

## ANDALUCIA

Pedro Cruz Villalón (1)

### 1. Rasgos generales

«Et in Arcadia ego». Andalucía, la primera de las Comunidades Autónomas no sólo por orden alfabético, ha dado de nuevo en 1990 la imagen de sí misma a que nos tiene acostumbrados desde 1980: La comunidad pacífica de la imperturbable mayoría absoluta, de disciplinados relevos en la Presidencia, de inapreciable conflictividad competencial, y cada vez menor actividad legislativa. Sólo las debilidades del «Plan de empleo rural» (P.E.R.) han conseguido recordar que siguen quedando tareas pendientes.

### 2. Ejercicio de las competencias

A) Parlamento de Andalucía. Como se acaba de reseñar, la marca convencional de identidad de la autonomía política, la potestad legislativa, ocupa un lugar muy secundario en el ejercicio de las competencias autonómicas en 1990. Apenas seis leyes ha aprobado el Parlamento de Andalucía en este año, a caballo entre dos legislaturas. De ellas dos corresponden a los Presupuestos de los años 1990 y 1991 (Leyes 1 y 6/90). De las cuatro restantes, la Ley 4/90 es a su vez una modificación de determinados artículos de la Ley 5/84, de Incompatibilidades de Altos Cargos y la Ley 5/90 es una ley de artículo único por la que se configura en la Junta de Andalucía la condición de Promotor Público en materia de viviendas.

Si prescindimos de la Ley 1/90, por la que se flexibiliza la fecha de la convocatoria de elecciones y a la que nos referiremos más adelante, no queda sino la Ley 3/90, de 27 de marzo, para la Educación de Adultos, como única *novedad* legislativa producida en 1990. La Ley, tras un característico y extenso «Preámbulo», se ocupa de definir el concepto y los objetivos de la «Educación de Adultos», articulado en torno a diversas modalidades de planes educativos, crea una Comisión de coordinación y desarrollo de la ley, identifica a los «Centros para la Educación de Adultos» como los sujetos básicos, públicos o privados, a los que se encomienda este objetivo, y contiene algunas previsiones relativas a la ordenación, personal y financiación de estas enseñanzas.

Pero la actividad de un Parlamento no se agota en el ejercicio de la competencia legislativa: En 1990 el Parlamento andaluz ha tramitado 21 interpelaciones, 400 preguntas orales y 697 escritas, ha aprobado 7 mociones y 14 proposiciones no de ley. Entre los debates y resoluciones más

---

(1) Deseo expresar mi agradecimiento por la colaboración y ayuda de mis compañeros de Departamento, en particular Javier Terrón, Vicente Perea y Ana Carmona, así como por la de los servicios de documentación del Parlamento de Andalucía, en la redacción de este informe.

importantes cabe citar los relativos al impulso del autogobierno, al Parque Nacional de Doñana y el desarrollo socioeconómico de la zona, a las repercusiones y consecuencias de la peste equina, a la sanidad, a la crisis en el sector turístico y a la política forestal. Para la actividad durante las dos primeras legislaturas cabe remitirse a J. PÉREZ ROYO y A. PORRAS, *El Parlamento de Andalucía. Análisis de su primera legislatura*, 1987 y a A. PORRAS, *La segunda legislatura: 1986-89* (Administración de Andalucía 1, 141).

B) Consejo de Gobierno. Dentro del amplio capítulo relativo a la actividad normativa del Ejecutivo destacan dos grandes apartados, de un lado todo lo que se refiere a la actividad autoorganizativa o reflexiva de la Comunidad Autónoma, y de otro la actividad prestacional. Así, dentro del primero, y por orden cronológico, cabe citar el Decreto 11/90 por el que se crean las Juntas Rectoras de los Parques Naturales; el Decreto 106/90, por el que se aprueban los Estatutos del Centro Andaluz de Arte Contemporáneo; el Decreto 128/90, por el que se autoriza la constitución de la Empresa Pública Pabellón de Andalucía, S.A.; el Decreto 153/90, por el que se autoriza la constitución de la empresa de la Junta de Andalucía, Empresa Andaluza de Gestión de Instalaciones y Turismo Juvenil, S.A.; los Decretos 182, 183, 184 y 185, por los que se crean diversos institutos de carácter científico; el Decreto 199/90, por el que se autoriza la constitución de la entidad Orquesta de Sevilla S.A. como empresa de la Junta de Andalucía; el Decreto 337/90, por el que se crea la Comisión Central Andaluza de Elecciones Sindicales; el Decreto 383/90, por el que se crea el Instituto Andaluz de Formación y Perfeccionamiento del Profesorado; el Decreto 395/90, por el que se crea el Centro Andaluz de Documentación en Normalización y Fabricación, entre otros.

