

## **1. Aspectos político-institucionales**

El año 1991 puede ser analizado desde el prisma de la crisis permanente en lo que concierne a la autonomía del País Vasco; que en un solo año existan dos crisis gubernamentales puede no resultar demasiado anómalo; que como consecuencia de la segunda, suba al poder un gobierno antitético con el primero, cuando no de auténtica confrontación, sí que puede considerarse realmente novedoso. Las consecuencias las deduciremos al final de este epígrafe y en tanto lógico efecto del evento crítico.

El dato parlamentario se expone en otro apartado de este trabajo, por lo que nos remitimos al mismo. Indicar con todo, que el gobierno tripartito (PNV-EA-EE) que surge en febrero, aprueba un intensivo calendario legislativo, que en el mes de junio se anuncia que estará compuesto por 45 proyectos de ley. Por su parte, y como exponente de esta preocupación, el Titular del Departamento de Presidencia, Régimen Jurídico y Desarrollo Autónomo, hará público en el Parlamento el programa de actuaciones para la cuarta legislatura, programa de interés por explicitar la demostración más clara del nivel de reivindicación autonómica; en este sentido y con voluntad de fortalecer el autogobierno, se pretendía adecuar las estructuras y procedimientos administrativos a las demandas sociales de los vascos, consolidando la función pública, fijándose como prioridades del desarrollo legislativo la regulación de la estatutaria Comisión Arbitral y la ley municipal de Euskadi.

Desde una perspectiva de considerar que el desarrollo autonómico es una cuestión política y subsumirse en un proceso inacabado, pugnaba una mayor participación autonómica en relación a los órganos constitucionales del Estado, con especial referencia al Senado y al Tribunal Constitucional, así como el hallar cauces participativos en el interior de la política económica y comunitaria europea.

Debe hacerse notar en el plano estrictamente político, la durísima reacción de la oposición frente al gobierno de concentración de partidos de ámbito territorial vasco; la acusación general se centrará en un presunto frentismo nacionalista y se virtualizará en la política de aplicación de la cooficialidad lingüística, considerada como discriminatoria en favor del euskera. La subida al gobierno del PSE-PSOE supondrá un cierto apaciguamiento en la polémica lingüística desatada pocos meses antes.

La reestructuración gubernamental que se produce en el otoño, con la vuelta a la formación de un Gobierno PNV-PSE/PSOE, junto con EE, supone una marginación del calendario legislativo previsto, sin que hasta el momento se hayan explicitado las nuevas prioridades del Gobierno.

La inestabilidad del año que comienza sin Gobierno, se traduce en una serie de consecuencias: la primera, la manifiesta transitoriedad del período derivada

de sucesivos gobiernos que lógicamente apenas sí consiguen asentarse; la segunda, la práctica paralización en determinadas fases temporales, tanto de la actividad legislativa como de la puramente reglamentaria; inflexión no solo cuantitativa sino también cualitativa, como se explicará más adelante, que afectará del mismo modo a la actividad administrativa de gestión, reducida a su vertiente más rutinaria; tercera, la aguda tensión interpartidista, propia de situaciones de crisis y de variables acosos a un poder político tambaleante; una demostración de este nivel, es la escisión que se materializa en el otoño de uno de los partidos que conforman el Gobierno: Euskadiko Ezkerra.

El año fue, desde el mismo plano político institucional, convulso por una serie de irregularidades de obvias resonancias. Concretamente, pruebas selectivas del Servicio Vasco de Salud - Osakidetza fueron anuladas por la Consejería correspondiente (por Resolución 606/91, de 14 de mayo) ante los indicios de haberse prevalido de dichas pruebas determinados miembros o allegados a uno de los partidos en el bipartito del precedente año.

Otro escándalo anterior, el producido por la concesión de máquinas de juego, será también juzgado en el informe del Tribunal de Cuentas y supondrá el cese del responsable en la materia, originando un texto legislativo sobre precisamente el juego.

