

## 1. Rasgos generales

Al evaluar la actividad legislativa desplegada por el Parlamento de Andalucía durante 1.992 señalábamos que aunque dicho ejercicio mejoraba el balance ofrecido por años precedentes, no podía considerarse superada la tónica —común a la de muchas Comunidades Autónomas y denunciada por muchas voces desde todas ellas— de la escasa producción de Leyes formales. Es comprensible que en algunos casos tal observación no sea bien aceptada y se rechace —a veces con cierta destemplanza— con un argumento tan típico como esperado: que la ejecutoria de toda una Comunidad Autónoma no puede ser evaluada, simplistamente, por el número de Leyes aprobadas en su Parlamento.

Si dicha aseveración fuera del todo cierta, no sería coherente ufanarse o incurrir en autocomplacencias excesivas ante el caso contrario, o sea, ante la presencia de un período temporal bien dotado de normas de tal rango, pues, aplicando idéntico razonamiento, tampoco podría decirse que una mayor producción de Leyes formales reflejaría por sí sola el buen pulso de las instituciones.

Afortunadamente, durante el año 1.993 al que aquí nos referimos, el Parlamento andaluz ha aprobado más del doble de Leyes que en el año precedente, lo que puede ser calificado como un hecho notable, sobre todo puesto en relación con las cifras de años anteriores y con las de otras Comunidades Autónomas. Es justo resaltarlo así.

Ante todo ello, creemos nosotros que tan fundada resulta la censura ante una baja producción legislativa, como el encomio ante una actividad brillante en tal sentido, pues con independencia de cuáles sean los niveles globales de eficacia, si ello fuera medible, que la Comunidad Autónoma en su conjunto pudiera acreditar, nos atrevemos a afirmar que nadie apostaría en ningún caso por un modelo de acción de tipo tecnocrático en que el Parlamento quedase relegado a un segundo plano y el Estatuto de Autonomía crónicamente falto de desarrollo por las normas que están llamadas a hacerlo. Parece claro que las señas de identidad de la autonomía política ejercida han de cimentarse en el debate político y la acción del Parlamento. Por demás, parece también claro que una ejemplar actividad de la Cámara en todas sus vertientes, dice mucho por sí sola de la buena puesta a punto no sólo del propio Parlamento sino del resto de la organización de la Comunidad.

Han sido nueve las Leyes aprobadas por el Parlamento Andaluz, aunque una de ellas, aprobada el 15 de Diciembre, lleva formalmente fecha de 11 de Enero

de 1.994. Se trata de la Ley 1/1.994 de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía —cuyo comentario queda diferido a su ejercicio correspondiente— y que, aparte su intrínseca relevancia, ofrece la particularidad de inaugurar un área de acción —ordenación del territorio, urbanismo y vivienda— tradicionalmente vacío de regulaciones autonómicas de rango legal.

No sólo es estimable ese grupo de Leyes por su número sino porque se trata de normas de auténtico contenido regulador, no tratándose, pues, de puras Leyes de caso concreto aunque, ciertamente, quedan muy cercanas a esta categoría las creadoras de las Universidades de Almería, Jaen y Huelva. Entre todas ellas nos parece muy destacable la Ley 8/1.993 de 19 de Octubre del Consejo Consultivo de Andalucía.

Por lo demás, la acción de la Comunidad en su conjunto ha estado presidida y condicionada por la crisis económica como fue puesto de relieve en el Debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma celebrado en julio de 1993, llegando a reconocer el Presidente el especial impacto de la crisis sobre el desempleo, con unas cifras de paro registrado en el mes de junio superiores a las 573.000 personas y abogando por un conjunto de acciones para enfrentarse a la crisis que abarcaría un triple frente de actuaciones: El Plan de Apoyo a la Empresa y al Empleo con medidas de ayuda para las PYMES; acuerdos con los principales municipios a través del programa Ciudades del Sur para impulsar la construcción de viviendas; Programas de formación profesional.

## 2. Instituciones básicas

### A) PARLAMENTO

Dejando de momento al margen la actividad normativa del Parlamento para ceñirnos a sus otras vertientes institucionales, debe señalarse en primer término su composición por Grupos referida al 31 de Diciembre de 1.993: Total Diputados, 109; Grupo Socialista, 62; Popular de Andalucía, 26; Izquierda Unida-Convocatoria por Andalucía, 11; Andalucista, 6; Mixto, 4. Respecto a la situación de comienzo del ejercicio sólo se registra, pues, el pase al grupo Mixto de cuatro Diputados del Grupo Andalucista por lo que se mantiene la hegemonía del Grupo socialista con sus 62 Diputados de origen, lo que representa prácticamente el 56% de la Cámara.

En el ejercicio de 1.993 no se produjeron ninguno de los cualificados controles sobre el Gobierno como cuestiones de confianza, mociones de censura o de reprobación. En cuanto a los controles ordinarios —los llamados por la doctrina «controles políticos de rutina»—, los datos globales son los siguientes:

Solicitudes de comparencias: A) Ante el Pleno: presentadas, 18; sustanciadas, 0. B) En Comisión: presentadas, 285; sustanciadas 206. Solicitudes de creación de Comisiones: presentadas, 3; aprobadas, 1. Proyectos de Ley: presentados, 8; aprobados, 9. Propositiones de Ley: presentadas, 7; aprobadas, 0. Propositiones no de Ley: A) Ante el Pleno: presentadas, 72, aprobadas, 16. B) En

Comisión: Presentadas, 44; aprobadas, 4. Propuestas de resolución: Presentadas, 16; aprobadas, 3. Mociones: presentadas, 16; aprobadas, 7. Interpelaciones: presentadas, 38; sustanciadas, 19. Preguntas orales: A) Ante el Pleno: presentadas, 350; sustanciadas, 265; B) Ante Comisión: presentadas, 90; sustanciadas, 60. Preguntas escritas presentadas: 847. Solicitudes de Información y Documentación presentadas: 775.

Además se han celebrado cuatro debates generales ante el Pleno: sobre política agraria (2 y 3 de Marzo); sobre medidas de apoyo al empleo (18 de Marzo); sobre financiación de las Comunidades Autónomas (26 y 27 de Octubre de 1.993); sobre política ferroviaria (26 y 27 Octubre). A ellos hay que añadir el Debate sobre el Estado de la Comunidad celebrado en Julio de 1.993, que ofrece la particularidad y por tanto el interés añadido de ser el último debate general anterior a las próximas elecciones autonómicas de 1.994, lo que ha permitido a los distintos Grupos entrar en un tipo de valoración global del conjunto de la legislatura, como ha advertido PORRAS NADALES, A., quien ha hecho un centrado resumen y glosa de dicho debate y a cuyo trabajo nos remitimos («*Debate sobre el estado de la Comunidad 1.993*», en Administración de Andalucía, Revista andaluza de Administración Pública, núm. 15, Julio-Setiembre, 1993, pags. 209 y ss).

