formar seis Gobiernos (el Gobierno federal, el Gobierno flamenco, el Gobierno Valón, el Gobierno de Bruselas, el Gobierno de la Comunidad francesa y el Gobierno de la Comunidad germanófono), tras la constitución oficial de siete Asambleas (la Cámara y el Senado, el Parlamento flamenco, el Parlamento Valón, el Consejo Regional de Bruselas, el Consejo de la Comunidad francesa y el Consejo de la Comunidad germanófono).

Era la primera vez que los procesos de formación del Gobierno federal por una parte, y de los Gobiernos comunitarios y regionales por otra podían desarrollarse, al menos en teoría, de manera perfectamente autónoma.

A nivel federal, la coalición saliente, socialista-social-cristiana ha sido reeditada.

El Gobierno se ha formado el 23 de junio. Comprende quince Ministros (cinco CVP con el Primer Ministro Jean-Luc Dehaene, cinco PS, tres SP, dos PSC) y dos Secretarios de Estado (uno CVP y uno SP).

La limitación a quince del número de Ministros federales es la primera aplicación de la disposición constitucional de 5 de mayo de 1993. En cuanto a la igualdad lingüística en el Consejo de Ministros, proviene ya de la disposición constitucional de 24 de diciembre de 1970 (artículo 86 bis antiguo de la Constitución) y permite de nuevo introducir la presunción de «asexualismo lingüístico» (sic) en favor del Primer Ministro CVP.

En lo que se refiere a los Gobiernos regionales y comunitarios, son los Presidentes de los primeros partidos de cada Región o Comunidad los que inician los procesos de negociaciones.

Estas culminarán el 20 de mayo con la formación:

- del Gobierno flamenco, compuesto por cinco Ministros social-cristianos (incluido el Ministro-Presidente) y cuatro Ministros socialistas.

- del Gobierno valón, compuesto por cuatro Ministros socialistas (incluido el Ministro-Presidente) y de tres Ministros social-cristianos.

- del Gobierno de la Comunidad francesa, compuesto por tres Ministros socialistas (incluido el Ministro-Presidente) y de un Ministro social-cristiano.

El Gobierno de la Comunidad germanófono, integrado por dos Ministros social-cristianos (entre ellos el Ministro-Presidente) y un Ministro socialista se había constituido ya antes del 20 de mayo.

Finalmente, el Gobierno de Bruselas se ha formado el 22 de junio. Está constituido por el Ministro-Presidente (PS), un Ministro PRL, un Ministro FDF, un

19. Para los resultados de la Cámara, con comentarios y comparaciones, ver E. LENTZEN y P. BLAISE, «Les élections du 21 mai 1995 - I La Chambre et le Sénat. Courier hebdomadaire du CRISP, 1995, n° 1481-1482, pp. 5-38.

Ministro CVP y un Ministro SP, respetando así una proporción de tres Ministros francófonos frente a dos Ministros neerlandófonos.

Sólo la mayoría gubernamental en Bruselas difiere pues como resultado de las elecciones de 21 de mayo, de la mayoría presente en todos los demás niveles de poder.²⁰

Tres rasgos principales parecen deducirse de la formación de los diferentes Gobiernos: la formación de los Gobiernos ha sido relativamente rápida (un mes); bajo la vara del «formador» federal y de los negociadores federales, los otros «formadores» y negociadores se han esforzado en reconducir las coaliciones salientes; finalmente, los acuerdos de los diferentes Gobiernos han sido alcanzados en términos muy generales —a veces incluso sibilinos— de manera que les permita decidir en su momento las medidas concretas (que podrían en caso negativo dividir a los «partenaires» asociados en el seno de cada gobierno).²¹

La difícil evolución del Senado.

Examinamos sucesivamente el papel del Senado como Cámara de reflexión y como lugar de encuentro entre la autoridad federal, las Comunidades y las Regiones.²²

A. El Senado, Cámara de reflexión.

Se ha podido escribir que el Senado ha sido «reducido a las actividades de una Asamblea de segundo orden» o incluso que ha sido «reducido a la mínima expresión».²³

Ciertamente, el Senado no conserva su antigua competencia legislativa en estricto pie de igualdad con la Cámara más que para cierta legislación importante relacionada con materias institucionales, judiciales, internacionales, o que tratan, de manera general, las relaciones entre el Estado federal, las Comunidades y las Regiones;²⁴ ciertamente fuera de estas materias para las cuales el bicameralismo integral permanece y fuera de las materias para las cuales la Cámara es competente de forma exclusiva,²⁵ el Senado no tiene más que un papel de Cámara de reflexión para la legislación ordinaria.

20. Esta situación no es sin embargo nueva, puesto que antes de la reforma de 1993, no sólo el gobierno de Bruselas sino también el Gobierno de la Comunidad germanófona y el Gobierno flamenco, se apoyaban en alianzas parcialmente diferentes de la dominante a nivel federal.

La asimetría tan temida al día siguiente de la reforma de 1993 entre los diferentes Gobiernos no se han manifestado por tanto más que en el seno del Gobierno de Bruselas en relación a los demás Gobiernos.

21. P. BLAISE y E. LENTZEN, citado, p. 59.

22. Esta es la formulación del nuevo papel del Senado que por ejemplo menciona J. BRASSINNE, *La Belgique fédérale*, dossier del CRISP, n° 40, Bruselas, 1994.

23. F. DELPEREE, «La Belgique est un Etat fédéral», *JT*, 1993, p. 640.

24. Artículo 78 de la Constitución.

25. El artículo 74 de la Constitución fija un nuevo procedimiento (llamado de monocameralismo perfecto) para el otorgamiento de la naturalizaciones, las leyes relativas a la responsabilidad civil y penal de los Ministros, los Presupuestos y las Cuentas del Estado, y la fijación del contingente del ejército.

En efecto, si el Senado toma la iniciativa de presentar una proposición de ley, y la adopta, el texto se remite a la Cámara que tiene el poder de aprobarla, de rechazarla o de enmendarla en un cierto plazo. Si es la Cámara o el Rey el que presenta una proposición o un proyecto de ley, el texto adoptado por la Cámara es remitido al Senado, que puede, a petición de al menos quince Senadores, examinar el proyecto —es el derecho de avocación— y, en su caso, enmendarlo, en cuyo supuesto la Cámara conserva sin embargo la última palabra. Este procedimiento de bicameralismo opcional²⁶ presenta a la vez el riesgo de complicar singularmente la elaboración de la legislación ordinaria y la ventaja virtual de mejorar la calidad legislativa de las normas.

La manera en que el Senado utiliza su derecho de avocación permite observar si ha asumido bien su nuevo papel de Cámara de reflexión.

Lo menos que se puede decir es que la evolución es lenta. En el día de hoy, el Senado de nuevo cuño no ha utilizado más que siete veces su derecho de avocación y no ha encontrado aún una mayoría de Senadores para proponer enmiendas a los proyectos remitidos por la Cámara y avocados por el Senado.²⁷ Igualmente estaba previsto que el Senado, siempre en su papel de Cámara de reflexión, adoptara iniciativas legislativas sobre grandes temas de sociedad que las agendas sobrecargadas no permitirían a los Ministros ni a los Diputados tratar con suficiente atención. Hasta hoy, el balance es decepcionante.

B. El Senado, lugar de encuentro entre la autoridad federal, las Comunidades y las Regiones.

La declaración gubernamental sugería que en el seno del Senado fuera creada una Comisión para el funcionamiento de las nuevas estructuras federales. Respondiendo a preguntas orales planteadas por miembros de su mayoría en el Senado, el Primer Ministro ha declarado, a fin de año, que el Gobierno adoptaría una iniciativa para ejecutar esta parte de la declaración gubernamental.

Así, ha pedido formalmente al Presidente del Senado, el 11 de diciembre de 1995, proceder a la creación de esta Comisión senatorial para el funcionamiento de las nuevas estructuras federales.

Las funciones de la Comisión tal como están definidas en el acuerdo del Gobierno se prestan sin embargo a polémica: En efecto, se indica que la Comisión se orientará «especialmente» sobre la evaluación de la distribución de competencias y de la coherencia de los ámbitos de competencia para conseguir una mayor unidad.

26. Artículos 78 a 82 de la Constitución.

27. Se trata de los proyectos de ley siguientes:

Doc. Parl., Chambre 95-96, n° 133/1 (prórroga de la ley sobre las viviendas de alquiler); n° 207/1 (proyecto de ley que contiene disposiciones sociales); n° 208/1 (proyecto de ley que contiene disposiciones fiscales); n° 370 (confirmación de los decretos reales que afectan a Belgacom); n° 352/1 (proyecto de ley 2 que contiene disposiciones sociales).