Ejemplos característicos de normas dictadas en el campo prestacional son el Decreto 28/90, por el que se establecen los requisitos para ingreso y traslado en las residencias para la tercera edad y los centros de atención a minusválidos psíquicos adscritos al Instituto Andaluz de Servicios Sociales; el Decreto 61/90, por el que se establece el sistema de adjudicación de plazas de Guarderías Infantiles gestionadas por el mismo Instituto; el Decreto 66/90, por el que se reconoce la asistencia sanitaria prestada por el Servicio Andaluz de Salud a las personas sin recursos económicos suficientes no protegidas por el sistema de la Seguridad Social; el Decreto 142/90, por el que se aprueba el Programa de Solidaridad de los Andaluces para la erradicación de la marginación y la desigualdad en Andalucía; el Decreto 162/90, por el que se regulan los tratamientos con opiáceos de personas dependientes de los mismos; el Decreto 303/90, por el que se establece un Programa de Fomento de Empleo destinado a la contratación de Agentes locales de promoción de empleo; el Decreto 368/90, por el que se aprueba el Programa especial de intervención sobre drogodependencias en barriadas de actuación preferente y zonas de alta incidencia, y los Decretos 413, 414, 415 y 416/90, relativos a diversas actuaciones en el ámbito de viviendas de promoción pública.

### 3. Actividad institucional en general

1990 ha sido el año de las terceras elecciones al Parlamento de Andalucía. Por tercera vez consecutiva, Andalucía ha dado mayoritariamen-

te su voto al PSOE, que ha obtenido 62 de los 109 escaños que integran el Parlamento (frente a los 60 que detentaba en la pasada legislatura). La oposición se articula en torno a tres grupos parlamentarios, todos ellos a gran distancia del socialista: El grupo popular, con 26 escaños, Izquierda Unida-Convocatoria por Andalucía, con 11, y el grupo andalucista con 10. El espacio socialista aparece muy consolidado en su mayoría absoluta, debiendo el resto de las formaciones repartirse, de un modo u otro, los escasos 50 escaños restantes. En esta ocasión las ganancias han sido sobre todo para el Partido Andalucista, que ha pasado de 2 a 10 escaños, y para el Partido Popular, que ha pasado de 19 a 26; las pérdidas han sido para IU-CA, que ha pasado de 17 a 11, con la desaparición del grupo mixto, que tenía 10 escaños (correspondientes a los dos de la Agrupación Andalucista más diversos «tránsfugas»).

