

ANDALUCIA

Francisco López Menudo

1. Rasgos generales

Una evaluación ponderada de la actividad legislativa desplegada por el Parlamento de Andalucía durante 1992 —año éste de tanta significación para España y especialmente para esta región— aconseja tener a la vista los datos de ejercicios precedentes; y lo cierto es que, tras su comparación no hemos de modificar sustancialmente en esta ocasión apreciaciones anteriormente formuladas en este mismo lugar. La tónica —que es común a la de muchas Comunidades Autónomas— no es otra que la de una escasa producción de leyes formales. Concretamente, tres disposiciones de este rango han emanado del Parlamento andaluz, aparte la consabida Ley de Presupuestos, número éste que se nos antoja exiguo en términos absolutos aunque la verdad es que mejora el balance que ofreció el año precedente tanto en términos cuantitativos como cualitativos.

Ciertamente, la dimensión institucional de la acción legiferante no ha de medirse tan sólo por el número de los actos con forma de Ley que aparecen en los Diarios oficiales, pues no es inusual que muchos de esos actos carezcan de sustancia regulativa, tratándose con frecuencia de meras leyes singulares, o fórmulas autorizatorias para el Ejecutivo, o manifestación, en suma, de una tendencia, cada vez más perceptible, de «administrar legislando», o sea, de utilizar la Ley —con la consiguiente merma de medios defensivos en manos del ciudadano— para resolver cuestiones perfectamente solubles por los modos más o menos ordinarios de la acción administrativa. Bien se comprende, pues, que la verdadera expresión del desarrollo estatutario —que es decir tanto como de la autonomía— no puede cifrarse sólo en el dato de la cantidad de Leyes, con abstracción de cuáles sean sus contenidos. Y en este sentido, hay que resaltar el genuino corte dispositivo, en el sentido «normativo» de la expresión, de las Leyes andaluzas dictadas durante 1992, referidas a materias sobre las que la Comunidad Autónoma ostenta competencias, si no absolutas, si lo suficientemente incisivas como para haber podido acometer la regulación de dichos sectores con un notable margen de posibilidades de ordenación desde una política propia.

Ya dentro de esta clase de Leyes sustantivas que se encargan de desarrollar y dar encarnadura a los preceptos del Estatuto de Andalucía que contemplan competencias en favor de la Comunidad Autónoma, es igualmente un factor importante a valorar, a la vista de esas Leyes y de las disposiciones del Gobierno andaluz que hayan hecho sus veces, si el desarrollo estatutario que

con tales instrumentos normativos se va realizando en el tiempo es un desarrollo equilibrado, expresivo de un calculado orden de prioridades de los intereses públicos a atender, fijado conscientemente por quienes tienen la responsabilidad política de ordenar el proceso de tan alta cuestión, o si se trata de una producción legislativa puramente espontánea surgida a impulsos de la oportunidad, o acaso simplemente —lo que no sería menos grave— de la mayor o menor inquietud al respecto por parte de los órganos que tienen la encomienda y responsabilidad concreta de los distintos sectores y objetivos comprendidos en el haz competencial de esta Comunidad. Aunque no es esta la ocasión ni el lugar de hacer una valoración global sobre la ejecutoria de la Junta de Andalucía en el desarrollo de su Estatuto, siempre será oportuno tener presente, aunque la valoración se reduzca a los estrictos términos de un año, el grado de conexión que las Leyes que van surgiendo guarden con la consecución de los objetivos básicos indicados en ese peculiar artículo 12 del Estatuto de Andalucía —empleo, conciencia de identidad andaluza, aprovechamiento y potenciación de recursos económicos, calidad de vida, superación de desequilibrios internos ...— objetivos que, lógicamente, no pueden quedar en un mero flatus vocis, pues constituyen la expresión de un compromiso solemnizado al más alto nivel; y también conviene repasar esos preceptos estatutarios que contemplan competencias exclusivas o de desarrollo legislativo de la legislación del Estado y que permanecen crónicamente faltos de complementos normativos. A título de ejemplo, podrían traerse a colación dos grandes áreas en las que se advierten vacíos y mucha tarea por realizar de tal naturaleza: las que podemos denominar de infraestructura general (ordenación del territorio, urbanismo; recursos y aprovechamientos hidráulicos; litoral), y de régimen jurídico de las Administraciones Públicas (régimen local, expropiación forzosa, contratación, concesiones, etc).

