

*José Manuel Castells Arteche*  
*Alejandro Saiz Arnaiz*

## 1. Aspectos político-institucionales

El año analizado supone el período inicial de rodaje del Gobierno PNV-PSE-EE, que se había formado en el otoño del año anterior. La situación de crisis económica agudizada, con su incidencia en el bloque siderúrgico-naval, base de la industria vizcaína, ha supuesto que el esfuerzo se dirija a paliar los efectos de esa crisis, marginando otros aspectos. Por lo demás, se prosigue el proceso de reestructuración departamental, conformando una considerable hipertrofia de cargos públicos que sitúa el nivel de altos cargos del Gobierno Vasco a la cabeza, cuantitativamente al menos, de los correspondientes autonómicos.

Situación que se ha correspondido con un indudable vaivén tensional entre los tres grupos políticos componentes del Gobierno. A finales del año, la diatriba se ha centrado sobre la normativa de aplicación del bilingüismo respecto de los perfiles lingüísticos de las plazas de funcionarios públicos en las diferentes Administraciones vascas. El debate ha girado sobre los plazos previstos para la acomodación de los perfiles lingüísticos, así como sobre la diferente realidad territorial que requería diferentes soluciones. La cuestión ha quedado abierta cara a la confrontación electoral.

En enero se había presentado públicamente un «Informe sobre las transferencias», elaborado por el Departamento de Presidencia, Régimen Jurídico y Desarrollo Autonómico, en el que se enumeraban hasta 55 bloques materiales pendientes, total o parcialmente, de su transferencia a la Comunidad Autónoma y se fijaban también los medios personales y materiales que permitirían la subrogación de las instituciones autonómicas en la posición que ocupaba en su gestión la Administración del Estado. Restaba, por lo tanto, la subsiguiente negociación sectorial que, en algunos aspectos, como los relativos a aprovechamientos hidráulicos, parecía encaminada a buen puerto dado que la Comunidad Autónoma Vasca era la única instancia comunitaria que se hallaba totalmente desprovista de competencias en esa materia.

El resultado de la negociación durante este año 1992, no parece que ha resultado particularmente positivo. Al cumplirse el aniversario del citado «Informe», el propio Consejero de Presidencia del Gobierno Vasco declaraba públicamente que «el retraso en la culminación del proceso de transferencias

no tiene ninguna explicación en la fecha en que nos encontramos»; acusando al Gobierno central, por esta razón, de «eliminar» el llamado hecho diferencial vasco. Ante la precedente alegación del Ministro Eguiagaray, que afirmaba que «Euskadi se estaba quedando atrás en el desarrollo estatutario con respecto a otras Comunidades por exigir valoraciones económicas sustancialmente diferentes para las mismas transferencias, en base al específico sistema de financiación vasco», el Consejero de Presidencia contraatacaba apoyándose en la singularidad vasca y en la bilateralidad relacional con el Estado, mostrándose pesimista, sin embargo, sobre el curso de las negociaciones abiertas, «incidiendo (esta situación) directamente en el valor del Estatuto como instrumento de normalización política y vertebración social, tal y como se asume en el Pacto de Ajuria Enea».

En febrero de 1992 el ejecutivo autónomo aprobaba un calendario legislativo que incluía un total de 32 iniciativas de ley, sin prejuzgar el contenido de las mismas; de tal modo se reducía en doce proyectos el programa legislativo del anterior gobierno de coalición nacionalista. Nos remitimos al siguiente epígrafe para observar el inicial cumplimiento de este calendario. Con todo, debe hacerse notar que en las prioridades de este calendario no se consiguen poner en marcha a nivel de Gobierno los importantes proyectos sobre la constitución de la Comisión Arbitral, el desarrollo de la ley de armonización y colaboración fiscal, la reforma de la ley de cultura física y deporte y la de la actividad comercial.

Restaban en trámite parlamentario los proyectos de ley de la Escuela pública vasca y de cuerpos docentes, considerados razonablemente como de capital importancia tras la conclusión del pacto escolar entre los tres socios del Gobierno antes del verano.

El Territorio Histórico de Gipuzkoa presentará, a lo largo del año, un duro debate entre los partidos componentes de la Diputación Foral (PNV-PSE) y la oposición (EA-EUE-HB). El hecho de ser la oposición mayoritaria en las Juntas Generales y su actuación conjunta en temas concretos, ha supuesto un singular caso de gobierno por el Parlamento, siendo también una consecuencia la práctica paralización del presupuesto presentado por la Diputación Foral a las Juntas Generales del Territorio. Por el contrario, en el espinoso tema de la autovía con Pamplona, un acuerdo del equipo de gobierno foral supuso la ruptura del bloque anterior y la modificación del proyecto primitivo, al acceder a las pretensiones de grupos afines a HB. La acritud del enfrentamiento no ha tenido parangón en la historia de este singular Territorio Histórico.