## B) GOBIERNO

El Gobierno presidido por el Sr. Chaves Gonzalez mantiene su estructura de diez Consejerías (Presidencia, Gobernación, Economía y Hacienda, Obras Públicas y Transportes, Agricultura y Pesca, Trabajo, Salud, Educación y Ciencia, Asuntos Sociales, Cultura y Medio Ambiente). Hay que registrar el cese de D. Leocadio Marín Rodríguez como Consejero de Agricultura y Pesca y su sustitución por D. Luis Planas Puchades (Decretos 188 y 189 de 23 de Diciembre).

### a) La creación del Consejo Consultivo de Andalucía

Como queda indicado, puede afirmarse que el suceso normativo más relevante del año que comentamos no ha sido otro que la aprobación de la Ley 8/1993, de 19 de Octubre, del Consejo Consultivo de Andalucía, tanto por la significación institucional de dicho órgano —que viene a poner broche a la estructura básica de la Comunidad Autónoma— como por el peso específico de las funciones que ha de cumplir. La Ley surge tras la superación de no pocas dificultades de orden constitucional, agravadas en el caso de esta Comunidad por las razones particulares que expondremos seguidamente del modo más sintético.

Como es bien sabido, uno de los conflictos constitucionales más activos Entre el Estado y las Comunidades Autónomas se ha centrado en la figura del Consejo de Estado, multiseccular y prestigiosa institución tradicionalmente engastada en los esquemas del Estado monocéntrico y que tras el modelo autonómico que nos rige se ha visto abocada a afrontar el severo trance —uno más, en su larguía—

sima historia— de redefinir sus cometidos y su propia posición en el conjunto de los poderes del Estado.

La definición constitucional del Consejo de Estado, literalmente restrictiva («*es el supremo órgano consultivo del Gobierno*» art. 107 CE), se vio sin embargo ampliada por el ya célebre artículo 23.2 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado 3/1980 de 22 de Abril («*El dictamen será preceptivo para las Comunidades en los mismos casos previstos en esta Ley para el Estado*»), hasta el punto de que el precepto ha sido capaz de poner al Consejo ante una especie de «crisis de crecimiento».

A partir de tal contradicción, y habida cuenta de que no todos los Estatutos de Autonomía contemplan expresamente la creación de una figura análoga a la del Consejo de Estado, y teniendo también en cuenta de que no todos los órganos de esta naturaleza que han sido ya creados «colisionan» por igual con el citado artículo 23.2., relajando así por esa parte la tensión del conflicto y complicándolo también; la literatura doctrinal y jurisprudencial surgida ha sido abundante y controvertida, como ha quedado expuesta recientemente por Juan Antonio CARRILLO DONAIRE en su excelente comentario «*Las competencias consultivas del Consejo de Estado en relación a las Comunidades Autónomas. El fin de una larga controversia (Comentario a la STC 204/92 de 26 de Noviembre)*», publicado en el núm. 15 de *Administración de Andalucía. Revista andaluza de Administración Pública*.

Ciertamente, esta Sentencia constitucional 204/92 despeja la práctica totalidad de las cuestiones pendientes cuando afirma, de una parte, que el repetido artículo de la LOCE «*no es contrario a la Constitución, siempre que se entienda que el dictamen del Consejo de Estado se exige a las Comunidades Autónomas sin órgano consultivo propio*» (FJ 6), interpretación reductiva del precepto necesaria para salvarlo y permitirle vivir en el ordenamiento, aunque más «modestamente»; y, de otro lado, que esa garantía básica de la actuación del Consejo de Estado no justifica de modo absoluto su exigibilidad, pues «*esta garantía procedimental ha de cohonestarse con las competencias que las Comunidades Autónomas han asumido para regular la organización de sus funciones de autogobierno (art. 148.1.CE)*».

La Sentencia constitucional supera así la ausencia en el Estatuto de Andalucía de una explícita mención a un órgano propio de tal naturaleza, a diferencia de otros Estatutos autonómicos —aunque no todos— que sí contienen previsiones sobre creación de órganos semejantes. No obstante, como habíamos avanzado, queda viva para la reflexión en esta Comunidad una cuestión que no concurre en ninguna otra y que deriva precisamente de la singular previsión contenida en el artículo 44 del Estatuto andaluz, según el cual el *Consejo de Estado* informará los Reglamentos generales que la Comunidad Autónoma dicte en ejecución de las leyes estatales, así como los expedientes de revisión de oficio de actos declarativos de derechos en que se aprecie nulidad de pleno derecho o infracción manifiesta de las leyes; reconocimiento expreso, pues, de la intervención del Consejo de Estado que «endurece», sin duda, la trama del problema en esta Comunidad, dado el rango y posición de la norma —el Estatuto— donde

literalmente se recoge tal previsión. Pero ello, a la postre, no impide llegar a la conclusión de que el Estatuto andaluz no exige el Informe del Consejo de Estado una vez constituido el Consejo Consultivo de Andalucía. (Vid. al respecto MORILLO-VELARDE PEREZ, J.I., «*Acerca de los Informes del Consejo de Estado establecidos en el artículo 44 del Estatuto de Autonomía para Andalucía*» en la Revista antes referida, núm. 16, Octubre, 1993). Nos remitimos a los muy certeros argumentos de citado autor, a los que añadiríamos nosotros un concepto cuya utilización es especialmente oportuna en este caso y del que hicimos tempranamente alguna consideración al comentar en su día el artículo 74 del Estatuto, referido a su reforma. Tal es el concepto de «mutación estatutaria», como fenómeno de cambio producido al margen de la reforma formal del Estatuto, figura que aunque acuñada por la doctrina constitucionalista (Vid. GARCIA PELAYO, M., «*Derecho Constitucional Comparado*», 1950, pag. 118), resulta perfectamente extrapolable a los Estatutos de Autonomía dentro de sus propias limitaciones. Precisamente, considerábamos como uno de los supuestos del género «mutación», la de aquellos preceptos estatutarios que habiendo avanzado soluciones «prematuras» vayan a quedar vaciados por leyes posteriores —en las que hay que incluir, obviamente, la doctrina del Tribunal Constitucional— (Vid. *Comentarios al Estatuto de Andalucía*. Art. 74. Edic. IGO, Universidad de Sevilla, 1981, pag. 344.)