Quizás no sea preciso, aunque sí conveniente, aclarar que las carencias que puedan detectarse en el plano de la producción legislativa y del desarrollo armónico del Estatuto no prejuzga sobre los posibles esfuerzos y resultados que puedan estar realizándose a nivel de administración o pura gestión y en la más estricta concordancia con los postulados del Estatuto; hay que admitir incluso que en algún sector de la actividad esos resultados puedan ser absolutamente brillantes; pero no es ésta la perspectiva que aquí estamos considerando, sino la de la construcción de un ordenamiento jurídico propio mediante los instrumentos precisos para ello; un ordenamiento capaz de ofrecer el marco de referencia de las acciones subsiguientes, a la par que las auténticas señas de identidad de la autonomía política ejercida; parece claro que por óptima que pudiera juzgarse la acción gestora desplegada, no es pensable que ello fuera a complacer a nadie si tal eficacia en la gestión se logra por modos tecnocráticos que impliquen marginación o renuncia de la acción del Parlamento y, por tanto, del debate político y el ejercicio de la autonomía en su verdadera dimensión.

2. Actividad normativa

A) LAS LEYES AUTONOMICAS

Descendiendo ya al detalle de las Leyes parlamentarias aprobadas en el año de referencia, hay que destacar en primer término, tanto por razón cronológica como de intrínseca importancia, la Ley 1/1992, de 21 de mayo, de Coordinación del Sistema Universitario, pieza de cabecera de un importante conjunto normativo emanado de la Consejería de Educación y Ciencia que, dicho sea de paso, representa exactamente un tercio de las disposiciones emanadas por la Junta de Andalucía, observación esta que tiene mucho que ver con las reflexiones anteriores sobre el relativo valor de los números absolutos y el deseable equilibrio en el proceso del desarrollo estatutario. La Ley 1/1992 integra en un sistema aspectos que ya estaban regulados en otras disposiciones anteriores de la propia Comunidad (Consejo andaluz de Universidades; Consejo Social de las Universidades de Andalucía; adscripción de Centros docentes de Enseñanza Superior), aportando como novedad y con toda precisión (Título I), la formulación de los objetivos y fines a que sirve el instrumento en torno al cual gira toda la Ley —la coordinación— cuyo órgano de planificación, propuesta, consulta y asesoramiento es el Consejo Andaluz de Universidades, adscrito a la Consejería de Educación y Ciencia, quedando establecidas con igual detalle las funciones de dicho órgano, todo ello bajo un modelo de «distrito único» para todas las Universidades de Andalucía, a efectos del ingreso en los Centros Universitarios. Pieza fundamental de esa función coordinadora es la Programación anual que «deberá prever prioritariamente la evaluación de la demanda de estudios superiores y su distribución geográfica en Andalucía; las necesidades de implantación de centros, de infraestructuras y servicios, así como los medios personales y materiales que garanticen la calidad de la enseñanza e investigación universitarias en conjunción con criterios de rentabilidad social y de servicio a los intereses generales de Andalucía». Asimismo, debe destacarse otro punto fundamental de la Ley, regulado en su Título III: la creación de Universidades, Centros y Estudios Universitarios, contemplando su Disposición Adicional Primera una fórmula más flexible para la creación de las Universidades públicas de Almería, Huelva y Jaen en razón al hecho de venir funcionando Centros en dichas Provincias.

Pocas fechas después apareció la Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía, cuyo ámbito se extiende a todos los terrenos forestales en territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, con independencia de quien sea su titular, siendo sus objetivos el de protección y conservación de la cubierta vegetal del suelo y la fauna; la restauración de ecosistemas forestales degradados; la adecuada asignación de usos del suelo y utilización racional de los recursos naturales renovables; la integración del uso social

productivo y recreativo de los terrenos forestales; y el logro de una efectiva participación social en las decisiones sobre las cuestiones a que la Ley se refiere. Se trata, en suma, de una Ley densa de contenidos (100 artículos) que aborda desde una perspectiva general el patrimonio forestal andaluz.