## 2. El ejercicio de las competencias

### A) LEYES

Si en otros años se hizo notar la parquedad numérica en la producción legislativa, en claro descenso año tras año, el presente ostenta el nivel mínimo, en cuanto que son cinco las normas de rango legal emanadas del Parlamento. Es indudable que el máximo órgano legislativo, de funcionamiento esporádico, tenía otras preocupaciones más relevantes y acuciantes desde la perspectiva política, que aquella consistente en ponerse a aprobar normas legales.

A la causa anterior debe adicionarse la escasa entidad de este conjunto legal, apreciación que sirve de contrapunto al año precedente, en el que al menos fue denotable una serie de leyes de auténtica trascendencia social y de valor reconocido en el ordenamiento jurídico autonómico.

La primera ley cronológicamente es la aprobatoria de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para 1991, promulgada en la sintomática (por lo tardía) fecha de 20 de mayo. Suponía con todo la plasmación de la previsión programática general del gobierno tripartito, que, como se ha indicado, había de entrar en crisis a los tres meses.

El estado de gastos e ingresos ascendía a la cantidad de 476.500.000 pesetas con un montante global ciertamente ascendente. Revelando una preocupación por el estado de la cuestión, esta ley establecerá unos preceptos reguladores de las contrataciones administrativas, fijando los mínimos requeridos para la autorización del Gobierno o del Consejero correspondiente por razón de la materia; aplicándose reglas específicas, de igual sentido, a las ayudas y subvenciones realizadas por la Administración General de la Comunidad Autónoma, con la finalidad de regularizar su concesión.

La otra ley de signo económico, es la de 15 de noviembre, por la que se aprobaba la metodología de la determinación de las aportaciones de las Diputaciones Forales, a la financiación de los presupuestos de la Comunidad Autónoma aplicable al quinquenio a partir de 1992. Ley que reflejaba el grado de cohesión institucional conseguido por el nudo nuclear compuesto por un partido hegemónico en las instituciones forales y autonómicas y que se basaba en el acuerdo previo del Consejo vasco de finanzas.

Exigencias más coyunturales pero ciertamente perentorias a las que ya hemos hecho mención, sirven de pórtico explicatorio a la Ley 4/1991, de 8 de noviembre, que reguló el juego en la Comunidad Autónoma, insistiéndose en las cautelas y formalidades de la autorización administrativa para la explotación del juego, así como para la celebración del mismo. No dejaba de ser coherente con el evento determinante de la propia ley, un amplio elenco de sanciones represivas de las infracciones que se ocasionaban en esta materia. Se estableció un denominado Consejo Vasco del Juego, con participación del Gobierno, de las Diputaciones Forales y municipios, en tanto órgano de estudio, coordinación y consulta.

La regulación de las cajas de ahorro, tanto las que poseían el domicilio social en la Comunidad Autónoma, como las que desarrollaban actividades en ella, se realiza por medio de la Ley 3/1991, de 8 de noviembre, que sirve para dar una cobertura de ley formal a un disperso conjunto reglamentario que actuaba asistemáticamente sobre aspectos puntuales de las cajas de ahorro. Se pretendía ofrecer una visión global de la regulación competencial sobre estas instituciones financiero-sociales, siendo denotable la pormenorización en la ordenación.

Por último, la Ley 2/1991, de 8 de noviembre de modificación de la Ley 2/1988 de regulación del plan general de carreteras del País Vasco, pretendía de forma expresa, agilizar el procedimiento normativo de acomodación del catálogo de la red objeto del plan, acomodándolo a unas circunstancias consideradas en constante variación, mediante la atribución al Gobierno Vasco para su modificación técnica, previo informe de la Comisión del Plan General de carreteras del País Vasco.

## *B) REGLAMENTOS*

Lo expuesto en relación a las leyes puede repetirse, solo que corregido y aumentado en relación al ejercicio de la potestad reglamentaria. La interinidad del año político, la circunstancia de la estricta transitoriedad entre dos gobiernos, supone la razón directa para la inanidad normativa, puesto que los cambios no propician la emergencia de Reglamentos ejecutivos, dado que no se reconoce la paternidad de la ley de origen apoyada por el primer gobierno; ni tampoco parece recepticia la situación para la explayación de una política normativa propia, que requiere un cierto asentamiento institucional.