El empleo del término «especialmente» indica para los miembros de la Mesa del Senado, que la Comisión tiene también la posibilidad de orientarse hacia otros aspectos específicos del funcionamiento de las nuevas estructuras federales.

El informe final de la Comisión será entregado a lo largo del año 1998.

La jurisprudencia constitucional

Hacemos referencia ahora a dos Sentencias dictadas por la «Cour d'Arbitrage» (jurisdicción constitucional) en el año 1995. La Corte vela para que cada uno de los diferentes legisladores se mueva en su ámbito de competencia y, a la vez, para que en el interior mismo de un ámbito de competencias que le ha sido atribuida cada uno de los legisladores respete las reglas del juego que les son impuestas por la Constitución o por la Ley especial; por ejemplo, puesto que la Constitución garantiza a cada ciudadano que no puede ser gravado por un impuesto si éste no es establecido, según el caso, por una Ley, un Decreto o una Ordenanza, la Región no puede delegar en su Gobierno la competencia de fijar la base imponible y el importe de un impuesto regional, al no pertenecer esta competencia más que al Consejo Regional por vía de Decreto. La primera Sentencia escogida, de 9 de diciembre de 1995, anula parcialmente el Decreto de la Comunidad flamenca de 1 de junio de 1994 «que modifica el Decreto de 19 de junio de 1973 regulador del uso de las lenguas en materia de relaciones sociales entre empresarios y trabajadores, así como en materia de actos y documentos de empresas, prescritos por la ley y los reglamentos» (Sección 1);²⁸ la segunda Sentencia escogida, de 13 de septiembre de 1995, anula parcialmente el Decreto de la Región Valona de 23 de diciembre de 1993 «que modifica el Decreto de 30 de abril de 1990 sobre la protección y la explotación de las aguas potables» (Sección 2).²⁹

La Sentencia de 9 de noviembre de 1995 y el uso de las lenguas en las relaciones sociales entre empresarios y trabajadores

Se abordarán los antecedentes del asunto antes de exponer la decisión de la Corte.

A. Los antecedentes

El 19 de julio de 1973 fue sancionado y promulgado un Decreto del Consejo Cultural de la Comunidad neerlandesa regulando el uso de las lenguas en materia social. Tras la revisión constitucional de 1970, efectivamente, las Comunidades flamenca y francesa son competentes para regular por Decreto, excluyendo al legislador (actualmente «federal»), el empleo de las lenguas en tres dominios precisos:

28. Corte de Arbitraje, 13 de septiembre de 1995, n° 64/95.

29. Antiguo artículo 59 bis. 3 de la Constitución, actual artículo 129.1.

1º Las materias administrativas;

2º La enseñanza en centros creados, subvencionados o reconocidos por los poderes públicos.

3º Las relaciones sociales entre los empleadores y su personal así como los actos y documentos de las empresas impuestos por la ley y los reglamentos.³⁰

Desde 1973, diferentes Decretos comunitarios han intervenido en el tercero de estos tres ámbitos y entre ellos el Decreto recurrido ante la Corte, que modifica el Decreto de septiembre, así como varias Sentencias de la Corte de Arbitraje, y entre ellas la última recaída en el asunto que nos ocupa, de 9 de noviembre de 1995.

Para entender correctamente el núcleo del asunto es necesario primero referirse a los cuatro primeros artículos del Decreto de 1973, porque el Decreto recurrido de 1994 añade al artículo 4 dos párrafos, de los cuales el primero ha sido anulado por la Corte.

Artículo 1:

El presente Decreto es aplicable a las personas físicas y y jurídicas que tengan una empresa en la región de lengua neerlandesa o que ocupen personal en la región de lengua neerlandesa. Regula el uso de lenguas en materia de relaciones sociales entre empleadores y trabajadores, así como en materia de actos y documentos de empresa prescritos por la ley.³¹

(La continuación del artículo 1 define las nociones de «trabajador» y de «empleador» y de «empresas» en el sentido de este artículo).

Artículo 2:

El neerlandés es la lengua a utilizar en las relaciones sociales entre empleadores y trabajadores así como en los actos y documentación de las empresas prescritos por la ley.

Los artículos 3 y 4 definen la noción de «relaciones sociales entre empleadores y trabajadores».

Artículo 3:

Las «relaciones sociales» comprenden los contactos individuales y colectivos, tanto verbales como escritos entre empleadores y trabajadores, que tienen una relación directa o indirecta con el empleo.

Artículo 4:

Las «relaciones sociales» entre empleadores y trabajadores incluyen también entre otras:

1º Todas las relaciones entre empleadores y trabajadores que se desarrollen a

30. Antiguo artículo 59 bis. 3 de la Constitución, actual artículo 129.1.

31. El pasaje subrayado ha sido anulado por Sentencia de la Corte de Arbitraje nº 10 de 30 de enero de 1986, M.B., 12 de febrero de 1986. Esta sentencia ha anulado igualmente el Decreto en tanto que pueda aplicarse a los municipios con facilidades lingüísticas situados en la Región de la lengua neerlandesa.

nivel de la empresa bajo forma de órdenes, de comunicaciones, de publicaciones, de reuniones de servicio o reuniones del personal, de servicio social, de servicio de medicina del trabajo, de obras sociales, de ciclos de perfeccionamiento, de procedimiento disciplinario, acogida, etc.

2º Las relaciones que se desarrollan al nivel de empresa o en el seno del Consejo de Empresa, del Comité de Seguridad, de Higiene y de embellecimiento de los lugares de trabajo, o entre el empleador y la delegación sindical, así como las relaciones con o en el seno de cualquier otro órgano que fuera creado por vía legal o por vía de concertación colectiva para institucionalizar estas relaciones.

El Decreto recurrido, de 1 de junio de 1994 añade al artículo 4 del Decreto de septiembre un párrafo 3 y un párrafo 4 que extienden sensiblemente la definición de relaciones sociales entre empleadores y trabajadores.

3º Todas las ofertas de empleo, bajo cualquier forma que tengan, que emanen del empleador y tiendan a reclutar un trabajador.

4º Todas las relaciones entre empleadores y postulantes, previas al contrato de trabajo y al empleo propiamente dicho concluyan o no con un contrato de trabajo.

El empleador puede exigir que el postulante conozca varias lenguas y puede verificar esos conocimientos lingüísticos durante el período de selección.

Contra los párrafos tres y cuatro se han presentado varios recursos de anulación.

B. La decisión de la Corte

La Corte comienza por recordar que la noción de «relaciones sociales entre los empleadores y su personal» no está definida por el constituyente. A continuación se refiere al artículo 3 del Decreto de septiembre en cuyos términos las relaciones sociales incluyen «los contactos individuales y colectivos, tanto verbales como escritos, entre empleadores y trabajadores, que tienen con el empleo una relación directa o indirecta». Según la Corte, esta precisión «recupera el sentido corriente de la expresión utilizada por el constituyente»,³² lo que sin embargo no da indicación alguna sobre ese «sentido corriente». La Corte se limita en realidad, aunque no lo diga, a aplicar su Sentencia precedente de 1986 en la cual había avalado esta definición contenida en el Decreto de septiembre.

La Corte se fija después en los dos párrafos que el nuevo Decreto añade al artículo 4 del Decreto de septiembre.

El nuevo párrafo 3 del Decreto apunta a «todas las ofertas de empleo, bajo cualquier forma que sea, que emanen del empleador y tiendan a reclutar un trabajador».

Según la Corte, la oferta de empleo no hace nacer ningún lazo «individualiza-

32. Punto B.10 de la Sentencia.

do» entre el autor de la oferta y las personas que podrían responder, puesto que emana de una persona determinada y se dirige a un número indeterminado de personas, sin ir más allá del anuncio unilateral de la posibilidad de hacer nacer una relación de trabajo.

Las ofertas de empleo no pueden por tanto estar comprendidas en la noción de relaciones sociales entre los empleadores y su personal.³³

Estas no son, por otra parte, «actos y documentos de empresas impuestas por la ley y los reglamentos».³⁴

En consecuencia, el párrafo 3 incluido en el artículo 4 del Decreto de septiembre vulnera el artículo 129.1.3 de la Constitución y debe ser anulado.

¿Como podría haber, en efecto, una «relación social» entre un empleador y un miembro de su personal, si sólo el empleador está individualizado mientras que el personal que él intenta alcanzar con su oferta es por el contrario el más indeterminado y el más amplio posible?