El proceso de gestación de la Ley andaluza 8/1993 que pasamos ya a considerar, se remonta a un Proyecto de Ley publicado en el Boletín del Parlamento en Enero de 1988, como nos recuerda F. DEL RIO MUÑOZ quien ha realizado una semblanza de la Ley, valorando asimismo sus contenidos y opciones («*Sobre la ley 8/1993 de 19 de Octubre, de creación del Consejo Consultivo de Andalucía*», misma Revista citada, núm. 16, Octubre, 1993). Demorado en su tramitación por diversas vicisitudes, señaladamente un cambio de legislatura, el impulso fué prácticamente reiniciado, recibiendo entonces las aportaciones de instancias jurídicas extraparlamentarias de toda solvencia, tales como la Real Academia de Legislación y Jurisprudencia de Sevilla así como un Encuentro de cuarenta especialistas de toda España organizado por el Instituto Garcia Oviedo de la Facultad de Derecho de la Universidad Hispalense (Las Ponencias de este Coloquio junto con la reseña de los debates están publicados en el núm. 6 de la Revista citada). Tras su tramitación parlamentaria, el Proyecto fue aprobado el día 30 de Setiembre de 1993 y publicado en el Diario oficial el día 30 de Octubre siguiente.

El Consejo Consultivo andaluz se incorpora así a la lista de los órganos de esta naturaleza existentes en otras Comunidades Autónomas. Así, aparte el precedente del Consejo de Estado —institución señera cuyo germen se encuentra en las fuentes más remotas de nuestra Historia— hay que citar la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña, anterior incluso al Estado de las Autonomías; y los Consejos Consultivos de Cataluña, Canarias y de Baleares. El Consejo de Andalucía, afín en algunos aspectos a los precitados, se aparta sin embargo del modelo de los de Cataluña y Canarias, caracterizados éstos, entre otros rasgos, por ser instancias consultivas de sus respectivos Parlamentos y, en consecuencia, por emitir sus dictámenes sobre proyectos y proposiciones de Ley previamente a su

aprobación, con el fin de velar por la Constitución y sus Estatutos de Autonomía, careciendo, por contra, de competencias sobre asuntos relacionados con las Administraciones públicas de la Comunidad.

Esta última vertiente ha de constituir precisamente el grueso de los asuntos sobre los que debe conocer el Consejo Andaluz. El artículo 16 de su Ley de creación hace relación de los supuestos de tal índole sobre los que el Consejo ha de ser consultado preceptivamente (sin perjuicio de los dictámenes que deban solicitarse en otros casos por exigirlo así una Ley), incluyendo, no obstante, otros asuntos de gran relevancia tales como los Anteproyectos de reforma del Estatuto de Autonomía y demás Anteproyectos de Leyes; Proyectos de Reglamentos que se dicten en ejecución de las Leyes y sus modificaciones; Recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia ante el Tribunal Constitucional; Convenios o acuerdos de cooperación con otra Comunidad Autónoma...

En suma, el artículo 1 de dicha Ley lo define como el «superior órgano consultivo del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía», (ningún otro órgano podrá informar después de haber dictaminado el Consejo) y actúa con autonomía orgánica y funcional, debiendo ceñirse en sus dictámenes —no vinculantes, salvo Ley expresa— a los aspectos técnico-jurídicos, pues no entrará a conocer de los aspectos de oportunidad y conveniencia salvo que le sea solicitado expresamente.

En la composición del Consejo la Ley ha optado por la existencia, junto al Presidente, de dos clases de Consejeros: los natos (cinco) y los electivos en número de ocho a doce, elegidos por el Consejo de Gobierno de entre profesionales y científicos que se hayan distinguido en el campo del Derecho y para un período de cuatro años, pudiendo ser reelegidos.

El Consejo funciona en Pleno y en Comisión Permanente, correspondiendo al primero dictaminar sobre los Anteproyectos de reforma del Estatuto de Autonomía y Anteproyectos de Leyes. También puede emitir el Pleno dictámenes facultativos a solicitud del Presidente de la Junta de Andalucía o del Consejo de Gobierno cuando la importancia del asunto lo requiera. La Comisión Permanente, a la que compete el resto de los asuntos, estará constituida por el Presidente y ocho Consejeros electivos designados por el Pleno. La composición del Consejo y el sistema de designación de sus miembros —asuntos éstos siempre controvertibles como lo confirman los debates habidos en sede parlamentaria— es coherente con la factura y naturaleza del órgano y ofrece una estructura equilibrada que, desde luego, mejora ostensiblemente el diseño inicial del Proyecto.

Una vez publicada la Ley, por Decretos de 28 de Diciembre de 1993 fueron nombrados su Presidenta —Dña. Elisa Pérez Vera— y sus doce miembros electivos, quedando constituido en la ciudad de Granada, donde el Consejo tiene su sede, el día 18 de Febrero de 1994.

Ni que decir tiene la trascendencia de que el órgano recién creado asuma la alta responsabilidad que le concierne y que su independencia orgánica y funcional venga respetada desde todas las instancias, pues su labor no queda simple-

mente en velar por un mayor perfeccionismo técnico de las normas y los actos jurídicos sino en la preservación de la legalidad y la prevalencia del Derecho.

### C) JUSTICIA

Entre las normas institucionales básicas hay que situar, por venir relacionada con la planta judicial de la Comunidad Autónoma, la Ley 1/1993 de 19 de Enero, si bien su alcance se limita a determinar la capitalidad de tres nuevos partidos judiciales: Ubrique (del nº 15 de los de Cádiz), Almuñecar (del nº 9 de los de Granada) y Torremolinos (del nº 12 de los de Málaga). Asimismo, fija la sede de los Juzgados de lo Penal y de lo Social con jurisdicción inferior a la provincia.

## 3. Régimen Jurídico de la Administración autonómica y demas Administraciones de la Comunidad

### A) REGIMEN JURIDICO. PROCEDIMIENTO

En lo tocante al Régimen jurídico propiamente dicho, o sea, el que pudiéramos denominar —transmutando un concepto de clásica raigambre— como «acción jurídica reflexiva» de la Comunidad Autónoma es preciso destacar como un suceso realmente singular la publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad núm. 114 de 21 de Octubre de una serie de catorce Decretos —132 al 143/1993 de 7 de Septiembre— de corte similar en su forma, referido cada uno de ellos a las distintas Consejerías, mediante los cuales se adaptan los procedimientos administrativos a la Ley 30/1992, de 26 de Diciembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en línea con lo dispuesto en la Disposición Adicional Tercera de ésta, que manda adecuar a la misma, por vía reglamentaria, *«los distintos procedimientos administrativos, cualquiera que sea su rango, con específica mención de los efectos estimatorios o desestimatorios que la falta de resolución expresa produzca»*.