No obstante, con indudable lógica, se asiste a una proliferación de normas de estructuración departamental, que no se interrumpen ni siquiera con la subida al poder del segundo gobierno. Puede así señalarse, que este curso político es el de la reestructuración departamental, de escasa duración en más de una consejería al quedar afectada dicha estructura por la posterior alteración de octubre. Los hitos decisivos en esta cuestión los constituyen el Decreto de 6 de

febrero, que «ante la creación de un nuevo gobierno y a efectos de llevar adelante un programa», crea, suprime y modifica los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma, determinándose en consecuencia las funciones y asignaciones competenciales correspondientes a los mismos. El siguiente parámetro es el Decreto de 2 de octubre, también denominado de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma, con la consiguiente reasignación de funciones, áreas de actuación y competencias.

En los intersticios de una y otra disposición, e incluso con posterioridad, como indicio de otra nueva oleada «reestructurante», existe una amplia gama de Decretos, que se inician con el de 5 de marzo, dirigido a potenciar la figura del vicelehendakari del Gobierno, configurado en solitario a diferencia de la época anterior (uno por partido gobernante) y dotado de la consiguiente estructura de apoyo. El rosario de normas estrictamente reestructuradoras comienza con el Decreto de 5 de marzo, que establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Industria y Comercio; el de 12 de marzo, de Departamento de Agricultura y Pesca; de 20 de marzo, del Departamento de Justicia; de 9 de abril, del Departamento de Sanidad; de 30 de abril, del Departamento de Presidencia, Régimen Jurídico y Desarrollo Autonómico; de 23 de abril, del Departamento de Transportes y Obras Públicas; de 14 de mayo, del Departamento de Trabajo y Seguridad Social; de 11 de junio, del Departamento de Cultura y Turismo; de 18 de junio, del Departamento de Interior; de 13 de julio, del Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente; de 24 de julio, del Departamento de Hacienda y Finanzas; y ya en la nueva fase, de 10 de diciembre, del Departamento de Urbanismo y Vivienda, que pierde en esos meses el medio ambiente, y en la misma fecha, del Departamento de Comercio, Consumo y Turismo.

En el anodino resto reglamentario, prevalece, en línea con el precedente recién citado, el ejercicio de la potestad organizatoria; así la estructuración orgánica del Instituto Vasco de Administración Pública (Decreto de 30 de agosto); la igual estructuración de los servicios centrales y las áreas sanitarias del Servicio Vasco de Salud – Osakidetza (Decreto de 23 de julio); la estructuración orgánica y funcional básica de la Academia de Policía de Euskadi (Decreto de 14 de mayo); la creación de los Consejos Asesores de Puertos (Decreto de 4 de junio); la creación de la Comisión Técnica de Planificación, Organización e Informática (Decreto de 11 de junio); la creación de la Comisión de Protección Civil de Euskadi, regulándose su organización y funcionamiento (Decreto de 11 de junio); o incluso, la creación y régimen del Museo Vasco del Ferrocarril (Decreto de 17 de diciembre).

En el habitual espacio subvencional, una vez más la fundamental base cuantitativa, es destacable, dada la importancia de la materia, el Decreto de 19 de noviembre, que establecía un Plan de actuación extraordinaria para apoyar a empresas industriales en dificultades, regulando un procedimiento para la concesión de ayudas, cuyos recursos debían de provenir de los presupuestos generales de la Comunidad y de las Diputaciones forales. En igual ámbito de fomento, el Decreto de 29 de octubre regulador de las ayudas para la cooperación y el desarrollo en el tercer mundo, mediante programas de desarrollo integral, por un importe de 350 millones; el Decreto de 16 de julio, sobre medidas financieras en materia de vivienda; el Decreto de 9 de julio, de

cooperación transfronteriza, mediante un fondo para dicha cooperación entre Aquitania y Euskadi; y el Decreto de 18 de junio, aprobatorio del programa de ayudas a las víctimas del terrorismo.