Por último, hay que reseñar igualmente dentro de este Capítulo la Ley 3/1992, de 22 de octubre, de Ferias Comerciales Oficiales de Andalucía, dictada en el ejercicio de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de ferias y mercados interiores, así como la ejecución de la legislación del Estado relativa a ferias internacionales que se celebren en Andalucía. La Ley clasifica los distintos tipos de ferias comerciales, regula lo relativo a Entidades organizadoras y la autorización previa para la celebración de las mismas así como las infracciones y sanciones.

También hay que destacar la presentación en el mes de febrero del Proyecto de Ley del Consejo Consultivo de Andalucía, no habiéndose aprobado aun la Ley al cierre de 1992.

B) ACTIVIDAD REGLAMENTARIA

La actividad reglamentaria del Ejecutivo andaluz ha atendido a sectores muy diversos si bien algunos de ellos destacan de modo especial; así, se observa una cierta concentración de disposiciones en sectores como la educación, vivienda y lo relacionado con los actos conmemorativos del V Centenario del Descubrimiento de América y «Expo'92».

Las disposiciones en materia de educación abarcan los diversos niveles educativos; así, sendos Decretos por los que se establecen las Enseñanzas correspondientes a la Educación Infantil (D. 107), Primaria (D. 105), Secundaria obligatoria (D. 106) y Programas de Formación Profesional Ocupacional (D. 2). Por su parte, otro Decreto aprueba el Plan Andaluz de Formación Permanente del Profesorado no universitario (D. 164); y se regula la supervisión y autorización de libros y material para las Enseñanzas de Régimen General (D. 108), así como las autorizaciones para que los Centros docentes privados puedan impartir enseñanzas de Régimen General (D. 109). El D. 165 crea veintidós Institutos de Enseñanza Secundaria. Por otra parte, otros tantos Decretos crean Facultades de Psicología y Ciencias de la Educación en las Universidades de Granada y de Málaga (DD. 43 a 46); y también se aprueban los Catálogos de los Títulos universitarios oficiales de las Universidades de Cádiz, Córdoba, Granada, Málaga y Sevilla (DD. 166 a 170).

En materia de vivienda destaca, entre otras disposiciones, el Decreto 119/1992, de 7 de julio, sobre financiación para el acceso a viviendas de promoción pública e igualmente —aunque la disposición excede del ámbito de la vivienda— merece resaltar la aprobación de las normas técnicas para la

accesibilidad y la eliminación de barreras arquitectónicas (Decreto 72/1992, de 5 de mayo), disposición esta complementada por otra que establece su régimen transitorio (Decreto 133/1992, de 21 de julio).

Una disposición de gran interés, complementaria de la referida Ley Forestal, es el Decreto 71/1992, de 5 de mayo, por el que se aprueba el Plan de lucha contra incendios forestales que establece lo relativo a la prevención y extinción de incendios y reconstrucción de las superficies afectadas.

Otra disposición a destacar es en materia de sanidad, el Decreto 91/1992, de 26 de mayo, sobre ordenación del Programa de Detección, Extracción y Trasplantes de órganos y tejidos, armonizándolo entre los distintos hospitales de la Comunidad Autónoma, actualizando las normas de acreditación y del Registro y estimulando la detección de donantes.

3. Organización de la Comunidad Autónoma

En este capítulo hay que registrar la creación de algunos órganos e instituciones: el Centro Andaluz de la Fotografía, como servicio administrativo sin personalidad adscrito a la Consejería de Cultura (D. 199); Empresa Pública de Puertos de Andalucía, mediante la cual se descentraliza la gestión de los puertos que no desarrollan actividades comerciales y que le fueron transferidos a la Junta de Andalucía (D. 126); Empresa Sociedad de Gestión y Financiación de Infraestructuras, Sierra Nevada 1995, Sociedad Anónima (D. 86).

También hay que dejar constancia de modificaciones en la estructura orgánica de las Consejerías de Obras Públicas y Transportes (D. 161) y la Consejería de Educación y Ciencia (D. 201).