En cuanto al nuevo párrafo 4 del Decreto, apunta a «todas las relaciones entre empleadores y postulantes, previas al contrato de trabajo y al empleo propiamente dicho y que concluyan o no en un contrato de trabajo».

Estas relaciones, indica la Corte, no ponen aún en contacto a un empleador y a un miembro de su personal. Pero «la relación entre empleador y trabajador» no comienza con la conclusión del contrato de trabajo porque un empleador puede proceder a una o varias entrevistas con los candidatos interesados y pueden intercambiarse escritos antes de que un empleador pueda contratar a un trabajador. En cada una de estas entrevistas, en cada uno de estos escritos, existe una relación entre un empleador potencial y una persona determinada, es decir, cada persona cuya candidatura ha sido tomada en consideración. Los elementos esenciales de la relación de trabajo serán precisados a través del procedimiento de selección, tanto para el empleador potencial como para el empleado virtual.

Estas entrevistas y estos escritos están comprendidos, por tanto, en la noción de relaciones sociales entre empleadores y su personal.

En consecuencia, el párrafo 4 incluido en el artículo 4 del Decreto de septiembre no vulnera el artículo 129.1.3 de la Constitución.

La Sentencia de 13 de septiembre de 1995 y la habilitación realizada por el Consejo Regional Valón al Gobierno para fijar la base y el tipo de un impuesto regional

El Decreto de 23 de diciembre de 1993 modifica el Decreto de la Región valona de 30 de abril de 1990 sobre la protección y explotación de las aguas potables. Modifica especialmente el artículo 4 del Decreto, sometiendo las tomas de agua potabilizables a un canon anual y las tomas de aguas subterráneas a una contribución previa cuyo importe no puede exceder el total del canon. El decreto modifica-

33. Punto B.11.1 y 2 de la Sentencia.

34. Punto B.11.3 de la Sentencia.

do habilitó al Gobierno, por una parte, para fijar el importe del canon y la reglas para su percepción, y por otra, para fijar las categorías de extracción de aguas sometidas al anticipo de la contribución, el tipo de esas contribuciones y las reglas relativas a su percepción.

Varias empresas solicitaron la anulación de esta nueva disposición, exponiendo, especialmente, que la habilitación realizada al Gobierno para fija el tipo y determinar las extracciones de agua sometidas tanto «canon» como al «anticipo de la contribución» viola los artículos 10 y 11 de la Constitución, en relación con el art. 170.2 de la misma.

La Corte establece que el «canon» y el «anticipo de la contribución» son impuestos en el sentido del art. 170.2 de la Constitución y no una compensación, puesto que no son contrapartida de un servicio realizado por la autoridad en beneficio del deudor aislado.

Las personas sometidas a este impuesto son tratadas de forma diferente a los otros contribuyentes puesto que la base y el tipo de este impuesto son fijados por el Gobierno regional, y no por el legislador, como en cualquier otro impuesto. Esta diferencia de trato no está justificada puesto que el artículo 170 de la Constitución «garantiza, sin excepción, a todos los ciudadanos que no serán gravados por un impuesto que no haya sido decidido por una parlamento democráticamente elegido».³⁵

La petición de anulación está por tanto fundada y la Corte suprime del nuevo decreto las habilitaciones que permiten al Gobierno fijar la base imponible y el tipo del impuesto.

Se observa aquí que la Corte, combinando los artículos 10 y 11 por una parte, y 170, por otra parte, anula una norma legislativa no conforme, en su contenido material, con una disposición constitucional cuya sola violación no sería suficiente para obtener la anulación de esta norma. Pero combinando la disposición constitucional afectada (aquí el artículo 170) con los principios de igualdad y de no discriminación, la Corte tiende a controlar cualquier norma legislativa en relación a cada artículo constitucional.

35. Punto B. 14 de la Sentencia.

Consideraciones preliminares

La situación institucional italiana, y en particular la relativa al ordenamiento regional, aparece caracterizada por un movimiento irregular. El interés de las fuerzas políticas (y en parte de la doctrina) por determinados problemas reclama, en algunos períodos, vivaces discusiones en torno a hipótesis contrapuestas, sin perjuicio de que después se debiliten hasta desaparecer; por el contrario, algunas problemáticas, aparentemente, no tenidas en cuenta, reprenden un trato vigoroso poniéndose de nuevo en el centro de la atención.

La novedad de la discusión, resulta por tanto, más aparente que efectiva, desde el momento que el objeto de interés se muestra igual en el tiempo, mientras cambian los escenarios políticos e institucionales; así como la posición en la escena de los principales actores: según un esquema que parece inspirarse en los cánones de la dramaturgia de Pirandello.

Tal observación, paradójicamente encuentra una emblemática confirmación en la dirección del actual debate sobre las reformas constitucionales, centrado sobre la transformación de la forma de gobierno y sus correctivos más idóneos, dirigidos a asegurar la eficacia de la acción de gobierno y una correcta dialéctica entre los poderes de la mayoría y los deberes de la oposición. Las alternativas actualmente presentadas –entre una más acentuada racionalización del sistema parlamentario o la adhesión a formas presidenciales; entre la acentuación del papel del gobierno o la valorización de las prerrogativas del Parlamento; entre un sistema electoral que represente el pluralismo de la sociedad política o uno que favorezca con expresos correctivos la creación de robustas mayorías– no son en efecto innovadoras, en cuanto han marcado el debate sobre la reforma constitucional que se ha prolongado sin soluciones de continuidad, desde 1948 hasta hoy.

Igualmente, no olvidemos que el Parlamento italiano ha dedicado a estos temas algunas sesiones de trabajo, había constituido dos comisiones bicamerales «ad hoc» –presididas respectivamente por Bozzi (1984) y por Iotti (1993), ambos componentes de la asamblea constituyente–; las propuestas formuladas por tales comisiones han sido objeto de amplios debates, pero sin lograr transformarse en un completo diseño normativo, idóneo para iniciar el procedimiento previsto por el art. 138 relativo a la revisión del texto constitucional.

* Traducción de Belén Noguera, Profesora de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona.

Después de dos años de aparente pereza, el interés de los partidos políticos por una radical modificación de la forma de gobierno parlamentaria, ha registrado una inesperada aceleración, hasta el punto que a fines de 1995 —tras la dimisión del Presidente del Consejo Dini y la apertura formal de una crisis de gobierno— la falta de acuerdo sobre los contenidos de la posible reforma constitucional ha constituido el factor determinante para la enésima disolución anticipada del parlamento.

Asimismo, también en materia de autonomía regional es posible detectar una tendencia similar, en el sentido que algunos temas que eran el centro de interés en el curso de 1994 (v. Informe 1994) han resultado más secundarios durante el año siguiente o bien, no han conseguido progresos significativos, o viceversa, el legislador ha manifestado una orientación favorable a retomar problemáticas desde tiempo arrinconadas y —como veremos en otra parte del presente trabajo— no del todo coherentes con la más reciente evolución normativa del sistema de la autonomía local. Es el caso por ejemplo, de la decisión del parlamento favorable a transferir nuevas funciones administrativas a las Regiones y a los entes locales territoriales sobre la base del modelo que había caracterizado los precedentes trasposos de 1972 y de 1977.

A falta de efectivas novedades en las relaciones entre el Estado y las Regiones, el deber de garantizar una cierta regularidad y funcionalidad al sistema, ha estado asegurado de nuevo por la Corte Constitucional, cuya jurisprudencia se destaca ya sea para confirmar orientaciones precedentes, ya sea por algunas motivaciones susceptibles de introducir nuevos filones interpretativos. De todos modos, es indudable que el papel del juez constitucional no pueda llevar a cabo una función de suplencia o sustitución, frente a las inercias o a las omisiones del legislador: mientras la redefinición del modelo del regionalismo debe emanar de las elecciones normativas del Parlamento y de la obtención de adecuados acuerdos con las Regiones.

En este contexto, las novedades de mayor interés para un observador extranjero interesado en la evolución del regionalismo italiano pueden ser individuadas: en el empeño de las Regiones en presentar una propuesta de revisión del Título V de la Constitución; en la aprobación de una nueva ley para la elección de los Consejos regionales, en la previsión de nuevos trasposos de funciones administrativas del Estado a las Regiones y a los entes locales territoriales.

Los principales proyectos de reforma constitucional elaborados por las Regiones

Las propuestas de revisión del Título V de la Constitución presentadas en el curso de 1995 se distancian de las precedentes por dos aspectos significativos: de una parte, por una mayor organicidad; así como por el intento de definir el nuevo papel de las Regiones en el interior de la forma de Estado unitario, de otra, por el cambio de los sujetos que han sido propuestos para encaminar el procedimiento legislativo para la modificación de la Constitución.

