

1. Crónica de la tarea normativa desarrollada por la Junta de Andalucía en 1989

En general, la obra normativa de la Junta de Andalucía durante 1989, responde a las mismas características que la de todo el período en que se inscribe, esto es, el de la segunda legislatura iniciada en 1986. En ella, una vez superada la perentoriedad de proceder al desarrollo normativo de las instituciones y de algunos preceptos de contenido programático recogidos en el Estatuto, que presidió la tarea de la Junta durante su primera legislatura, se entró en una etapa en la que el tono político de su actividad normativa anterior desapareció para dar paso a un tipo de normas caracterizadas por su elevado tecnicismo e incluso en el caso de las leyes por su contenido marcadamente reglamentario.

Así e independientemente del estudio financiero que merezca la Ley de Presupuestos para 1989, debe destacarse que creó el Instituto Andaluz de la Mujer como Organismo Autónomo de carácter administrativo, dependiente de la Consejería de la Presidencia. Y aunque modificó los artículos 40.4 y 53.2 de la Ley General 5/1988, de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Adalucía, tales reformas no puede decirse que introduzcan alteraciones sustanciales respecto al diseño que de la hacienda autonómica realizaba la mencionada norma de aplicación de los criterios generales sentados al respecto en la Constitución y en el Estatuto.

En virtud de la Ley 1/1989, de 8 de mayo, de Coordinación de las Policías Locales, la Junta de Andalucía ha desarrollado la previsión de su art. 14.2 que le faculta para efectuar la coordinación de las policías locales andaluzas, «sin perjuicio de su dependencia de las autoridades locales». Pues bien, independientemente de que eso no signifique que el legislador andaluz haya renunciado a la creación de un Cuerpo de Policía Andaluza, tal y como prescribe el art. 14.1 del Estatuto, no cabe duda de que por las características de la materia a la que se refiere, la aplicación de la Ley 1/1989 estará en función, en buena medida, de su aceptación por las corporaciones locales de que dependen directamente las policías cuya acción se pretende coordinar. De ahí que su Disposición Adicional inste a los Ayuntamientos que tengan Cuerpos de Policía a que en el plazo de un año desde la publicación de la Ley, dicten sus reglamentos de Organización y Servicios. Además, la Ley en cuestión se preocupa de definir el tipo de coordinación que persigue, consistente en «establecer los mecanismos para unificar los distintos criterios profesionales de actuación y fijar los medios para homogeneizar las Policías Locales de Andalucía, a fin de lograr una acción que mejore su profesionalidad y eficacia, tanto en sus acciones individuales como en las conjuntas, integrando un sistema de seguridad común y proporcionando iguales servicios a todos los ciudadanos. A tal fin, crea instrumentos orgánicos de colaboración que se canalizan principalmente a través de la

Comisión Andaluza de Coordinación de la Policía Local, así como de otro tipo, que buscan la homogeneización de las distintas escalas de los Cuerpos de Policía y la uniformidad en la formación de sus integrantes; en ésta realiza una función principal la Escuela de Seguridad Pública de Andalucía.

En cuanto a la Ley 2/1989, 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, se inscribe en el ámbito de las competencias asumidas por la Junta de Andalucía, en virtud de lo establecido en su art. 15.1.7, en materia de medio ambiente.

El mismo criterio al que responden algunas de las medidas legislativas mencionadas anteriormente se advierte también en la Ley 3/1989, de 2 de diciembre, por la que se determina la capitalidad de los Partidos Judiciales ubicados en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, cuyo contenido marcadamente reglamentario viene condicionado por el carácter de la competencia que le atribuye el art. 52.2 del Estatuto limitada al desarrollo de lo dispuesto al respecto en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

A nivel reglamentario, la Junta de Andalucía ha adoptado un número relativamente elevado de disposiciones que, en buena medida, responden a la idea de coordinar sus competencias en determinadas materias con las que paralelamente corresponden a las corporaciones locales. Este es el caso del Decreto 47/1989, de 14 de marzo, de coordinación de los Planes Provinciales de Obras y Servicios; del Decreto 48/1989, de 14 de marzo, de Cooperación Económica de la Junta de Andalucía a los Planes Provinciales de Obras y Servicios de competencia municipal para el ejercicio de 1989; del Decreto 49/1989, de 14 de marzo de Coordinación de los Planes Provinciales de Obras y Servicios para 1990; del Decreto 51/1989, de 14 de marzo de normas generales para la aplicación del Plan de Cooperación Municipal.