Desde un punto de vista jurídico, la novedad de estas elecciones ha consistido en la modificación del artículo 14.c) de la Ley 6/83, de 21 de julio, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía, por medio de la Ley 1/90, de 30 de enero, como forma de evitar la celebración de las terceras elecciones durante los meses estivales. Acerca de esta problemática ya se dio noticia en la edición de este Informe correspondiente a 1989, por lo que en esta ocasión bastarán algunas referencias complementarias. El citado precepto, en su anterior versión se limitaba a declarar la competencia del Presidente de la Junta de Andalucía para «Convocar elecciones al Parlamento de Andalucía dentro del plazo de treinta a sesenta días desde la expiración del mandato parlamentario». Por su parte, el artículo 26 del EAA preceptuaba en su apartado segundo que «El Parlamento de Andalucía es elegido por cuatro años. El mandato de los Diputados termina cuatro años después de su elección». Finalmente, el artículo 28.3 EAA establece que «Las elecciones tendrán lugar entre los treinta y los sesenta días posteriores a la expiración del mandato». Dado que el EAA no prevé supuesto alguno de disolución anticipada, el juego de ambos preceptos estatutarios llevaba a un «desplazamiento» de la cita electoral cuatrienal, de tal modo que si en 1982 se celebraron en mayo, las de 1986 tuvieron lugar en junio y las de 1990 habrían de celebrarse en julio. A fin de evitar una convocatoria en este mes, o en el de agosto, considerados poco idóneos para procesos electorales, la solución finalmente adoptada consistió en la adición de un inciso al referido precepto de la Ley 6/83, redactado en los siguientes términos: «No obstante, cuando como consecuencia de los plazos previstos por el procedimiento electoral, las elecciones al Parlamento de Andalucía debieran celebrarse entre los días 1 de julio a 31 de agosto, el Presidente de la Junta, previa deliberación del Consejo de Gobierno y bajo su exclusiva responsabilidad podrá anticipar el proceso electoral hasta un máximo de sesenta días».

La Exposición de Motivos de la Ley 1/90 declara que ésta «obedece a la necesidad de eliminar los obstáculos que la época estival pueda imponer al ejercicio del derecho de participación política». La cuestión, sin embargo, es la de la compatibilidad entre el artículo 28.3 EAA y el artículo 14.c) de la Ley 6/83, en su versión de 1990. Pues si bien el añadido inciso del artículo 14.c) se presenta como excepción a su contenido previo es claro que igualmente excepciona al artículo 28.3 EAA, en el que no se hace modifi-

cación alguna. La *técnica* seguida recuerda, pues, a la ya utilizada con ocasión del referéndum autonómico andaluz de 1980, revalidado mediante una modificación legal por la que se adicionaba la Ley orgánica reguladora de las distintas modalidades de referéndum. En aquella ocasión, sin embargo, se introducía una excepción al artículo 8 de la Ley orgánica, que exceptuaba igualmente al artículo 151.1 CE, que no era objeto de adición alguna.

La Ley 1/90 tiene un artículo 2, por el que se introduce una Disposición Transitoria en la citada Ley 6/83, referida concretamente al proceso electoral de 1990, por la que se impide que el Decreto de convocatoria pueda ser expedido antes del 29 de abril de 1990. Con ello, la mayoría socialista se aseguraba un plazo de tres meses para encontrar su propio candidato a la Presidencia de la Junta o, dicho de otro modo, se excluía el que el Presidente socialista de la Junta convocase elecciones antes de que el partido socialista dispusiese la persona de su candidato a la Presidencia de la Junta.

De este modo, mediante Decreto 122/1990, de 30 de abril, el Presidente de la Junta convocó elecciones para el sábado 23 de junio, fecha ésta de la semana que también supuso un compromiso entre los partidarios de su celebración en día laborable y los partidarios de un día festivo: En todo caso, lo que es claro en la situación actual es que siempre, a partir de ahora, se estará en el supuesto del inciso segundo del artículo 14.c), con lo que la excepción a la regla deviene la regla sin excepción.

En la Presidencia de la Junta de Andalucía se ha producido el día 24 de julio el relevo del socialista José Rodríguez de la Borbolla, que no figuraba como candidato, por el socialista Manuel Chaves, cabeza de lista por la provincia de Cádiz. Se trata de un relevo no exento de paralelismos de fondo, si no ya en la forma, con el que en 1984 protagonizaron el socialista Rafael Escuredo y el mismo Rodríguez de la Borbolla.

Desde otro punto de vista 1990 ha sido sin duda «el año del asistente», es decir, el año del «caso Guerra». Sus implicaciones rebasan el ámbito de la Comunidad Autónoma, pues alguna parte, por más que no cuantificada, ha tenido en la dimisión de Alfonso Guerra como Vicepresidente del Gobierno de la Nación. Pero, después de todo, el *escenario* ha sido eminentemente andaluz, y las mismas elecciones de junio se plantearon, siquiera en algo, como plebiscito personal.