Este año ha presenciado las consecuencias de la escisión de Euskadiko Ezkerra. El partido, que entra en una clara crisis, se decantaba al final del año por la apertura de un proceso de convergencia con el PSE-PSOE, en medio de una fuerte polémica. El otro sector, constituido como nuevo

partido político (EUE), iniciaba conversaciones con EA a efectos de una coalición electoral común.

Finalmente resta realizar una breve referencia al descenso perceptible en este año en la violencia terrorista, más basada en causas de éxitos policiales que de pérdida de su peso social.

## 2. Valoración de las actividades de la Comunidad Autónoma

### A) LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA

La primera nota resaltable es la parquedad, una vez más, en la producción legislativa. Además de los retrasos en el calendario legislativo, ocasionados indudablemente por las dificultades consensuales en determinadas materias que eran particularmente conflictivas, no existe la excusa que para determinadas insuficiencias tenía lugar el año anterior, derivadas de las crisis gubernamentales y los correspondientes cambios en el Gobierno.

También es de reseñar la escasa entidad cualitativa que significa este bloque legislativo, si se quiere con la excepción de las leyes de Policía y la del Derecho Civil foral del País Vasco.

También es digno de mención que existen dos leyes de presupuestos publicadas en este año 1992, dato positivo en sí mismo pues ha supuesto que por primera vez la ley presupuestaria del año en curso fuera aprobada con anterioridad al año de ejecución. Se recordará que en el año anterior dicha ley fue promulgada en mayo del mismo año.

La primera ley cronológicamente es la de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1992, de cierto continuismo con la del año anterior. El estado de ingresos y gastos ascendía a la cantidad de 538.071 millones de pesetas, y en cuanto a los créditos de compromiso a la cantidad total de 79.174 millones de pesetas. Una vez más se utiliza esta ley para determinar formas de aprobación del gasto y de las autorizaciones para la contratación administrativa.

En conexión con esta Ley de Presupuestos Generales se encuentra la Ley de 16 de octubre, que partiendo de la Ley del juego aprobada en año anterior, incidía sobre el mismo con un impuesto sobre el bingo y un recargo de la tasa sobre el juego que tiene lugar mediante máquinas aptas para la realización de juegos de azar; haciendo depender los tipos de gravamen y los aspectos procedimentales y de gestión de ambos, de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma.

Una ley que puede reputarse de importancia es la de 1 de julio, relativa al Derecho Civil Foral vasco. La existencia en Bizkaia y Alava de un derecho foral escrito requería su adaptación al momento presente, eliminando

anacronismos que incluso la compilación de 1959 había mantenido. Desde 1982 se venía trabajando en diversos foros sobre este proceso de modernización que culmina en la presente ley. De tal modo, se declara expresamente que constituye el Derecho civil foral de los Territorios Históricos del País Vasco, las disposiciones de esta Ley, la costumbre —con fuerza en Gipuzkoa— y los principios generales del Derecho.

La ley más significativa de este año tal vez sea la de 17 de julio, de Policía del País Vasco. La realidad de una Policía autónoma —Ertzaintza—, desplegada en la mayor parte del Territorio vasco y contando con más de 5000 efectivos operativos en el presente momento, resaltaba en su intensidad con la práctica ausencia de normas legales o reglamentarias de regulación de esta institución, salvo un Reglamento aprobado por la Junta de Seguridad en 1982, que equivalía a una normativa orgánica del cuerpo. La Ley tratará de rellenar los espacios vacíos y reflejar el nivel normativo de otras Comunidades equiparables en competencias en esta materia. De una simple tacada se ordenan temas como la Administración de seguridad de la Comunidad Autónoma, la coordinación de las policías locales, la regulación del régimen del personal de los cuerpos de policía dependientes de las distintas Administraciones públicas vascas, creándose, además, la Academia de Policía del País Vasco que venía funcionando desde 1980, un centro de elaboración de datos para el servicio policial y el Consejo de la Ertzaintza.

Curiosamente, el aspecto más conflictivo se situó en el debate parlamentario en la integración, en tanto sección diferenciada, en la propia policía autónoma, de los miñones pertenecientes a la Diputación Foral de Alava, último residuo provincial de las tradicionales policías forales.

De leyes menores pueden considerarse la de 16 de octubre, que establecía una nueva capitalidad de partidos judiciales ante la creación de dos nuevos municipios en el Territorio Histórico de Bizkaia y la de 8 de mayo, de adaptación a la Ley general de la función pública vasca del personal al servicio del Consejo de Relaciones Laborales.