La operación jurídica realizada por la Junta de Andalucía es verdaderamente singular, tanto por razón de su magnitud y alcance, dado que ascienden a 547 los procedimientos afectados según el inventario que hemos realizado, como sobre todo por el hecho de que ha sido esta Comunidad Autónoma la primera y también la única en el año 1993 que se ha lanzado a ejecutar tan ardua tarea, ello salvando el caso de la Ley 7/1993, de 22 de Junio, de la Comunidad de Madrid aunque ésta es de contenido muy breve y se limita prácticamente a autorizar a su Consejo de Gobierno para realizar la adecuación, tarea que, por cierto, ha sido acometida desde una concepción del significado de la operación de la «adecuación» muy distinta a la de Andalucía. Queden citados al respecto los Decretos de la Comunidad de Madrid números 74 a 78 de 1993.

Los referidos Decretos de la Junta de Andalucía expresan en sus respectivos Preámbulos que se dictan en cumplimiento de lo dispuesto por la Ley estatal 30/1992, no obstante lo cual confiesan que la adecuación de las normas proce-

dimentales que se efectúa queda limitada a la determinación de los plazos para resolver y los efectos que la falta de resolución pueda producir; y en efecto, la «adecuación» queda materializada en unas listas donde constan las cuatro determinaciones siguientes: denominación del procedimiento; normativa de referencia; plazo máximo de resolución; efectos del silencio.

El examen de tales Decretos suscita una cuestión de carácter general y es precisamente la de qué haya de entenderse por «adecuación» de un procedimiento, o dicho de otro modo, cuándo ha de entenderse que un procedimiento ha sido adaptado y, por tanto, que todos los asuntos iniciados después de ese momento quedan regidos por la normativa nueva. La reflexión es pertinente, máxime teniendo en cuenta que los repetidos Decretos nada dicen sobre si dan la operación por concluida o si cabe esperar una «segunda entrega» en virtud de la cual el proceso de adecuación propiamente dicho quede completado; y tampoco indican —y esto es verdaderamente capital— si esas relaciones de procedimientos afectados por la operación de adecuación son agotadoras o quedan aún procedimientos intocados, hipótesis ésta más que probable.

Creemos que hay que estar en esto, inevitablemente, a un criterio puramente formal y no material, es decir, ha de considerarse que un determinado procedimiento ha sido adaptado a la nueva LPAC cuando la disposición en cuestión así lo declare, aunque en realidad pueda resultar que no se trate más que de una adecuación parcial o que la «adecuación» no denote una concienzuda revisión de todos los preceptos en orden a su ajuste con la Ley 30/1992; pues aunque la fijación sola y exclusiva de los efectos del silencio de un procedimiento no equivale necesariamente a una «adecuación» —ya que no debe confundirse la parte con el todo—, es realmente imposible establecer criterios y límites apriorísticos sobre cuándo debe entenderse o no que una operación de adecuación debe considerarse concluida a efectos de derivar las consecuencias previstas en la LPAC. Lo más consecuente, pues, de cara a la seguridad jurídica, es considerar que la operación de adecuación ha sido efectivamente realizada respecto a los procedimientos expresamente señalados si la propia disposición así lo proclama, lo cual no significa, claro es, que los procedimientos objeto de la adecuación, por el sólo hecho de aparecer como homologados, se beneficien por ello de una supuesta presunción de concordancia con la LPAC; esto es algo insusceptible de ser presumido, pudiendo ser objeto de contrastación y control en todo momento. Los citados Decretos de la Junta de Andalucía contienen una Disposición Final disponiendo su inmediata entrada en vigor y una Disposición transitoria estableciendo que los procedimientos iniciados con anterioridad se regirán por las reglas preexistentes; lo que viene a significar que los procedimientos que se inicien después de tales Decretos se regirán por ellos, *sencillamente porque se considera que la adecuación mandada por la LPAC ha sido llevada a efecto.*

Este paso adelante dado en solitario por la Junta de Andalucía suscita otras muchas cuestiones relacionadas con la tan contestada Ley 30/1992, cuyo simple inventario desbordaría los límites a que hemos de ceñirnos en esta ocasión. Ciertamente, no nos toca valorar aquí los efectos, preocupantes para casi todos los ciudadanos y los propios poderes públicos, que pueda estar generando la exis-

tencia de dicha Ley, tales como la excesiva pérdida de reglas y garantías comunes en beneficio de una diversidad de soluciones que no aparece justificada en ningún fin razonable y que, por lo que se ve, tampoco ha generado frenos en forma de concertaciones o coordinaciones capaces de sujetar esta atomización de las reglas del Derecho procedimental que hemos de juzgar inconveniente y perturbadora. Deben ser valorados, pues, tales Decretos en sí mismos, sin derivar hacia ellos imputaciones o defectos de un sistema que les precede y trasciende.

Aclarado esto, el juicio que quepa hacerles ha de partir de una premisa: la reforma o adecuación, para ser consecuente, debe estar inspirada en la búsqueda del acortamiento de los plazos de duración de los procedimientos y en la tendencial opción por el silencio positivo que son postulados de la reforma bien enfatizados y aireados, por cierto, desde todas las declaraciones y documentos que han apoyado el nuevo marco legal. Desde luego, se impone como un auténtico «*minimum*» de coherencia, por no decir de licitud, el no empeorar en ningún caso la situación de la que se viene, o sea, no rebasar la regla general del máximo de seis meses para tramitar procedimientos ni la articulación del silencio por encima de ese plazo, que era el eje sobre el que se movía la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958.

Pues bien, el balance que ofrecen al respecto esos 547 procedimientos es el siguiente: el tiempo típico de duración de los mismos es de 6 meses, y 82 de ellos tienen previsto un plazo superior que llega incluso a los 36 meses, aunque el grueso se lo reparten, dentro de este grupo, entre los que tienen duración prevista de 1 año (55) y de 18 meses (16). Al hilo de esto no puede ignorarse que algunos procedimientos administrativos exigen una tramitación larga pero también puede afirmarse que un riguroso análisis de procesos, realizado sin perder en ningún momento de vista esos criterios conectados a los principios de eficacia, de seguridad y «*pro actione*» —que los mentados Decretos no han alcanzado a demostrar por su propia limitación de objetivos— siempre permitiría un ajuatamiento de los plazos preexistentes y un mejoramiento general de la situación de la que se parte, siendo así que, por el contrario, como hemos podido comprobar, no pocos de esos plazos preexistentes han sido ampliados. En cuanto al silencio, baste dejar reflejadas las cifras: silencio positivo 220; silencio negativo 287; caducidad (procedimientos sancionadores), 36; sin plazo de terminación, 4.