Mientras en el año precedente el iter legislativo había estado activado sobre todo por dos parlamentarios nacionales, con la excepción de la propuesta elaborada por la región Lombardía (v. Informe 1994, p. 705), en el curso de 1995 la iniciativa ha estado asumida casi exclusivamente por las Regiones, ya sea singularmente

como a través de su organismo representativo –la conferencia de Presidentes de las Regiones–.

Tal protagonismo de las Regiones puede ser compartido en cuanto subraya un principio a menudo no tenido en cuenta, sintetizable en que la revisión de las normas constitucionales en materia de autonomía regional no puede prescindir de un efectivo compromiso de las Regiones, no puede ser enteramente heterodeterminado. El criterio de la «leal colaboración» que la jurisprudencia constitucional utiliza con continuidad para favorecer el concurso de diversos niveles institucionales al proceso decisonal, debe ser aplicado –con mayor razón– cuando se debe decidir sobre la forma de Estado y la posición de las regiones en su interior. En este sentido, se evidencia un límite en el procedimiento de revisión constitucional definido por el art. 138 Cost., el cual no prevé una intervención eficaz de las Regiones, resultando poco relevante la posibilidad prevista por cinco consejos regionales de pedir un referéndum, en caso de que la ley de revisión constitucional haya sido aprobada por una mayoría inferior a 2/3 de los componentes del Parlamento.

En Italia, existe un intenso y contrastado debate sobre la oportunidad de reformular el art. 138 Cost: curiosamente, sin embargo el centro de contienda se ha interesado en elevar el quórum necesario para aprobar una ley constitucional a causa de la entrada en vigor de un sistema electoral mayoritario o bien, presentar de todos modos obligatorio –no solamente eventual– el referéndum popular sobre la propuesta de revisión constitucional. Del todo olvidada ha resultado en cambio, la problemática relativa a un reforzamiento de los poderes regionales: y tal constatación evidencia un comportamiento contradictorio de las fuerzas políticas, las cuales mientras, de una parte propugnan una amplia federalización del Estado unitario, de otra, evitan proponer de «iure condendo» algunos de los institutos típicos de las disposiciones federales. En efecto, los Estados miembros o las Regiones intervienen directamente –como parte necesaria– en el procedimiento: basta considerar, entre los muchos ejemplos que se pueden recordar; el art. 123 de la Constitución suiza, según el cual el órgano constituyente está compuesto por el pueblo y los cantones y cada revisión de la Constitución federal debe ser aprobada para entrar en vigor, por la mayoría de los ciudadanos suizos y de los cantones; el art. V de la Constitución de USA, que prescribe las enmiendas constitucionales aprobadas por el Congreso serán válidas sólo si son ratificadas por el legislador de tres cuartos de los Estados.

En el estado actual de la normativa, la iniciativa legislativa regional, si apreciable por su significado institucional, aparece sin embargo débil desde el punto de vista procedimental: encuentra, en efecto, los límites de una disciplina que en materia de *iter legis* privilegia netamente la competencias de los órganos nacionales titulares de la dirección política (el gobierno y los parlamentarios). Las otras formas de iniciativa –popular, regional, del Consejo Nacional de la economía y el trabajo– en cuanto abstractamente previstas y dotadas de la misma dignidad bajo el perfil constitucional, resultan del todo residuales, siendo dotadas de una reducida eficacia política. Quizás también por este motivo las Regiones se han abstenido de elaborar un verdadero diseño de ley, prefiriendo contener las propuestas o en un documento político o en verdaderos esquemas normativos.

En este contexto, dos iniciativas regionales merecen atención: el documento

programático presentado en la Conferencia de Presidentes de las Regiones y de las Provincias autónomas el 11 de octubre de 1995 («Las regiones italianas hacia el 2000»), La propuesta elaborada en la primavera de 1995 por un grupo de estudio instituido por la Región Emilia – Romagna («Una propuesta federalista para Italia»). El primero tiene una estructura prevalentemente programática, en el sentido que indica los temas y traza algunas propuestas, la segunda, en cambio, presenta un mayor grado de concreción (y bajo algunos perfiles de interesante novedad), estando acompañada por unas hipótesis de articulado normativo.

Esos, aún estando diversamente estructurados, poseen sin embargo, rasgos comunes.

Acerca de las formas de Estado, ambas propuestas se pronuncian a favor de una reforma de tipo federal, para no resquebrajar el carácter unitario del ordenamiento y su dimensión solidaria: la conferencia de Presidentes de las Regiones habla de una forma de estado federal basada sobre los «principios de la autonomía y de la responsabilidad; mientras la propuesta de la Región Emilia-Romagna opta por un federalismo que sea «cooperativo» bajo el perfil de las relaciones con el ordenamiento nacional y «ejecutivo» desde el punto de vista del reparto de las competencias.

Los dos proyectos convergen también sobre otras cuestiones, en particular sobre la oportunidad de:

a) Superar el actual sistema de bicameralismo imperfecto, a través de la creación de un «Senado de las Regiones», expresivo de los entes regionales según las experiencias de la Constitución federal alemana.

b) Invertir el criterio de reparto de las competencias delineado por el art. 117 CI. Se propone definir las materias sobre las cuales el Estado ejercita la potestad legislativa y atribuir a las Regiones una competencia generalizada sobre otras materias, a la luz de las hipótesis indicadas por la comisión bicameral para la reforma institucional.

c) Formular radicalmente el art. 118 CI en orden al ejercicio de la competencia administrativa.

Si los primeros dos puntos no constituyen una novedad, en cuanto se repiten también en otras precedentes propuestas de revisión constitucional, merece una particular mención la opción por un modelo de administración única sobre base regional. En base a esta, excepción hecha de un número limitado de funciones directamente ejercitadas por la Administración estatal, la generalidad de las funciones localizadas sobre el territorio deberían ser ejercitadas (independientemente de su titularidad) por aparatos administrativos reconducibles al sistema de gobierno local. El sistema de competencias administrativas de las Regiones parece inspirarse, pues ya en el modelo de federalismo de ejecución, ya en las elaboraciones sobre la Administración única de algunos estudiosos españoles.

En orden a la disciplina de otros aspectos, igualmente importantes, los dos proyectos divergen en cambio en medida sensible. Por ejemplo, por cuanto concierne:

a) La composición de la Corte Constitucional

En perspectiva, el órgano de justicia constitucional deberá ampliar su función de garante del equilibrio institucional entre el Estado central y las Regiones, por lo cual no puede estar compuesto solamente de miembros elegidos por órganos expresivos del Estado central. Oportunamente por lo tanto, la Región Emilia-Romagna propone destinar el poder de nombramiento de un tercio de los componentes del colegio no más, al Parlamento en sesión común, pero respectivamente a la Cámara y al Senado regionalizado, así como el nombramiento reservado a las jurisdicciones deberá ser repartida entre las jurisdicciones federales y las regionales. La solución avanzada, por el Presidente de las Regiones, en cambio, aparece menos convincente, en cuanto atribuye directamente a las Regiones la elección de un tercio de los componentes de la Corte Constitucional.

b) El mantenimiento del dualismo entre Regiones ordinarias y especiales

Mientras la propuesta de los Presidentes de las Regiones es favorable al mantenimiento de la especialidad, la otra – más coherentemente – apunta a la superación de tal sistema en estrecha conexión con el reconocimiento de una efectiva autonomía estatutaria y con el desarrollo del principio de subsidiariedad. Este último, en particular, postula un regionalismo de por sí no homogéneo no sólo porque las soluciones organizativas pueden ser diferentes, sino en cuanto la capacidad de ejercicio de las funciones de las Regiones pueden resultar no iguales.

En definitiva, las propuestas de la Región Emilia – Romagna apunta con decisión a realizar el federalismo fiscal, superando el criterio de las finanzas derivada a favor de una efectiva autonomía impositiva – según tal proyecto, deberán permanecer en el Estado aquellos tributos que por su estructura se adecúan mal a una regionalización (como en el caso del impuesto sobre el valor añadido, del Impuesto personal sobre la renta; del impuesto sobre la renta de las sociedades), mientras los otros se regionalizarán. Se propone introducir un criterio de reparto similar a aquél individuado por la competencia legislativa: indicando los tributos federales y considerando los otros con carácter residual de competencia de las Regiones.