Destacaré a nivel sectorial, una Orden de 11 de junio, del Consejero del Interior, reguladora de los espectáculos taurinos tradicionales del País Vasco (encierros, suelta de reses, etc.), en que se endurecen las condiciones para su autorización y se apodera a la policía autónoma para el control y vigilancia de dichos espectáculos.

Por una Resolución de 28 de enero, del Director de Relaciones Institucionales y Administración Local, se aprobaba la tan necesaria lista oficial de nombres de los municipios de la Comunidad, tanto en euskera como en castellano, estableciéndose en igual ámbito local y por Decreto de 26 de febrero, las normas técnicas para la explotación estadística uniforme de los padrones municipales, a partir del importante padrón municipal de habitantes de 1991.

En una constante anual, también el presente cuenta con un Decreto (de 30 de agosto), regulador del control de la calidad en la construcción, estableciéndose una Comisión para dicho control, en cuanto órgano de seguimiento.

Ante esta reciente enumeración de disposiciones de categoría inferior a la ley, y reiterando los parámetros explicatorios citados con anterioridad, huelga cualquier otro análisis en este apartado.

### *C) ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA*

Una vez más las páginas del Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma se nutren básicamente de actos destinados a un amplio elenco subvencional, con especial atención a la promoción del euskera. Carentes los Departamentos de iniciativas encaminadas a regulaciones de fondo, desprovistos del bagaje proporcionado por la experiencia, se justificaban en una pluriforme actividad de fomento, siempre reconocible en su alta rentabilidad desde parámetros políticos.

Como notas reseñables pueden mencionarse la persistencia de falta de convenios reseñables entre la Administración central y la autonómica, aunque sea perceptible, en las páginas mismas del B.O.C.A., un buen número de acuerdos domésticos entre el gobierno vasco y las instituciones forales o determinados municipios, dirigidos en diversas direcciones y realmente efectivos.

Se asiste asimismo, a un positivo funcionamiento de instituciones puestas en marcha el año anterior. Así, el Ararteko que ha emitido en dos volúmenes su Informe sobre el año 1990. De forma especial es destacable el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, con un importante Informe de fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Euskadi de 1988 (B.O.C.A. del 12 de diciembre), de tono positivo con determinadas «salvedades e insuficiencias»; el igual Informe Diagnóstico sobre los Ayuntamientos de Euskadi 1989 (B.O.C.A. del 26 de noviembre), de conclusión crítica en especial con la referencia a los municipios más pequeños; y por último, sobre la Universidad del País Vasco en el período 1987-88, extremadamente crítico.

Se ha proseguido con la aplicación de la cooficialidad en la Administración Pública, mediante la aprobación de los perfiles lingüísticos propios de los puestos de trabajo. La instrumentalización electoral-partidista de la cuestión

lingüística, plenamente explícita a partir del gobierno tripartito nacionalista, ha supuesto el reavivamiento de la polémica en esta materia, de forma especialmente aguda en el territorio menos vascofónico: Alava. Tampoco hay indicios para la adaptación a una realidad plurilingüe por parte de la Administración periférica, aunque sí se denota un notable esfuerzo en el ámbito peculiar de la Administración de justicia.

Parece digno de reseñarse la progresivamente agudizada crisis en la institución universitaria pública del País Vasco, cuya consecuencia primera fue la dimisión del Rector Barberá y la apertura de un nuevo proceso electoral. La cuestión de la reivindicación de un sector del profesorado de un contrato laboral indefinido, con sucesivas y contradictorias sentencias de la jurisdicción laboral, además de las irregularidades económicas detectadas por el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, han sido fuente de controversias a lo largo del año y causa de un claro deterioro de la institución.

Finalmente han aparecido publicadas por el Instituto Vasco de Administración Pública, cuatro volúmenes de Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco, en jornadas que organizadas en diciembre de 1990, por la Facultad de Derecho de San Sebastián, se celebraron en esta ciudad.

### 3. Conflictos institucionales

Si puede afirmarse algo en materia de conflictos entre las diversas instituciones, es precisamente la ausencia de conflictos. Siendo habitual la referencia a la intensiva «judicialización» del proceso autonómico, especialmente virtualizada en sede del Tribunal Constitucional, con la demostración de que entre el gobierno central y el gobierno y parlamento vasco, se llevaban en 1991 contabilizados 238 procedimientos constitucionales.