La verdad es que si el balance final de la reforma del procedimiento en España, al menos en su aspecto más llamativo, no representara más, en el mejor de los casos, que un leve aumento del número de los supuestos de silencio positivo, manteniéndose el gran grueso en los de silencio negativo, a costa de perder a cambio una *regla general* (con el valor jurídico que ello lleva implícito —la seguridad— cualquier que sea su signo), desigualdades patentes en el tratamiento por las distintas Administraciones de los mismos supuestos, e incluso empeoramiento en muchos casos del mecanismo del silencio respecto a su regulación anterior, no habría más remedio que dudar sobre si tanto *maremagnum* ha valido la pena.

## B) ORGANIZACION

En cuanto a la actividad de régimen jurídico que pudiéramos denominar *ordinaria* (organización y competencias; creación, modificación de órganos y entidades) debe destacarse el Decreto 90/1993 de 13 de Julio, encaminado a delimitar las funciones de los Servicios, Secciones y Negociados de las distintas dependencias administrativas en consonancia con las exigencias de la tan repetida Ley estatal 30/1992 de 26 de Noviembre.

Aparte la referida normativa de cabecera sobre funcionamiento o régimen jurídico hay que registrar la fusión de dos Direcciones Generales en una sola, tanto en la Consejería de Gobernación como en la de Obras Públicas y Transportes, de las que han surgido, respectivamente, la de Organización Administrativa e Inspección General de los Servicios y la de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Por otra parte, se crea en la Consejería de Asuntos Sociales la Dirección General de Acción Social. También hay que registrar la constitución, por el Decreto 109/1993 de 31 de Agosto, del Consejo Andaluz de Salud, órgano colegiado de participación comunitaria en la formulación de la política sanitaria.

Igualmente cabe hacer mención en este apartado de los servicios traspasados por el Estado a la Junta de Andalucía en materia de Cámaras Agrarias (RD 144/1993 de 27 de Enero) que son asignados a la Consejería de Agricultura y Pesca y que asume, por tanto, las funciones de apoyo, tutela y control de la legalidad de la actuación de las Cámaras y sus Federaciones de ámbito territorial así como su integración como órganos de consulta y colaboración de la Administración.

Dentro de este ámbito de la organización pero ya en lo que se refiere a la creación de entidades dotadas de personalidad jurídica distinta de la que ostenta la Administración territorial de la Comunidad, hay que destacar la constitución de dos Empresas Públicas que ya habían sido creadas en ejercicios anteriores al de 1993 que ahora nos ocupa. Así, la Empresa Pública de Gestión de Programas y Actividades Culturales, adscrita a la Consejería de Cultura y Medio Ambiente, que fué creada por la Ley de Presupuestos 3/1991 para 1992 y que ahora ve ahora establecida su propia denominación y demás determinaciones sobre competencias y organización. Caso análogo es el de la Empresa Pública «Hospital de la Costa del Sol», empresa que ya fue creada por la Ley de Presupuestos 4/1992 para el ejercicio que comentamos; en éste ha quedado constituida y aprobados sus Estatutos.

De otro lado, la conclusión, ya casi lejana en el tiempo, de aquel acontecimiento que fue la Exposición Universal de Sevilla, tiene su lógico reflejo en el orden organizativo; así, el Decreto 28/1993, de 2 de Marzo, suprime la Oficina del Asesor Ejecutivo para la *Expo'92* y el 38/1993 del día 30 del mismo mes revierte en la Consejería de Economía y Hacienda las competencias atribuidas a la Empresa Pública «Pabellón de Andalucía S.A.». Venturosamente para nuestra Comunidad, se avizora ya la llegada de otro magno acontecimiento cual es el Campeonato del Mundo de Esquí Alpino de Sierra Nevada, para el que se crea

el Comité de participación en la organización y desarrollo del mismo, con el que se pretende aglutinar la representación pública y de las instituciones y fuerzas sociales y económicas involucradas en tal acontecimiento.

De cuanto queda reflejado se deduce que la organización de la Administración autonómica ha sido bastante estable y que el sector público en general no ha experimentado crecimiento lo cual ha de considerarse coherente con una política de contención del gasto público.

### C) FUNCION PUBLICA

El ámbito de la Función Pública, ciertamente parco en cuanto a actividad normativa se refiere, ofrece una disposición de gran interés al marcar un punto de inflexión importante respecto al delicado tema de la selección de personal interino. Tal es el Decreto 147/1993, de 21 de Setiembre, a tenor del cual el nombramiento de dicho personal se reduce ahora a supuestos de caracter singular y excepcional cuando la prestación del servicio sea de reconocida urgencia y no pueda ser desempeñada por funcionarios, aparte de por el sistema normal de provisión de puestos de trabajo, mediante traslado o comisión de servicio. La referida disposición hace hincapié en el caracter precario del *status* de interino, en la selección basada en criterios objetivos e inclusión de las plazas así ocupadas en la primera Oferta de Empleo Público para su provisión ordinaria.

No es necesario encarecer la importancia de la selección y provisión de puestos de trabajo como elemento definitorio de un modelo de Administración Pública y cómo ha de ser celebrada cualquier innovación que venga a superar un estado de cosas que urge abandonar, lo cual no es predicable sólo de Andalucía sino de la Función Pública española en general. Se ha dicho muy expresivamente que la reciente historia del derecho español de funcionarios en torno a esta cuestión es todo menos ejemplar (EMBID IRUJO, A. «*Trece proposiciones sobre selección de funcionarios y provisión de puestos de trabajo en el Derecho español*», Administración de Andalucía, Revista andaluza de Administración Pública, núm. 13, Enero-Marzo, 1993, pags. 314 y ss).