La nueva normativa para la elección de los consejos regionales, como intento indirecto de incidir sobre la forma de gobierno regional

Las elecciones para la renovación de los consejos regionales, sucedidas en la primavera de 1995, han constituido la ocasión propicia ya sea para modificar en sentido mayoritario el sistema electoral, ya sea para incidir indirectamente sobre la forma de gobierno reforzando la homogeneidad y la estabilidad del ejecutivo.

La aprobación de una nueva ley electoral estaba, entre otras, necesitada de la exigencia de alinear la normativa regional con los sistemas electorales previstos para la constitución de los otros órganos electivos: de otro modo los consejos regionales continuarán siendo los únicos órganos de representación política electi-

dos por sufragio universal sobre la base de un sistema proporcional. Además, en consideración al éxito ampliamente positivo de tal experiencia, era fuerte la influencia ejercitada por la Ley n. 81 de 1993 en materia de elección de los Alcaldes y de los Presidentes de la Provincia, que había racionalizado la forma de gobierno acentuando los poderes del órgano monocrático, elegido directamente por el cuerpo electoral.

Se confirma también por esta vía la naturaleza bifronte del instituto regional que ocupa una posición híbrida, intermedia entre los órganos políticos del Estado, en cuanto al sistema de los entes locales territoriales perpetuando una situación de incerteza, que lo coloca en el limbo, en una posición intermedia e incierta entre el nivel institucional estatal y el local.

Sin embargo, el proceso de innovación del sistema regional resulta de la especificidad de las fuentes competentes para reglamentar la materia. En efecto, la modificación de la forma de Gobierno de los Ayuntamientos y de las Provincias puede suceder, en el sentido del art. 128 CI; con Ley general de la República; eso es con una fuente primaria; mientras el paso del sistema proporcional al mayoritario para la elección de los diputados y los senadores había estado determinado por el éxito de un referéndum popular que había derogado las normas de la previa legislación relativa a la elección del Senado, que preveía una repartición proporcional de los escaños.

En cambio, en el caso de las Regiones, una modificación significativa de su organización necesita una revisión de la Constitución: un procedimiento difícilmente recurrible –como muestra la experiencia constitucional italiana– al menos en breve tiempo; de este modo, las Regiones pagan caro la falta de reconocimiento de una efectiva autonomía estatutaria y de una imposición reducida secundada por los constituyentes, los cuales han elegido regular directamente en la Constitución buena parte de la organización regional. Para superar tal obstáculo, el Parlamento ha buscado utilizar la materia electoral –disciplinable con ley ordinaria– como ganzá para introducir algunos correctivos a la forma de gobierno regional. Se ha derivado en consecuencia, a una solución ingeniosa –seguramente adaptable a la «creatividad» italiana– también farragosa, confusa y susceptible de afrontar solamente de forma parcial el problema.

La Ley n. 43 de 1995 (Nuevas normas para la elección de los Consejos regionales de las Regiones con estatuto ordinario), bajo el perfil formal, no innova radicalmente la Ley n.º 108 del 1968 (Normas para la elección de los Consejos regionales de las regiones con estatuto ordinario), más bien confirma diversos perfiles del precedente sistema electoral. En particular, la gran parte de los consejeros (cuatro quintos) continúa siendo elegida en circunscripciones provinciales, sobre la base de listas provinciales concurrentes; además, permanece la posibilidad para el elector de expresar un voto de preferencia.

Esta disciplina contradice dos innovaciones acogidas favorablemente por la doctrina, que atañen a los procedimientos para las elecciones políticas y locales o sea, la introducción de colegios uninominales y la superación del mecanismo del voto de preferencia entre más candidatos de la misma lista, que en el pasado había favorecido formas de clientelismo y de corrupción, así como la difusión de «corrientes» en el interior de los partidos.

Sin embargo, se precisa que el legislador ha mantenido tales controvertidos perfiles del mecanismo electoral no tanto por convicción, sino por necesidad práctica, a causa de la falta de tiempo de que se dispone. En efecto, una revisión radical del sistema electoral —aún cuando deseada— habría comportado delicados y complejos cumplimientos sucesivos —primero, entre todos, la redefinición de los colegios electorales sobre base uninominal— incompatibles con la necesidad constitucional de revocar los Consejos regionales dentro de la primavera de 1995.

La ingeniosidad de la solución adoptada consiste en el hecho que la Ley n° 43 de 1995, aunque previendo una repartición proporcional de los escaños sobre base provincial, determina éxitos fuertemente mayoritarios y la formación de mayorías bastante más limpias que aquellas provenientes de la aplicación del sistema electoral (de tipo mayoritario) previsto para la elección de la Cámara de los diputados y del Senado de la República.

El legislador ha llegado a tal resultado en virtud de algunas precauciones:

a) En primer lugar, ha previsto que un quinto de los consejeros asignados por cada Región sea elegido con sistema mayoritario sobre la base de listas concurrentes; mientras los restantes cuatro quintos son elegidos —como ya se ha dicho— sobre la base de listas provinciales. La segunda porción de escaños es asignada con el método proporcional, mientras la primera cuota es atribuida enteramente a la lista que ha conseguido el mayor número de votos.

b) En segundo lugar, atribuye al elector dos votos, que deberán expresarse sobre una única papeleta: uno para el Colegio provincial, el otro para el regional. Aunque estando la lista regional relacionada con uno o más grupos de listas provinciales, el elector puede dar también un voto dividido o sea, puede votar una lista provincial y una regional no conectada. Además, si expresa un voto solamente por la lista provincial, eso se entiende también validamente expresado a favor de la lista regional relacionada.

c) En tercer lugar, introduce un criterio de repartición de los escaños según el cual en la lista regional más votada y en aquellas provinciales conectadas se garantice de todos modos la mayoría absoluta de los escaños: al menos el 55% si no se ha alcanzado el 40% de los votos; al menos el 60% si se ha obtenido una mayoría superior. Tal objetivo se consigue, antes que nada, asignando a la lista regional que ha conseguido más votos los escaños disponibles (esto es un quinto de los componentes del Consejo); por lo tanto, si acaso no se llega a tal resultado, elevando el número de los componentes del Consejo en la medida necesaria para conseguir los porcentajes antes señalados.

d) En cuarto lugar, se han penalizado las tendencias centrífugas, excluyendo del reparto de los escaños las listas provinciales que han obtenido menos del 3% de votos válidos o que se han conectado con una lista regional que ha obtenido menos del 5%.

La combinación de estos criterios ha obtenido un efecto del todo original, en el sentido que se ha dado vida a un sistema el cual, aunque repartiendo los cuatro quintos de los escaños con criterio proporcional, asigna a la lista vencedora (y a aquellas provinciales conectadas) un número de escaños ampliamente superior a la mayoría absoluta.

Otros dos perfiles de la Ley n. 43 de 1995 merecen una particular atención, en cuanto expresan el evidente intento de racionalizar la forma de gobierno regional, sin modificar la letra de la constitución, la cual delinea un parlamentarismo de tipo asambleario.

No pudiéndose conseguir la investidura directa del Presidente de la Región —así como sucede para el Alcalde y el Presidente de la Provincia— a causa de la clara letra del art. 122 CI, en base al cual «el Presidente y los miembros de la Junta son elegidos por el Consejo regional de entre sus componentes», el legislador ha delineado un sistema de investidura indirecta; previendo que el cabeza de la lista regional vencedora se presente en el consejo con la verte de candidato Presidente: en tal modo el Consejo regional, a quien compete la elección del Presidente y de la Junta, encuentra un vínculo político e institucional en la elección del consejero a votar.

La determinación de la duración de la legislatura regional

La Ley n. 43 de 1995 se ha propuesto, además de buscar los mecanismos encaminados a asegurar la estabilidad de la mayoría, evitar en particular, que en el curso de la misma legislatura se formen gobiernos surgidos de una mayoría política distinta de aquella nacida del voto. Tal eventualidad está ínsita en cada sistema parlamentario: la asamblea elegida que confiere confianza a un ejecutivo se la puede revocar y puede sustituirlo con otro gobierno. Sin embargo, muchos ordenamientos constitucionales advierten la exigencia de introducir correctivos, factores de racionalización destinados, de un lado, a volver más difíciles los cambios de la mayoría —desconfianza constructiva— y de otra parte, a hacer tendencialmente coincidir la vida del gobierno con la duración de la legislatura —gobierno de legislatura—.