Se planteó por parte del Gobierno Vasco la realización de un estudio de los conflictos pendientes, a fin de negociar con el Gobierno del Estado los de posible solución extraprocesal, cuestión que requería ineludiblemente, una negociación entre las instancias implicadas.

El acuerdo tuvo lugar en 1990. La consecuencia para 1991, tal como nos explicita el Viceconsejero de régimen jurídico y desarrollo autonómico del Gobierno Vasco, es que ningún recurso se ha interpuesto, ni por el Gobierno Vasco ni tampoco por las instancias centrales, ante el Tribunal Constitucional, tanto por recursos de inconstitucionalidad como por conflictos de competencias. En el presente año por lo tanto, la noticia de la conflictividad con la Administración Central por parte del Gobierno Vasco y ante el Tribunal Constitucional, consiste precisamente en la falta absoluta de recursos, auténtica novedad reseñable.

Incluso los escasos tres contencioso-administrativos interpuestos entre el poder central y las instancias autonómicas, son impugnaciones del Gobierno Central de los presupuestos forales de los tres territorios históricos en el año 1991, en los que el Gobierno Vasco comparece como coadyuvante de los territorios históricos.

Se ha hecho notar con anterioridad la innegable cohesión interinstitucional que ha presidido el presente año, materializándose por ejemplo, en la ley de

aportaciones de las Diputaciones forales a los presupuestos de la Comunidad Autónoma. La consecución de un hilo conductor común, tanto en Gobierno como en las Diputaciones y en los ayuntamientos capitalinos, al margen del puro resultado electoral y la coherencia ideológica, ha propiciado la inexistencia de un ámbito de relaciones dialécticas y la existencia de unas buenas relaciones entre el sistema institucional intervasco. El pragmatismo a ultranza que predomina en las instancias de autogobierno, por encima de las reivindicaciones de fondo, ha conseguido la firme base de la coalición mancomunada de los poderes que conforman la Comunidad Autónoma.

#### 4. Los planteamientos del gobierno de exigencia autonómica

El Consejero del Departamento de Presidencia, Régimen Jurídico y Desarrollo Autonómico del Gobierno Vasco, había resaltado en marzo los parámetros reivindicativos, que hechos posteriores, de la trascendencia de la nueva composición del gobierno, no han supuesto que fueran marginados. Destacaremos sendos aspectos de este programa de actuación; uno referido a los instrumentos de participación con la Administración Central, cuyo exponente puede centrarse en la Comisión Bilateral de cooperación, considerada como «un órgano valioso en aquellas cuestiones en las que deba haber una relación singular entre ambos Gobiernos, sobre todo con un carácter preventivo de conflictos»; otro, se configura en rededor de las conferencias sectoriales, como instrumentos primordiales de participación en las diversas políticas comprometidas en su actuación, constituyendo el único foro para la relación institucional entre Comunidades Autónomas; se defendía la simplificación del sistema muy disperso en cuanto a iniciativas, con papeles diferenciados según el distinto bagaje competencial que se presente en cada caso.

Por último, indicar que en lo concerniente a la política de transferencias, en cuanto método necesario para complementar el desarrollo estatutario, se preveía un estudio sobre la lista de transferencias pendientes a atender en la legislatura entrante, así como un calendario encaminado a la ejecución de esta política, mediante el acuerdo con el gobierno central, que permitiera sistematizar los trabajos de la comisión mixta de transferencias; precisión que no dejaba de suponer un respaldo a una moción previa aprobada en el Senado con ocasión del debate sobre las Autonomías.

Un curioso contrasentido deducible de este año, puede reseñarse en que al margen de la diatriba partidista, que prima un primer gobierno de concentración nacionalista, y un segundo de coalición PNV-PSE/PSOE, un pragmatismo muy a ras de tierra presenta un bloque de exigencias que no implican divergencias de fondo entre sí. La real puesta en marcha del gobierno de octubre de 1991, plantea el interrogante de si se mantendrá en un futuro inmediato el nivel reivindicativo así planteado.