## B) LA POTESTAD REGLAMENTARIA

Lo indicado de forma sumaria en relación al apartado legislativo puede repetirse, en cuanto notas características definidoras, de la actividad reglamentaria de la Comunidad Autónoma. En términos comparativos con años anteriores a 1991, se denota una gran parquedad normativa, salvo en el aspecto de reestructuración departamental, dato que revelaba el período de rodaje propio de la nueva experiencia del también novedoso Gobierno autonómico.

Se ha hecho notar la proliferación de normas de estructuración departamental, culminando de este modo el proceso abierto el año anterior.

Así, por Decreto de 11 de febrero, se vuelve a establecer la estructura orgánica del Departamento de Economía, Planificación y Medio Ambiente; también en Decreto de 11 de febrero, se modifica el Decreto anterior que estableció la estructura del Departamento de Transportes y Obras Públicas; el 18 de febrero se modificaba igualmente la estructura del Departamento de Educación, Universidades e Investigación; el 31 de marzo, le tocaba el turno de la estructuración orgánica al Departamento de Justicia; finalmente, el 28 de julio, un Decreto regulaba la estructura orgánica del Departamento de Sanidad.

En el un tanto anodino resto reglamentario citaremos aquellos apartados materiales que despiertan interés por su connotación con una determinada preocupación política. Prosiguiendo por el espacio del ejercicio de la potestad organizatoria, desciende su entidad cuantitativa en relación a períodos anuales anteriores; con todo, destacaremos en este último plano el Decreto de 7 de abril, que, saliendo al paso de un peligroso vacío, establece el contenido de la documentación general para la creación de sociedades públicas pertenecientes a la Administración Institucional del País Vasco, así como de los requisitos necesarios para la aprobación de los presupuestos de las mismas; el Decreto de 13 de octubre, de leve modificación de la norma que determinó la composición y funcionamiento de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco; el Decreto de 25 de febrero, de creación y régimen de la Comisión «Mesa del Agua de Euskadi», con participación de las Diputaciones Forales y a la que sólo faltaba la transferencia por el Estado de las competencias en la materia; el Decreto de 31 de marzo de creación del Consejo Consultivo de Turismo del País Vasco, en cuanto órgano asesor en la referida materia; o el Decreto de 28 de julio, creador y regulador del Registro especial de Arrendamientos rústicos del País Vasco, cuya gestión se encomendaba a las Cámaras agrarias territoriales.

Citando apartados materiales de interés se destacan las cuestiones ligadas al medio ambiente. Así, el Decreto de 24 de noviembre, que desarrollando la ley de protección y ordenación de la reserva de la biosfera del Urdaibai, regulaba la emisión de informes por el Patronato en relación con los planes de ordenación urbana y cualquier otro plan sectorial; dos Decretos de 14 de enero, uno de los cuales crea el plan de ordenación de los recursos naturales del área de Valderejo, en Alava, y el otro declara parque natural dicha área mediante la configuración de un plan rector y otro de gestión.

En el clásico y manido espacio subvencional, y ligando con el anterior apartado, debe mencionarse el Decreto de 4 de febrero, por el que se establecieron las normas básicas para la concesión de subvenciones a empresas en materia de medio ambiente, adaptándose así a la normativa medioambiental comunitaria. En el difícil tema de la crisis industrial se encuentra inserto el Decreto de 18 de febrero, de desarrollo de un Decreto del año anterior, sobre el plan de actuación extraordinario para empresas

industriales en dificultades; en igual marco de incentivación de actividades de investigación y desarrollo tecnológico en el sector industrial, el Decreto de 5 de mayo. En parecida fórmula de fomento, el Decreto de 11 de febrero, sobre medidas de ordenación del sector de leche de vaca.

En este mismo apartado puede incluirse el Decreto de 31 de marzo que regula las ayudas (650 millones de pesetas), por parte de la Comunidad Autónoma, para la cooperación y desarrollo de los países menos favorecidos, o el Decreto de 24 de marzo, regulador de las subvenciones destinadas a los centros vascos ubicados fuera de la Comunidad Autónoma. En materia de vivienda, el Decreto de 29 de abril estableció mejoras financieras respecto de viviendas de protección oficial, y el Decreto de 17 de marzo que regulaba la financiación cualificada y las ayudas directas a conceder a operaciones de adquisición y urbanización de suelo con destino preferente a la promoción de viviendas de protección oficial.

En lo que concierne a educación, el Decreto de 14 de junio creaba el Instituto para el desarrollo curricular y la formación del profesorado, en cuanto órgano de asesoramiento en la implementación de la innovación y reforma educativa; tema, el curricular, que será afrontado desde diversas claves: así, el Decreto de 11 de agosto determinaba el currículum de la educación infantil y otro de la misma fecha establecía el currículo de la educación primaria.