En particular, en Italia el debate sobre este punto ha estado influenciado por los sucesos políticos que han determinado, al inicio de 1995, la crisis del gobierno presidido por Berlusconi y el nacimiento de un gobierno surgido de una mayoría diversa: en cuanto un partido (La Liga Norte), electoralmente aliada con Forza Italia, se pasa a la formación opuesta. Se trata de un fenómeno muy parecido al «transfuguismo», que ha interesado a la doctrina jurisprudencial española, con la diferencia que en el caso italiano, ha afectado no ya a concretos diputados, sino a un partido político entero que representaba, desde el punto de vista de la consistencia numérica, el tercer partido en el Parlamento.

El principal instrumento al que se puede recurrir para desincentivar los citados comportamientos, ha estado individuado en el instituto de la anulación anticipada de la legislatura; de modo que la ruptura de la relación de confianza con cambio de mayoría, determina ya la dimisión del gobierno, ya la renovación de la asamblea electiva. Tal mecanismo posee una indudable lógica, que se aplica a sistemas que utilizan fórmulas electorales de tipo mayoritario y que prevén la directa investidura del «leadership» político-institucional. En efecto, en caso de disolución de la mayoría unívocamente nacida del voto, el cuerpo electoral se verá de nuevo investido del poder de decisión.

Tal procedimiento además, no puede ser introducido en vía legislativa en el

ordenamiento regional a causa de la particular disciplina del art. 126 CI, que dispone la disolución del Consejo regional. Según tal artículo, en efecto, el poder de disolución es del todo externo al ordenamiento regional y corresponde al Presidente de la República, que lo ejercita a propuesta del Gobierno y después de haber oído a la Comisión bicameral para los asuntos regionales. Además, las circunstancias que autorizan al Presidente de la República a intervenir están predeterminadas (actos contrarios a la Constitución, graves violaciones de leyes, razones de seguridad nacional, imposibilidad de funcionar) y son difíciles de verificar como testimonio del hecho que en veinticinco años de vida los Consejos regionales, aun habiendo vivido numerosas crisis políticas paralizantes, no han sido disueltos nunca.

La dificultad de intervención para el legislador era doble: de una parte, porque la determinación de nuevas figuras que habiliten al Presidente de la República a disolver el Consejo regional compete a la ley constitucional; de otra, en cuanto el legislador ordinario no puede introducir un mecanismo automático de disolución o de decadencia del consejo, so pena de violar el art. 126 CI e incidir arbitrariamente sobre las competencias propias del Presidente de la República.

Tales elementos explican la génesis del art. 7 de la Ley n. 43 de 1995, que de otra manera resultaría oscuro y de difícil lectura.

En base a él, si «en el curso de los primeros veinticuatro meses la relación fiduciaria entre el Consejo y la Junta ha entrado en crisis, el quinquenio de duración a cargo del Consejo regional es reducido a un bienio». De este modo, el legislador ha prefigurado una legislatura regional dividida en dos arcos temporales, cada uno de los cuales está sometido a regímenes jurídicos distintos. En el bienio inicial, una crisis en la relación fiduciaria entre el Consejo y la Junta determina *ex lege* la reducción de la legislatura a sólo dos años, con la consiguiente renovación del Consejo al final de tal período; superadas –en cambio– las columnas de Hércules del bienio; la legislatura sigue el proceso ordinario, también si se determinan las crisis o si se procede a la sustitución de la mayoría. Se trata de una precaución ingeniosa, aunque se muestra a primera vista no resolutive, pero capaz de aplazar en el tiempo las turbulencias políticas; en efecto se puede pensar que en las Regiones gobernadas por una coalición heterogénea, los partidos estén de acuerdo los dos primeros años, pero también que estén a punto de hacer explotar la conflictividad en el sucesivo trienio.

Otro problema es el de las atribuciones a los Consejos regionales vencidos, pero aún no renovados. Según la normativa vigente (art. 3 de la Ley n. 108 de 1968), el órgano legislativo de la Región puede ejercitar las propias funciones hasta el 48º día anterior a la fecha de las elecciones para su renovación. Existe el problema de las actividades ejercitables sucesivamente y, si en consecuencia, es posible aplicar el instituto de la «prorrogatio».

Sobre este punto es necesario considerar que subsiste una neta diferencia entre la disciplina constitucional y la administrativa de la «prorrogatio». En el caso de los órganos administrativos la prórroga de poderes no es admitida en vía general, a menos que sea autorizada expresamente por la ley, encontrando un límite en el principio de buena marcha sancionado por el art. 97 CI, en el caso de los órganos constitucionales, en cambio, su admisibilidad constituye un criterio general, en

cuanto la interrupción en la continuidad de un órgano altera inevitablemente el equilibrio entre los poderes del Estado.

En el tema ha intervenido la Corte Constitucional a la cual se ha sometido el problema de si el Consejo regional puede legítimamente deliberar también sucesivamente a la fecha prevista por el art. 3 de la Ley n. 108 de 1968, y en particular si puede válidamente perfeccionar un «*iter legis*» no concluido dentro de los plazos previstos por el legislador (sentencia n° 515 de 1995).

El juez constitucional ha intentado atemperar dos distintas exigencias: de un lado, la político-representativa, que deberá inducir a considerar una asamblea legislativa ya vencida; y cuyos componentes aun cuando disfrutan de una menor legitimación no pueden asumir determinaciones susceptibles de condicionar tanto al cuerpo electoral, como a los futuros componentes de la asamblea. De otro, la funcional, según la cual razones de eficiencia del sistema deberán inducir a considerar que la apertura de los procedimientos electorales no debiliten al órgano hasta el punto de determinar la total e indiscriminada parálisis. La Corte Constitucional, en otros términos, se ha orientado en el sentido de equilibrar el principio de representatividad con el de continuidad funcional del órgano.

Con otra sentencia el juez ha afrontado el delicado problema de la tutela concedida a los consejeros como garantía de la autonomía e independencia del órgano.

Según el art. 122 CI, los consejeros regionales —al igual que los parlamentarios— no pueden ser llamados a responder por las opiniones manifestadas o por los votos emitidos en el ejercicio de sus funciones. La Corte Constitucional, llamada a resolver un conflicto de atribución entre el Estado y las Regiones, ha debido precisar el alcance de la citada garantía. En particular, ante la alternativa de si tales garantías deben restrictivamente tutelar solamente las actividades internas de la asamblea o si son susceptibles de interpretación extensiva y dentro de tales límites, se ha intentado definir hasta que punto una determinada manifestación del pensamiento de un consejero regional podía considerarse «opinión manifestada en el ejercicio de sus funciones».

Objeto del conflicto era la tutela de la autonomía constitucional del órgano legislativo regional frente a la iniciativa de un juez, el cual había emplazado a juicio por difamación a un consejero regional como consecuencia de alguna de sus declaraciones, realizadas en el transcurso de una conferencia de prensa, convocada para ilustrar una pregunta dirigida al Presidente de la Región.

La Corte Constitucional, al resolver el conflicto de atribución así surgido, ha acordado acudir a las garantías de los diputados ofrecidas por el art. 68 CI, así como ha interpretado la doctrina y la jurisprudencia, pero ha introducido en este tiempo algunas oportunas y compartidas precisiones. En primer lugar, ha afirmado que la garantía comprende todas las actividades que constituyen explicación de una función conciliar típica, por lo tanto, ha individuado estas últimas, circunscribiéndolas a aquellas previstas por la Constitución o por otras fuentes normativas.

En definitiva, después de haber reconocido la clasificabilidad de las preguntas entre las funciones típicas de los consejeros en cuanto instrumentales al ejercicio de la actividad de control y de responsabilidad políticas, ha realizado una interpreta-

ción extensiva de las mismas, considerando que el poder de pregunta no se agota en la mera reproducción y difusión de su contenido, sino que resulta comprensiva del derecho de «manifestar los propios puntos de vista», «las opiniones que inspiran el propio comportamiento» en sede conciliar, «de referirse a los hechos conocidos en el ejercicio de las propias funciones».

Las relaciones entre las leyes estatales y regionales: premisas para una reconsideración de la cuestión

En materia de relaciones entre las fuentes, uno de los perfiles más controvertido es seguramente el constituido por los efectos de nuevos principios emanados por las leyes marco sobre la preexistente legislación regional. La incerteza está actualmente alimentada, más que por dudas teóricas, de sistematización de las fuentes, por la no uniformidad del dato normativo de referencia.