Otro buen número de normas reglamentarias se inscriben en el ámbito de la política de servicios sociales de la Junta de Andalucía, aunque orientadas fundamentalmente hacia su vertiente organizativa, y que no merece la pena mencionar. Por último, es posible identificar un número indeterminado de disposiciones dictadas por el Ejecutivo andaluz que responden a medidas puntuales de la Comunidad Autónoma en determinados sectores de su actividad. En esta última categoría se inscribe el Decreto 152/1989, de 27 de junio por el que se establecen normas para la prevención y extinción de incendios forestales.

2. La actividad parlamentaria de la Junta de Andalucía durante 1989

Naturalmente, la obra normativa de la Junta de Andalucía durante 1989 no alcanza a expresar en su totalidad la actividad desplegada por dicha Comunidad Autónoma en ese periodo. Buena parte de su actuación se ha desenvuelto en el ámbito puramente parlamentario mediante actos que por sus propias características no están llamados a traducirse en disposición alguna.

En este sentido debe constatarse que el número de proposiciones de ley presentadas ante el Parlamento (13) rebasó ampliamente el de los proyectos

de ley elaborados por el Consejo de Gobierno (5), aún cuando en su gran mayoría tales proposiciones no lograran superar ese trámite de iniciativa legislativa sino cuando eran asumidas por el grupo de la mayoría.

Por otro lado, la función de control del Gobierno ejercida por la Cámara se ha operado sustancialmente a través de las preguntas e interpelaciones dirigidas casi exclusivamente a poner de manifiesto determinados incumplimientos del Ejecutivo en el área de la política local y comarcal, que no merece la pena detenerse a exponer dada su escasa entidad.

Paradójicamente, el Parlamento de Andalucía ha desplegado durante 1989 una interesante actividad investigadora respecto de la labor del Gobierno que, por lo demás, había venido desarrollando desde muy atrás. Así a la Comisión de Investigación sobre el asunto del Edificio Presidente, cuyos trabajos se llevaron a cabo en 1987, y que obligaron al Gobierno a rectificar su posición inicial sobre la compra de dicho edificio para ubicar en él las dependencias de varias Consejerías, y a las sesiones que dedicó la Comisión de Política Territorial a investigar posibles anomalías en la recalificación de terrenos colindantes al Parque Nacional de Doñana; siguieron durante 1988 y 1989 las tareas de la Comisión de seguimiento y control del ente público RTVA, que se centraron en el estudio de las presuntas irregularidades en la gestión del mencionado ente público, que llegaron a provocar momentos de fuerte tensión entre la mayoría parlamentaria y la oposición, superados gracias a la mediación del Presidente de la Cámara.

Hemos dejado deliberadamente para el final el análisis de una cuestión que ha preocupado a los partidos políticos y las instituciones andaluzas durante la última legislatura. Se trata de la falta de previsión del Estatuto de Autonomía de Andalucía acerca de la posible disolución de la Cámara por el Presidente y a la convocatoria anticipada de elecciones. El problema consistía en que, atendiendo al momento en que se inició la legislatura en 1986, las elecciones para la renovación de la Cámara habrían de producirse en el verano de 1990, lo que movió a todos sus grupos políticos a buscar una fórmula que permitiese adelantar o retrasar tales elecciones.

De ello se ocuparía la Asamblea en los últimos meses de 1989, en los que los distintos grupos parlamentarios desplegaron una intensa actividad negociadora que ha dado sus frutos a comienzos de 1990 con la reforma de la Ley 6/1983, de 21 de julio, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma.