En otro orden de cosas, la Consejería de Gobernación impulsa la formulación de Planes anuales de Formación de los empleados públicos de la Junta de Andalucía, tarea que se encomienda al Instituto Andaluz de Administración Pública, destacando en este sentido el hecho en sí de la existencia de un único Plan anual de Formación por un solo órgano gestor. Hay que celebrar esta revitalización del citado Instituto en cuanto indicativa de una toma de conciencia del trascendente papel que está llamado a cumplir en el insoslayable empeño de una constante modernización de la Administración andaluza y cualificación de su personal. Esto debe llevarse a cabo principalmente, como es lógico, por vía de la formación y el perfeccionamiento, aunque no se agoten en estas actividades los importantes cometidos que corresponden al Instituto como pieza básica de la Administración andaluza.

## D) OTRAS ADMINISTRACIONES. CORPORACIONES LOCALES

Sobre la actividad normativa concerniente a las Corporaciones Locales destaca la Ley 7/1993, de 27 de Julio, Reguladora de la Demarcación Provincial de Andalucía, cuya Exposición de Motivos señala que en ella, dentro del marco de política global del Estado que representa la Ley 7/1985 de 2 de Abril de Régimen Local, «*se contemplan las peculiaridades que ofrece la realidad andaluza en materia de demarcación*».

Este confesado acercamiento de la Ley a la realidad es sin duda un planteamiento acertado y mueve a hacer la reflexión que sigue. Las Leyes en general deben formularse desde la contemplación de los problemas reales que constituyen su sustrato y deben proponerse regular la trama social sobre la que ellas recaigan de manera directa y realista, profundizando al máximo en la aprehensión del objeto regulado, propósito éste que se torna exigencia constitucional cuando se trata de materias reservadas precisamente a la Ley en las que el Reglamento ha de jugar tan sólo el papel de un complemento indispensable de aquélla y no un instrumento alternativo capaz de suplantarla. Puede decirse que, fatalmente, ese postulado de que el contenido de la Ley se conecte al máximo con los sustratos materiales que constituyen su objeto choca en la mayoría de los casos con la existencia de una realidad compleja, insusceptible de soluciones casuistas y que, por tanto, al legislador no le es dable descender del plano de la abstracción, situación ésta que, lógicamente, será tanto más acusada cuanto mayores y más complejos sean los problemas objetos de regulación, lo que ocurre normalmente con la legislación estatal, dada la amplitud de su ámbito y la diversidad de supuestos que por lo general se hallan en la base de la norma. El legislador estatal se ve frecuentemente comprimido entre dos condicionantes que operan en sentido opuesto: de una parte, la exigencia teórica de llenar la Ley de contenidos, máxime si opera en el ámbito de la reserva de Ley, —aunque no debe olvidarse la existencia de un concepto flexible de reserva de ley alumbrado por el Tribunal Constitucional y que juega especialmente en materia tributaria—; de otra parte, la imposibilidad real de descender de lo abstracto, o sea, de avanzar en la ponderación singularizada de una realidad que se ofrece frecuentemente casuística e inabarcable.

Pero estos condicionantes ciertos de la Ley estatal que la obliga en la mayoría de los casos, por la propia naturaleza de las cosas, a abdicar del propósito de profundizar en la regulación de las materias —así, la Ley del Suelo, como caso paradigmático, ha de renunciar sin remedio a regular el estatuto de la propiedad en los concretos territorios, teniendo que fiar esa alta función a los Planes que no son más que reglamentos—, no deben ser extrapolados simplistamente a la legislación de las Comunidades Autónomas, sencillamente por el ámbito menor de éstas así como la también menor diversidad de los objetos regulados, lo que permite en muchos casos la redacción de Leyes menos abstractas e incluso cercanas a la categoría de las «Leyes-medida», dada la individualización y concreción de los supuestos que constituyen la razón de ser de la norma. Por regla general, cuando el legislador autonómico elabora una Ley *puede* estar pensando a

la vez —porque la realidad a que va destinada se encuentra ya «inventariada»— en los supuestos concretos que la Ley dispone a abordar, cosa que no ocurre del mismo modo en un ámbito mayor como el estatal. Por esta razón creemos que el principio de reserva de ley no presenta las mismas exigencias cuando de legislación estatal o de autonómica se trata y que en general —con independencia de que se opere o no en el ámbito de la reserva de ley— el compromiso de dotar a la ley de la mayor completud posible, como principio de buena política legislativa, según creemos, es mayor en el legislador territorial dada su posición más cercana a los asuntos concretos y su menor necesidad de abstraer o generalizar. Como conclusión de la reflexión que antecede puede decirse que en el ámbito autonómico no se justifica por lo general la parquedad que presentan muchas leyes en cuanto a su extensión, ni el laconismo o ambigüedad de sus preceptos, siendo ésta, sin embargo, la tónica imperante, también predicable de no pocas Leyes formales andaluzas, entiéndase ésto en términos generales. La Ley autonómica no tiene por qué ser breve ni escasa.

Tras este excurso es preciso traer de nuevo a colación esa plausible expresión de la Ley 7/1993 por la que se nos dice que la ley contempla las peculiaridades que ofrece la realidad andaluza en materia de demarcación, aunque lo cierto es que no se describen cuales sean esas peculiaridades, —aunque sí el propósito confesado de alterar «lo menos posible la realidad municipal andaluza»— lo cual priva al intérprete o al simple lector de elementos de juicio para llegar a una mejor inteligencia de los preceptos de la Ley.

En otro lugar de esta misma obra quedan reseñados los contenidos de la misma y a él nos remitimos. Hay que advertir, no obstante, que la Ley aborda parcialmente la materia de Régimen Local e incluso su propio título puede ofrecer algún equívoco tanto por defecto como por exceso, pues, por ejemplo, la ley no contempla una figura de carácter territorial como la comarca —fruto, sin duda, de una opción política al respecto— mientras que por otra parte acoge instituciones (consorcios, convenios, asociaciones...) que escapan de lo que propiamente es «demarcación territorial».