Por un lado, el art. 10 de la Ley n. 62 de 1953 parece optar decididamente por el principio de la derogación, afirmando que las «leyes de la República que modifican los principios fundamentales, derogan las normas regionales que estén en contradicción con aquéllas». Por otro, una legislación más reciente y probablemente atenta a las importantes críticas avanzadas por parte de la doctrina sobre las congruencias del criterio indicado por la Ley n. 62 de 1953 respecto al principio constitucional de autonomía —parece referirse a un criterio diferente: en particular cuando, en lugar de la derogación prevé una obligación de adecuación por parte de las Regiones. En el caso, por ejemplo, del art. 9 de la Ley n. 86 de 1989 (en materia de adecuación a la normativa comunitaria) y del art. 13 del Decreto legislativo n. 29 de 1993 (en materia de disciplina de la dirección en la Administración Pública).

Por último, se puede atender a la Ley n. 447 de 1995 (ley cuadro sobre la contaminación acústica), cuyo art. 16, con una solución intermedia respecto a las precedentes, prevé un efecto derogatorio diferido. En base a tal artículo, el Consejo de ministros debe, dentro de 90 días desde la fecha de entrada en vigor de la ley cuadro, determinar con un concreto reglamento los «actos normativos incompatibles con la presente ley, que son derogados desde la entrada en vigor del mismo reglamento. La generalidad de la formulación (actos normativos) induce a comprender también las leyes regionales incompatibles con los nuevos principios, como si se produjera una clase de derogación y eficacia diferida.

Por otra parte, a alimentar la incertidumbre sobre este punto concurre también la posición de la Corte Constitucional, que ha manifestado una orientación pragmática, aunque no es muy rigurosa desde el punto de vista teórico —por las razones evidenciadas en el Informe 1.994, p. 710—. El juez constitucional, en efecto, manteniendo aplicable el criterio de la derogación también a las relaciones entre legislación estatal y regional, ha afirmado los nuevos principios derivados de la legislación nacional se aplican directamente, y por lo tanto, derogan, sustituyendo a las normas regionales: quedando la competencias de las Regiones de legislar en coherencia con los principios emanados de la legislación nacional.

Quizás, una vía correcta, para la solución del problema podría consistir en la extensión a todas las Regiones del procedimiento actualmente previsto por el Esta-

tuto especial para el Trentino Alto-Adige. En base a eso, las leyes del Estado que ponen en las materias de competencia regional nuevos principios, no se aplican automáticamente en el territorio de la Región, pero determinan una obligación de adecuación a cargo de las Regiones dentro de los seis meses desde la publicación de la ley en el Boletín Oficial. Transcurrido el plazo en los noventa días siguientes, el Gobierno puede impugnar la Ley regional (o de las Provincias de Trento y de Bolzano), ante la Corte Constitucional para que declare su ilegitimidad.

De este modo, se introducirá en el sistema un mecanismo dinámico, pero cierto, en orden a la individualización de la norma aplicable: hasta la decisión del juez constitucional continúan aplicándose las disposiciones regionales; después, con la anulación, deviene aplicable la legislación estatal.

No se ha de excluir un acercamiento, aunque prudente, a tal perspectiva por parte de la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Un paso, en esta dirección, parece hallarse, en nuestra opinión, en la sentencia n. 153 de 1995. En ella, el juez constitucional, llamado a pronunciarse sobre la legitimidad de una ley de la Región de Sicilia que preveía criterios de determinación de la indemnización diversos de aquellos indicados por la sobrevenida legislación de principios, recuerda primero su precedente opinión jurisprudencial (el sobrevenir en las leyes estatales normas portadoras de principios en grado de constituir un límite al ejercicio de competencias legislativas regionales, comporta, en los casos de segura y directa incompatibilidad entre la Ley regional y la estatal, el efecto de la derogación); después significativamente puntualiza: desde el momento que el juez «a quo», competente para señalar tal eventualidad, afirma expresamente – sobre la base de una noción de abrogación de carácter dogmático en vez de derecho positivo – que las leyes regionales no deben ser consideradas derogadas, razones esenciales de certeza de derecho inducen a esta Corte, frente a una directa oposición entre las disposiciones de Ley regional impugnada y los principios de reforma económica-social..., a declarar la ilegitimidad constitucional de las normas sometidas al propio juicio.

En otros términos, la Corte ante la propensión del Juez común a no considerar denegada la normativa regional, en lugar de retener la cuestión inadmisibile por razón de uno de los presupuestos (en ese caso, la no vigencia de la norma primaria) entra en el caso y declara la ilegitimidad constitucional sobrevenida de la misma. De otra parte, el juez constitucional, al motivar la posición propia, es llamado por la disposición del art. 10 de la Ley n. 62 de 1953, por la cual no se ha de excluir que en presencia de una nueva diferente disciplina del procedimiento, la Corte pueda reconsiderar su orientación.

Las relaciones entre el Estado, las Regiones y los entes locales territoriales y el consiguiente reparto de las competencias

Los reglamentos parlamentarios reservan la parte final del año a la discusión de la ley de presupuestos, de la ley financiera y de procedimientos a ella relacionados: una concreta sesión ocupa, en modo prácticamente exclusivo, la actividad del Parlamento en los meses de noviembre y de diciembre. Por eso, la tendencia a insertar en el cuerpo de tales leyes, una multiplicidad de normas con objetos heterogéneos

que han terminado por transformarlas en un verdadero «monstrum» basta pensar, que la Ley n. 549 de 1995 (Medidas de racionalización de la finanza pública) consta de solo tres artículos, divididos en 389 párrafos, algunos de los cuales de particular amplitud.

Entre las medidas de racionalización de la finanza pública no es difícil descubrir numerosas disposiciones que influyen sobre la competencia regional; sobre el orden de las relaciones con el Estado; teniendo una conexión muy inmediata con las problemáticas de la finanza pública. A este propósito, merece una particular atención la previsión del art. 2 párrafo 4 que delega al Gobierno para adoptar, dentro de los cinco meses desde la entrada en vigor de la ley, uno o más decretos Ley dirigidos a transferir a las Regiones nuevas funciones administrativas en materia de turismo e industria hotelera, agricultura y montes, vivienda pública, formación profesional y artesanía; así como a delegar a las Regiones el ejercicio de funciones en materia de instalaciones deportivas y de transportes, con cualquier modalidad.

Con tal opción, el Parlamento ha puesto en marcha, de hecho, una nueva fase de trasposos de funciones a las Regiones, la tercera después de aquellas de 1972 y de 1977.

Aunque no desconociendo la oportunidad de la citada decisión, acompañada por el hecho de que diversas previsiones contenidas en el precedente decreto de trasferencias (el D.P.R. n. 616 de 1977) no habían sido actuadas, así como no habían tenido alguna continuación significativa sobre el plano de la regionalización de las materias, el éxito positivo del referéndum derogativo, las leyes institutivas de algunos Ministerios – agricultura, turismo y espectáculos (vid. Informe 1994, p. 706), no puede ignorarse, sin embargo, que tal elección se mueve en el surco de la tradición y no tiene en cuenta algunas innovaciones significativas sucedidas en estos últimos años.

En particular, el art. 2, párrafo 4 de la Ley n. 549 de 1.995 no sólo no parece tener en cuenta las propuestas de reforma del art. 118 CI, sino sobre todo parece descuidar la relación entre Regiones y entes locales territoriales introducido por la Ley n. 142 de 1990 sobre el ordenamiento de los Ayuntamientos y Provincias.

Por ejemplo, no se puede dejar de señalar una contradicción, cultural más que normativa, entre el art. 2. párrafo 46 let. e) de la Ley n. 549 de 1.995 y el art. 3 de la Ley n. 142 de 1.990.

El primero, reproduciendo en su formulación el contenido de las precedentes leyes de transferencia de las funciones administrativas del Estado a las Regiones, asigna al Estado la entera titularidad de la competencia para distribuir las funciones entre las Regiones, los Ayuntamientos y las Provincias; distinguiendo aquellas de interés regional de aquellas de interés exclusivamente local. El segundo, por el contrario, presupone un diverso modelo institucional que asigna a las Regiones la competencia de «organizar el ejercicio de las funciones administrativas a nivel local a través de los Ayuntamientos y de las Provincias: hace, por lo tanto, de las Regiones, no el destinatario pasivo de los trasposos de funciones, sino el centro propulsor y de coordinación de la autonomía local (Corte Constitucional, sentencia 343 de 1991), superando una disposición centralista que individuaba en el Estado el único regulador de las competencias de las Regiones y de los Entes locales.