En efecto, en la sesión plenaria de 17 de enero de 1990, el Parlamento se ocupó en primer lugar de dos proposiciones de ley presentadas por la Agrupación Parlamentaria Andalucista. Mediante la primera, se trataba de modificar la citada Ley 6/1983, de 21 de julio del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía, facultando al Presidente de la Junta de Andalucía para disolver anticipadamente la Cámara y convocar elecciones. En virtud de la segunda de dichas proposiciones se reformaría la Ley 1/1986, de 2 de enero, Electoral de Andalucía, adecuándola a este supuesto de disolución anticipada. En su defensa argumentó el referido Grupo Parlamentario que, al haber accedido Andalucía a su autonomía por la vía contemplada en el art. 151 de la Constitución, era preciso dotarla de

iguales mecanismos a los que disponían las demás Comunidades Autónomas de este tipo para articular sus relaciones entre sus Asambleas y sus correspondientes Gobiernos. Se alegó, en concreto, que tanto en el País Vasco, como en Cataluña y en Galicia, han aprobado sus parlamentos autonómicos leyes que permiten sus disolución anticipada y la convocatoria de nuevas elecciones por los Presidentes de sus respectivos órganos ejecutivos.

Sin embargo, para los grupos parlamentarios Popular y de Izquierda Unida, las proposiciones de la Agrupación Parlamentaria Andaluista de facultar al Presidente de la Junta de Andalucía para disolver anticipadamente el Parlamento implicaba modificar el equilibrio de poderes que consagra para Andalucía su Estatuto fortaleciendo al Presidente de la Junta en detrimento del Parlamento y entendían que una revisión de dicho equilibrio de poderes sólo debía acometerse reformando el Estatuto. Algún parlamentario de Izquierda Unida llegó a sostener a este respecto que la propuesta andaluista acentuaba el carácter presidencialista del régimen político instaurado por el Estatuto de Autonomía; la realidad, sin embargo, es que instaura los mecanismos oportunos para poder conceptuarlo de régimen parlamentario, pues no sólo consagra la institución de la moción de la censura (lo que junto a la necesidad de que el candidato a Presidente de la Junta obtenga la confianza del Parlamento —mediante el voto de investidura— para poder formar gobierno, bastaría para calificarlo como tal), sino que, además, contempla el instrumento de la cuestión de confianza propio del régimen parlamentario.

Sea como fuere, para los restantes grupos parlamentarios distintos al andaluista, era prioritario salvar el escollo de tener que celebrar unas elecciones en verano. De ahí que conviniesen en buscar una fórmula lo más ajustada a esa finalidad, que al mismo tiempo salvase las dudas que respecto a su constitucionalidad planteaba la habilitación al Presidente de la Junta para disolver anticipadamente el Parlamento sin reformar el Estatuto.

Con ese fin, los grupos Socialistas, Popular de Andalucía, Izquierda Unida Convocatoria por Andalucía y Mixto suscribieron conjuntamente una Proposición de Ley dirigida a modificar el art. 14.c) de la Ley 6/1983, de 21 de julio, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía. En virtud de la misma, su Presidente, como representante de la Comunidad Autónoma, estaría facultado para:

«Convocar elecciones al Parlamento de Andalucía que tendrán lugar entre los treinta y los sesenta días posteriores a la expiración del mandato parlamentario. 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».

Además y en el mismo orden de cosas, la referida Proposición de Ley añadía una Disposición Transitoria Segunda a la mencionada Ley del siguiente tenor:

«En relación con lo dispuesto en el art. 14 c) de la presente Ley, para las

elecciones autonómicas que deberán celebrarse en 1990, el Decreto de convocatoria electoral no podrá ser expedido antes del día 29 de abril».

De esta forma se habilitaba al Presidente para que convocase elecciones fuera del período estival, pero sin que de eso se derivase la necesidad de disolver la Cámara, respetándose con ello la prescripción del art. 26.2 del Estatuto de Autonomía, en virtud del cual el mandato de los Diputados autonómicos concluye cuatro años después de su elección, que de haber sido ignorado por una disposición legal tal vez hubiese ocasionado problemas de difícil solución. Naturalmente, una Proposición de Ley así, que contaba con ese amplio respaldo, sería aprobada con los únicos votos en contra del Partido Andalucista, para la cual se optó por tramitarla por el procedimiento de lectura única.