En sanidad, reseñar el Decreto de 27 de enero que estableció diversos órganos de contratación en el Servicio Vasco de Salud/Osakidetza y el Decreto de 1 de septiembre que ordenaba y regulaba los servicios farmacéuticos de los hospitales vascos.

Como consecuencia de la preocupación suscitada por diversas denuncias en materia de juego y en desarrollo de la Ley de 8 de noviembre de 1991, un Decreto de 30 de junio pretendía regular las condiciones para la obtención de las autorizaciones administrativas de empresas operadoras de máquinas recreativas con premio tipo B.

Sobran mayores análisis en esta sistematización de disposiciones generales aparecidas a lo largo y ancho de 1992.

### C) ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

Como correspondía a la circunstancia del nuevo Gobierno, el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma, de forma especial en el primer semestre del año, se nutre de un abundante elenco de nombramientos de altos cargos y de personal de confianza de esos altos cargos, aunque en dato también perceptible en otras Administraciones públicas, abundan los casos de no cobertura de este último tipo de personal.

Tampoco representa ninguna novedad la proliferación de subvenciones con muy especial incidencia en la promoción del euskera en particular y de la cultura vasca en general.

Aparecen también en las páginas oficiales diversos convenios, entre los más habituales aquellos suscritos por la Administración autonómica y las forales; en ocasiones intervienen en estos acuerdos domésticos municipios vascos concretos, sobre todo los de las capitales.

En el ordinario funcionamiento institucional, debe destacarse el Informe al Parlamento vasco del Ararteko correspondiente al ejercicio de 1991. Así, el volumen II supone un extenso y riguroso análisis de la situación de los enfermos mentales en hospitales psiquiátricos.

Respecto del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, su actuación y correspondientes informes son numerosos a lo largo del año, comenzando por el polémico sobre la Universidad del País Vasco, siguiendo por los referentes al Ayuntamiento de Bilbao (B.O.C.A. de 26 de febrero), a la Cuenta General de 1989 del Territorio Histórico de Alava (B.O.C.A. de 6 de mayo), a la igual cuenta general de la Comunidad Autónoma de Euskadi (B.O.C.A. de 27 de junio), a la Cuenta General del Territorio Histórico de Gipuzkoa (B.O.C.A. de 12 de agosto) y a la Cuenta General del Territorio Histórico de Bizkaia (B.O.C.A. de 9 de septiembre), siempre correspondientes al año 1989.

### 3. Conflictos institucionales

En el funcionamiento ordinario del entramado institucional vasco, especialmente del referente a las instituciones comunes con las Diputaciones Forales, la homogeneidad en la composición política entre las diversas partes del conjunto ha hecho más fluido el nivel relacional, sin que se revelen tensiones entre estas instituciones. Se ha indicado ya el altísimo nivel conflictivo en el Territorio Histórico de Gipuzkoa, no transplantable sin embargo a sus relaciones interinstitucionales.

Prosiguiendo con la praxis iniciada en 1991, en datos proporcionados por el Viceconsejero de régimen jurídico y desarrollo autonómico del Gobierno vasco, la noticia sigue siendo la falta absoluta de recursos tanto ante la jurisdicción contencioso-administrativa como ante el Tribunal Constitucional, al menos desde la perspectiva de las instituciones vascas. Desde el plano Estado-Comunidad Autónoma es detectable un único recurso contencioso-administrativo interpuesto por el abogado del Estado contra la Orden de 14 de febrero, del Departamento de Transportes y Obras Públicas, por la que se elevaban las tarifas en los servicios públicos discrecionales de transporte de viajeros por carretera de más de nueve plazas.

Debe reseñarse, en todo caso, la interposición de dos recursos de inconstitucionalidad: uno, por parte del Presidente del Gobierno del Estado contra determinados preceptos de la ley de 1 de julio, del Derecho Civil foral del País Vasco; el otro, planteado por 55 senadores del Grupo Popular contra la integración de los miñones en la Ertzaintza, prevista en la ley de 17 de julio de Policía del País Vasco. Es preciso destacar que la reacción autonómica ante el primer recurso de inconstitucionalidad ha sido muy inferior a la que produjo igual recurso contra la ley catalana de filiaciones. No han existido, en este mismo año, conflictos competenciales.

La placidez de las relaciones internas se contradice con el aplazamiento de la aprobación del proyecto de ley municipal, previsto inicialmente en el calendario legislativo aprobado por el Gobierno autónomo en febrero. La gran complejidad de esta disposición explica, que no justifica, esta dilación en una norma transcendental para el correcto funcionamiento de las entidades locales vascas.