La doctrina más evolucionada, ha interpretado el art. 3 en el sentido que deberá corresponder a la Región distribuir, según los criterios fijados por los arts. 9 y 14 de la Ley n. 142 de 1990, las funciones entre Provincias y Ayuntamientos. La citada interpretación aparece, de otra parte, coherente con las propuestas de reformas constitucional favorables al regionalismo ejecutivo; además presenta la ventaja de superar la vieja regla de una descentralización uniforme de las funciones, dando concreta vitalidad al principio de subsidiariedad. Consecuentemente, el sistema de las fuentes atributivas de la competencia podría ser así delineado: a la Ley general de la República compete delinear los criterios generales de distribución de la competencia a nivel local (art. 128 CI), mientras a la legislación regional corresponde operar concretamente tal distribución, individuando sobre la base del criterio de subsidiariedad— las funciones que deben ser ejercitadas directamente por las Regiones, aquellas asignadas a las Provincias y aquellas atribuidas a los Ayuntamientos.

Tal perspectiva ha sido innovadoramente emprendida por la Región Foscane, la cual ha aprobado las reglas generales sobre cuya base operar la reordenación de las funciones a nivel local (Ley n. 49 de 1.995).

Desde el punto de vista funcional, la Región Toscana ha determinado la específica vacación de las administraciones que funcionan a nivel local precisando que la Región ejercita solo las funciones administrativas taxativamente señaladas por la ley y que corresponden a específicos intereses de carácter unitario; determinando en las Provincias los entes intermedios de enlace entre Regiones y Ayuntamientos, reconociendo a éstos la función de principal destinatario de las funciones administrativas y de gestión.

Desde el punto de vista procedimental, la ley regional, comportándose de forma realista respecto al municipalismo, ha previsto, en orden a la concreta determinación de las funciones a distribuir, un iter participativo. Esta ha instituido un Comité de representantes del sistema de la autonomía local (constituido por el Presidente de la Región, de los miembros designados por el Consejo Regional, dos miembros designados por cada una de las asociaciones representativas de Municipios, Provincias, y Comunidad montana), con el deber de elaborar proyectos de reordenación de las funciones.

No en sintonía con el espíritu del art. 3 de la Ley n. 142 de 1990, aparece también, una ley aprobada por el Parlamento (la Ley n. 447 de 1995, ley cuadro sobre la contaminación acústica), la cual, —en sucesivos artículos— distribuye en sentido vertical la competencia sobre ministerio entre todos y a nivel institucional definiendo los deberes correspondientes respectivamente al Estado (art. 3), a las Regiones (art. 4), a las Provincias (art. 5), a los municipios (art. 6). Pero disponiendo así, sustrae a las Regiones la posibilidad de reorganización de las funciones a nivel local.

A la luz de estas consideraciones no se puede dejar de notar una contradicción en el comportamiento del legislador, en el sentido de que algunas de las tendencias institucionales introducidas por las recientes reformas no son mantenidas luego de forma coherente y homogénea, sino que se entrecruzan de otros procedimientos, dictados por la urgencia.

Otro relevante problema que fatiga el debate doctrinal esta estrechamente conectado al hecho que, por un lado, los ámbitos de competencia legislativa y administrativa de las Regiones no son puntualmente definidos por fuentes constitucionales, por leyes o actos con fuero de Ley Ordinaria; por otra parte, las prescripciones contenidas en leyes generales y orgánicas pueden ser derogadas por sucesivas leyes de sector o de naturaleza procedimental; desde el momento en que falta en nuestro ordenamiento una diversificación —en cuanto a la fuerza jurídica— entre las fuentes primarias. El problema es de validez general, en cuanto afecta tanto a la autonomía de las Regiones como a la de las administraciones municipales y provinciales: en el 2º caso las previsiones contenidas en la Ley 142 de 1990 (nuevo ordenamiento de Municipios y de Provincias) y que otras leyes generales son repetidamente modificadas por la legislación sectorial; en el caso de las Regiones, en cambio, los criterios de reparto de las competencias fijados en el sentido del art. 118 CI, resultan repetidamente derogados por decretos de trasposos .

En atención a las determinaciones de nuevas reglas constitucionales, la tutela de los ámbitos de autonomía propios de las Regiones y de los entes locales es confiado a dos institutos sugeridos respectivamente por la doctrina y por la justicia constitucional: por un lado, la atribución a las fuentes que regulan el reparto de competencias entre los niveles institucionales de una fuerza jurídica particular, capaz de permitir la declaración de ilegitimidad de las leyes que dispongan otra cosa; y la apelación al principio de leal colaboración, por otro lado.

Por cuanto se refiere al primer perfil, razones de certeza de la competencia y de salvaguarda de los niveles de autonomía constitucional, llevarán a asignar a las leyes, que en modo orgánico y sistemático, regulan la esfera de atribuciones de los entes dotados de autonomía constitucional, una fuerza peculiar que las convierte, por un lado, en inderogables por parte de leyes sectoriales, y por otro lado, idóneas para funcionar de parámetro para un juicio de legitimidad constitucional. Hasta ahora el juez constitucional ha dudado, titubeado en manifestar con decisión esta perspectiva. A este propósito la sentencia n. 156 de 1995 puede ser leída según una doble perspectiva. Por una parte, confirma precedentes orientaciones restrictivas confirmando de manera genérica que en relación a las previsiones del D.P.R. n. 616 de 1977 «el Estado conserva el poder de modificar, derogar, o anular las fuentes legislativas estatales de las funciones transferidas a las Regiones». Por otro lado, ante una excepción a lo previsto por el decreto presidencial se declara la inconstitucionalidad, motivándola con la consideración que era, en cuanto limitada a un caso singular, no presenta peculiaridades tales para justificar una modificación del criterio general de atribución de las funciones: en consecuencia, «aparece contraria al principio de buena marcha de la Administración».

De cierto interés es el hecho de que la Corte Constitucional —aunque limitándose al caso de una legislación que introduce derogaciones del todo particulares al criterio general de reparto de la competencia— argumenta la propia determinación individuando en tal comportamiento una lesión del principio de buena marcha de la Administración sancionado por el art. 97 CI: aunque, en nuestra opinión, hubiera sido preferible referirse también al principio de autonomía del art. 5 CI.

Por cuanto concierne, a su vez, al criterio de la «leal colaboración», es recordado que, también en ausencia de un principio general que marque las relaciones

entre el Estado y las Regiones sobre la base de un principio colaboratorio, el juez constitucional ha intentado –como ya se ha visto en el Informe 1994, p. 702– imponer procedimientos que aseguren un adecuado equilibrio entre las acciones de los órganos estatales y las competencias regionales. En particular, la Corte Constitucional ha intentado contemplar una doble exigencia: asegurar la funcionalidad de la intervención pública, evitando inercias y vacíos, y evitar que todo eso se traduzca en una sustancial comprensión de las competencias regionales.

Por ejemplo, en la hipótesis significativa representada por la atribución de poderes extraordinarios de intervención para afrontar un estado de emergencia social y ambiental, la Corte ha precisado que el decidir en situaciones de emergencia no legitima «el sacrificio ilimitado de la autonomía regional» por lo que si, por un lado, ha reconocido la admisibilidad de poderes de ordenanza por parte de un comisario extraordinario; por otra parte, ha pedido no sólo que esos sean adecuadamente circunscritos al objeto, de manera que no invadan la potestad legislativa regional, sino que ha precisado (...) considerando necesaria la búsqueda de un acuerdo en caso de falta de acuerdo dentro de un proporcionado lapso de tiempo, se podrá hacer ... una iniciativa resolutive del órgano estatal para evitar riesgos de parálisis decisional (sentencia n. 127 de 1995).

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, Letrado del Parlamento y Profesor de Derecho Constitucional.

País Vasco

JOSE 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 ALBERTI ROVIRA

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona.

MARC CARRILLO

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona

TOMAS 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

JESUS RUIZ-HUERTA

Catedrático de Hacienda Pública de la Universidad Complutense de Madrid

JOAQUIN 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 Sevilla los días 14 y 15 de marzo de 1996, de modo que las versiones definitivas, responsabilidad de cada autor, han tomado en cuenta las observaciones y sugerencias realizadas durante la discusión general.

El Informe de las Comunidades Autónomas 1995 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,	Presidencia
CANARIAS,	Presidencia
CANTABRIA,	Consejería de 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
MADRID,	Consejería de Presidencia
MURCIA,	Consejería de Presidencia
NAVARRA,	Consejería de Presidencia
PAIS VASCO,	Vicepresidencia

DISTRIBUIDOR

MARCIAL PONS, LIBRERO
San Sotero, 6
28037 Madrid
Tel.: 304 33 03
Fax.: 327 23 67

INSTITUTO DE DERECHO PUBLICO