4. Actividad institucional

En cuanto al espectro parlamentario, el año 1992 refleja absoluta quietud; no hubo variaciones en los grupos, manteniendo su hegemonía el Grupo parlamentario socialista con 62 diputados sobre los 109 del Parlamento andaluz (otros grupos: Popular, 26; IU-CA, 11; Andalucista, 10). Asimismo, no hubo cambio alguno en la estructura del Gobierno, manteniéndose sus diez Consejerías y sus respectivos titulares.

Otras funciones parlamentarias de interés quedan reflejadas en los datos siguientes: fueron admitidas a trámite 41 interpelaciones, siendo sustanciadas 11. Las preguntas orales calificadas favorablemente por la Mesa ante el Pleno se elevaron a 259 y ante comisión fueron 165; se tramitaron ante el Pleno 21 y ante Comisión 66. Las preguntas escritas calificadas favorables

ascendieron a 1018, tramitándose 344. Por otra parte, fueron aprobadas 8 Mociones y 19 proposiciones no de ley (14 ante el Pleno y 5 ante Comisiones).

Entre los debates más importantes deben destacarse los siguientes, aparte los que precedieron a las Leyes antes referidas: Debate sobre el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 20 de enero de 1992 en relación con el nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas; debate general sobre la situación minera de Tharsis; Proyecto de Ley del Consejo Consultivo de Andalucía;¹ Debate del Proyecto de Ley reguladora de la Demarcación Municipal de Andalucía; Debate general sobre la actividad pesquera en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Especial relevancia hay que dar, lógicamente al Debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma de Andalucía, celebrado a finales de junio.²

Hay que referir un Debate de alta resonancia motivado por el llamado «caso Ollero», sobradamente conocido por la opinión pública y al que hubo de enfrentarse la Cámara tras el verano. Además del objeto mismo del caso —presuntas filtraciones en el proceso de la contratación de obras públicas relacionadas con la Dirección General de Carreteras—³ se plantean igualmente sustanciosas cuestiones de interés parlamentario, responsabilidad política, naturaleza y funciones de las Comisiones de Investigación, límites de la libertad de información, etc.

Finalmente, debe dejarse constancia del Informe anual del Defensor del Pueblo andaluz correspondiente a 1991, publicado en el Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía de 11 de septiembre de 1992, donde se manifiestan disfunciones habidas en la observancia de los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso a la función pública de la Comunidad Autónoma; insuficiencias en materia de vivienda; libre elección de Centros docentes; derecho a la tutela judicial y ejecución de sentencias; demoras excesivas en la asistencia hospitalaria; amén de otras incorrecciones en la actuación administrativa de las Administraciones Públicas de Andalucía (notificaciones irregulares, silencio administrativo, actitudes entorpecedoras, etc.).

1. Un comentario de Antonio Porras Nadales y Ana Carmona Contreras a este debate puede verse en «Administración de Andalucía, Revista Andaluza de Administración Pública», núm. 9, 1992, págs. 199 y ss.

2. Del mismo se da cumplida cuenta en la Crónica parlamentaria redactada por Antonio Porras Nadales y Ana Carmona Contreras para el núm. 11 (Julio-Septbre, 1992) de «Administración de Andalucía, Revista Andaluza de Administración Pública», págs. 191 y ss.

3. Vid. reseña de este Primer debate sobre el «caso Ollero» en Antonio Porras Nadales, «Administración de Andalucía, Revista Andaluza de Administración Pública», núm. 12, 1992, págs. 217 y ss.

5. Conflictividad

Siguiendo una tónica que ya puede calificarse como tradicional, han sido mínimas las controversias planteadas entre el Estado y la Comunidad Autónoma en el período que nos ocupa. Hay que registrar el Conflicto positivo de competencia núm. 879/85, planteado por la Junta de Andalucía en relación con una Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 31 de mayo de 1985, dictada en desarrollo del Real Decreto 425/1985 de 20 de marzo sobre medidas para la erradicación de la peste porcina africana; y el conflicto positivo 1065/86 planteado por la Junta de Andalucía —acumulado al 2158/89— contra determinados preceptos del Real Decreto 1101/86, de 6 de junio, por el que se regula la constitución de Organizaciones de Productores de Frutas y Hortalizas.