La Ley, que ofrece una buena factura en sus artículos iniciales (Título I, Disposiciones Generales), nos pone sobre la pista de que el problema de las fusiones y segregaciones de municipios son los temas claves tratados, induciéndose de ella una postura restrictiva sobre las segregaciones y una actitud favorable a las fusiones, potenciándose, al hilo de ello, la solución de las entidades municipales descentralizadas. Ya en otras partes, la ley no ofrece la misma solidez o complitud; así, significativamente, en relación con las Areas Metropolitanas la propia Exposición de Motivos hace explícita confesión de su complejidad y de la conveniencia de esbozarlas simplemente, dejando su regulación específica y minuciosa de cada uno de los supuestos que puedan plantearse a la Ley propia que las cree; y, ciertamente, el Título de la Ley referida a las mismas no es sino simple *lex repetitae* de la legislación estatal, por lo que puede decirse que el tema queda aparentemente abordado, «aparcado» en realidad. Tiene esta observación mucho que ver con las reflexiones mas arriba expuestas, pues, ciertamente, el texto legal pudiera haber ofrecido en este punto —quizás también en otros— una

regulación más satisfactoria, pues no cabe pensar que el legislador desconociera los esfuerzos que ya desde hace algunos años la propia Junta de Andalucía ha venido desplegando en este sentido en relación con algunas aglomeraciones tales como la de Sevilla, Málaga o Bahía de Cadiz, por lo que a la Ley se le brindaba la ocasión de sentar alguna disciplina general para encauzar racionalmente esos procesos. Pero, al menos en este punto, la Ley no ha descendido a la realidad subyacente y aparece así desconectada de la política metropolitana plasmada en los numerosos instrumentos que se han venido produciendo en los últimos años, especialmente desde la Consejería de Obras Públicas y Transportes.

Otra disposición de interés referida al ámbito local la constituye el Decreto 186/1992, de 24 de Noviembre, (publicado en 1993) que regula la selección, formación y movilidad de los Cuerpos de la Policía Local de Andalucía, cumpliendo así previsiones contenidas en la Ley 1/1989, de 8 de Mayo, de Coordinación de las Policías locales de Andalucía. Precisamente, en el ejercicio que comentamos ha recaído la Sentencia del Tribunal Constitucional 81/1993 de 8 de Marzo —posterior a la publicación del Decreto a que nos referimos— en el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno contra la citada Ley andaluza por estimarla contraria en algunos extremos a la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de Marzo de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad. La Sentencia, que declara la inconstitucionalidad de la Ley en el punto que expondremos más abajo en este mismo Informe, no parece que tenga alguna incidencia sobre el Decreto que aquí nos ocupa.

#### 4. Normación y actividad sectorial

##### A) EDUCACION Y CIENCIA

El ramo de Educación y Ciencia ofrece en el ejercicio de 1993 menor profusión de actividad normativa respecto de la que ha venido siendo habitual en los últimos años, dato del que dejamos simple reflejo, del mismo modo que dejamos realzada la hegemonía de este sector en el ejercicio anterior. Desde luego, de ello no cabe derivar necesariamente una valoración negativa, pues una menor actividad normativa también puede venir determinada por su menor necesidad en cuanto el marco regulador del sector vaya quedando más nutrido y ofreciendo menos huecos. Mirado también en positivo y desde una visión de conjunto de la actividad de toda la Comunidad Autónoma, es sin duda preferible un equilibrio en la acción de todos los sectores a la absoluta preponderancia de alguno de ellos, pues aquello viene a ser indicativo de un desarrollo más uniforme del Estatuto de Autonomía y de las Leyes principales del sistema, a la vez que permite presumir la existencia de un calculado programa de prioridades de los intereses públicos que deben ser atendidos. Como ya se ha indicado, en este aspecto del equilibrio en la atención a los diversos sectores se observa una mejora ostensible respecto al año precedente.

No obstante, hay que destacar en este campo de la Educación la aprobación de tres Leyes el 1 de Julio de 1993 (3-4-5/1993), por las que se crean las Uni-

versidades de Almería, Huelva y Jaen, con lo cual quedan dotadas de su respectiva Universidad pública las ocho capitales andaluzas. Son el germen de estas nuevas Universidades, Centros que venían funcionando y que dependían de las Universidades de Sevilla (Centros de Huelva) y de Granada (Centros de Jaen y Almería), en razón a los cuales la Ley 1/1992, de 21 de Mayo de Coordinación del Sistema Universitario —verdadera pieza central del sistema y motor de esta transformación del panorama universitario en Andalucía— contempló para estas tres concretas Universidades una fórmula de creación más flexible (Disposición Adicional Primera), relajando para ellas los requisitos generales exigidos por dicha Ley para la creación de Universidades públicas o privadas. Las Leyes comentadas traen causa, pues, y son mero complemento del proceso emprendido por la referida Ley 1/1992. Estas Leyes singulares, de análogo contenido, se limitan a establecer los órganos provisionales así como la Comisión de Transferencias para el traspaso del personal, servicios y bienes materiales. También quedan prácticamente homogeneizados el número y denominación de las Facultades y Escuelas que inicialmente se implantan en estas tres nuevas Universidades, así como las enseñanzas conducentes a la obtención de los Títulos que inicialmente se establecen.

Una relación muy estrecha con lo anterior guarda el posterior Decreto 157/1993, de 5 de Octubre, autorizando el inicio de las actividades de las Universidades de nueva creación a la vez que actualiza el catálogo general de los títulos universitarios oficiales que imparten las ocho Universidades andaluzas. Quede aquí una impronta simplemente cuantitativa de los Centros de todo tipo (Facultades, Escuelas Superiores, Escuelas Universitarias) propios o adscritos y de los Títulos Oficiales correspondientes por cada una de las Universidades: Almería, 6 Centros/19 Títulos; Cádiz, 20/54; Córdoba, 13/36; Granada, 22/61; Huelva, 7/26; Jaen, 8/32; Málaga, 18/53; Sevilla, 30/63.

Ya en el nivel educativo no universitario cabe citar el Decreto 66/1993, de 11 de Mayo, de Ordenación de la Inspección Educativa.

Un hecho digno de reseñar en este ámbito ha sido la emisión por el Consejo Escolar de Andalucía, radicado en Granada y definido como el «órgano superior de participación democrática en la programación general de la enseñanza de la Comunidad Autónoma andaluza» (Ley 4/1984 de 9 de Enero), del «Informe de la situación del sistema educativo en Andalucía», primero que dicho órgano emite desde su constitución y que por tal razón no se identifica con el preceptivo «Informe anual», sino que abarca la evolución del sistema educativo desde 1983, cuando quedó encomendado a la Consejería de Educación y Ciencia el ejercicio de las competencias traspasadas en materia educativa. En dicho Informe se analizan las actuaciones encaminadas hacia el objetivo de la máxima escolarización en los distintos niveles educativos; programas de formación del profesorado; desarrollo de enseñanzas especializadas; programas de interés social tales como los de Educación compensatoria y de Adultos; etc. El Informe constituye, por la riqueza de datos que aporta, un documento fundamental para el conocimiento de la materia, máxime teniendo en cuenta la circunstancia de venir avalado por un órgano de composición tan plural como es el caso del Consejo Escolar de Andalucía.