#### **4. Modificaciones administrativas importantes**

El Decreto 223/1990, de 27 de julio, sobre reestructuración de Consejerías (BOJA de 28 de julio), ha fijado en diez el número de Consejerías de que consta el Consejo de Gobierno. Su novedad más relevante es la creación de la Consejería de Asuntos Sociales, a la que corresponden las competencias hasta entonces atribuidas a la Dirección General de Servicios Sociales (con sede en la Consejería de Salud), la Dirección General de la Juventud, el Comisionado para la Droga y la Dirección General de Emigración. La Consejería de Cultura es, a partir de ahora, Consejería de Cultura y Medio Ambiente, a la que se adscribe la Agencia de Medio Ambiente. El Decreto

382/1990, de 6 de noviembre, ha modificado la estructura de la Consejería de Educación y Ciencia como consecuencia de la entrada en vigor de la LOGSE. El Decreto 312/90, de 25 de septiembre, ha reestructurado las Delegaciones Provinciales como consecuencia de la reestructuración producida en las propias Consejerías por el Decreto 223/90.

A propuesta de la Comisión Mixta Junta de Andalucía-Diputaciones Provinciales, el Decreto 127/1990 ha traspasado a la Junta de Andalucía las funciones y servicios hasta ahora ejercidas por las Diputaciones Provinciales en materia de Salud.

## 5. Conflictividad

Como escribe M. J. Terol (*Administración de Andalucía* 4, 95), «De las 166 sentencias por las que el Tribunal Constitucional ha resuelto las controversias competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en el periodo comprendido entre 1981 y 1987, sólo una ha puesto fin a una situación conflictiva entre la Comunidad Autónoma y el Estado. Si a eso se une, además, que durante ese lapso de tiempo dicha Comunidad Autónoma ha producido un total de 54 leyes y 1.712 disposiciones con rango inferior a la Ley, no cabe sino concluir constatando el escaso índice de conflictividad que, en términos absolutos, se ha generado entre los dos entes mencionados». Esta tónica se ha mantenido durante los tres últimos años, en los que a la STC 37/87, sobre la Ley de Reforma Agraria, sólo ha habido que añadir la STC 103/88, sobre la Ley de Archivos y, ya en este año, la STC 75/90, recaída en un conflicto positivo de competencias de caracteres idénticos a los planteados respecto de otras Comunidades Autónomas (STC 86, 87 y 89/90): Objeto del conflicto es la Orden de 29 de marzo de 1985 de la Consejería de Educación y Ciencia por la que se dictan normas para proveer las plazas asignadas por la Comunidad en las Escuelas Universitarias de Formación del Profesorado de Educación General Básica, que el Tribunal Constitucional declara conforme al orden competencial.

Estos datos deben ser, sin embargo, relativizados en parte a la vista de los asuntos competenciales pendientes: Diecisiete, siete recursos de inconstitucionalidad y diez conflictos de competencia. Iniciados en 1990 sólo hay uno, número de ingreso 897/90, planteado por Andalucía frente al Estado sobre el artículo 103.2 del R.D. 1471/1989, por el que se aprueba el Reglamento General para desarrollo y ejecución de la Ley de Costas.

## 6. Materiales

Entre los nuevos materiales de estudio del Derecho de la Comunidad Autónoma cabe destacar, A. Porras y J. J. Ruiz-Rico (eds.), *El Estatuto de Andalucía. Estudio sistemático*. Barcelona, 1990, así como, AA.VV., *El Estatuto de Andalucía*, 4 vols. Barcelona, 1990.

1990 ha visto igualmente la aparición de «Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública». Con esta revista trimestral, de la que han aparecido puntualmente los cuatro primeros números, Andalucía

se viene a sumar al grupo de Comunidades Autónomas que cuentan con una publicación especializada en su Derecho público. La edición corre a cargo de la Universidad de Sevilla y el Instituto Andaluz de Administración Pública. Las secciones fijas de estudios, jurisprudencia, crónica parlamentaria, documentos, reseña legislativa, noticias de la administración pública y bibliografía, al término del primer año de existencia de la revista, ofrecen ya un notable material de conocimiento del derecho de Andalucía.