## B) PATRIMONIO HISTORICO

En materia de Patrimonio Histórico destaca la aprobación de sendos Decretos por los que se desarrollan importantes aspectos de la Ley 1/1991, de 3 de Julio, de Patrimonio Histórico de Andalucía. Nos referimos al Reglamento de Organización administrativa del Patrimonio Histórico de Andalucía y el Reglamento de Actividades Arqueológicas. El primero configura un sistema orgánico de tipo mixto compuesto por órganos ejecutivos y consultivos y a su vez centrales y periféricos. En la cúspide de ambas organizaciones se sitúan, respectivamente, el propio Consejo de Gobierno Andaluz y el Consejo Andaluz de Patrimonio Histórico. El segundo de los Reglamentos citados tiene su precedente en una Orden de 1985 dictada en su día por la Consejería de Cultura y Medio Ambiente, surgiendo ahora bajo la cobertura de la Referida Ley de Patrimonio Histórico; son su objeto central las autorizaciones administrativas a los investigadores para controlar la adecuada ejecución de actividades arqueológicas con las necesarias garantías científicas.

## C) MONTES. PATRIMONIO FORESTAL

Tras la aprobación en 1989 del Plan Forestal Andaluz y de la Ley Forestal de Andalucía en 1992 (Ley 2/1992, de 15 de Junio), y aún en espera del Reglamento General anunciado por ésta, el sector ha alumbrado en el plano normativo el Decreto 3/1993, de 26 de Enero, por el que se da efectividad a lo previsto en el artículo 19 de dicha Ley al establecer la composición y funciones del Consejo Forestal de Andalucía, órgano superior de carácter consultivo y de asesoramiento en la materia, y los Consejos Provinciales Forestales, que asumen las funciones consultivas, asesoras y de seguimiento que ostentaban las Comisiones Provinciales de Montes previstas en la legislación del Estado.

En línea con la preocupación por estos bienes de la naturaleza aparece el oportuno Decreto 67/1993, de 11 de Mayo, aprobando el Plan de Lucha contra los Incendios Forestales y estableciendo normas para la prevención, extinción y reconstrucción de las superficies afectadas, complementado ello por un Decreto posterior que contiene otras Normas relativas a jornadas y retribuciones aplicables al personal de la Junta de Andalucía participante en el Programa contra los incendios forestales de la Comunidad Autónoma (INFOCA); Decreto 94/1993 de 20 de Julio. En la misma dirección, aunque desde otra perspectiva —la del fomento— hay que registrar el Decreto 73/1993 de 25 de Mayo estableciendo ayudas para incentivar las inversiones forestales en explotaciones agrarias, siguiendo así el sentido de la política agraria comunitaria que luce especialmente en el Reglamento del Consejo CEE de 30 de Junio de 1992 (2.080 /1992).

## D) SANIDAD

En este ámbito ha sido aprobado el Reglamento Sanitario de Piscinas de uso colectivo (Decreto 77/1993 de 8 de Junio).

### E) ASISTENCIA SOCIAL

El Decreto 45/1993, de 20 de Abril, regula la colaboración del voluntariado social en la prestación de servicios cívicos o sociales a través de entidades de voluntariado y establece las normas para la acreditación y registro de estas entidades, las que define como aquellas personas jurídicas que, careciendo de ánimo de lucro, desarrollan programas o actividades de carácter cívico o social por medio de personal mayoritariamente voluntario.

### F) ESTADISTICA

Otro producto normativo del Parlamento Andaluz ciertamente destacable es la Ley 6/1993, de 19 de Julio, por la que se aprueba el primer Plan Estadístico de Andalucía 1993-1996, Plan cuatrienal que constituye la pieza básica del sistema de la Ley 4/1989, de 12 de Diciembre de Estadística de la Comunidad Autónoma de Andalucía, Ley que configura la función estadística como una actividad planificada en cascada, en cuya cima se sitúa precisamente el Plan Estadístico del tipo que comentamos, cuyo objetivo es «planificar y sistematizar la actividad estadística de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Andalucía» constituyendo el marco obligado para el desarrollo de dicha actividad (art. 4, Ley 4/1989). En un escalón inferior y subordinado al Plan aprobado se sitúan los Programas Estadísticos Anuales, dotados de mayor concreción; ello con independencia de la actividad estadística que pueda realizarse al margen del Plan, bien por acordarlo así el Gobierno andaluz por motivos de oportunidad y urgencia o porque venga realizada —fuera del Instituto de Estadística de Andalucía— por otras unidades administrativas de la Comunidad Autónoma que tengan reconocido en su seno un órgano estadístico específico.

La realización de un Plan como el que comentamos debe tener en cuenta no pocos condicionantes: suficiencia financiera para llevarlo a cabo; definición nítida de las acciones que poseen «finalidad estadística», es decir las objetivamente *necesarias* para la Comunidad Autónoma y directamente enlazadas al interés general; coordinación con las estadísticas de otras Administraciones en orden a su economicidad y aprovechamiento común; y, como objetivo fundamental, la preservación de dos principios básicos aparentemente contrapuestos, tales como la publicidad y el secreto de los datos estadísticos, pues es preciso suscitar la participación y garantizar la información y acceso a los resultados a la par que hay que empeñarse con el mayor celo en el respeto y defensa del derecho fundamental a la intimidad, al que la Ley de Estadística de Andalucía dedica, por cierto, una atención digna de celebrar, como hemos notado nosotros mismos en otro lugar («*El Plan Estadístico de Andalucía 1992-1995*», Administración de Andalucía, Revista andaluza de Administración Pública, núm. 11, Julio-Septbre 1992, págs. 207 y ss.).

Sobre el antecedente de un Anteproyecto de Ley unido a unas Orientaciones y Principios Básicos de un Plan para el período 1992-1995, elaborado por el Instituto de Estadística de Andalucía, la Ley que comentamos aprueba el Plan Estadístico 1993-96, con el propósito de que la actividad estadística en Andalu-

cía obedezca a un sistema homogéneo y comparable con la del Estado, demás Comunidades Autónomas y otros países de nuestro entorno. Por otra parte, este Plan cuatrienal persigue la formación de personal especializado y establece mecanismos de control para asegurar la calidad de la metodología empleada. Es una pieza fundamental de la Ley su Anexo en el que se hace relación de los objetivos del Plan y que se dividen en tres grandes áreas: estadísticas *Económicas* (Agrarias, Forestales, Ganaderas, Pesqueras; Industriales; Comerciales; Turísticas; Construcción; Infraestructuras y servicios del Transporte; Presupuestos; Cuentas Económicas); *Sociales* (Sociolaborales; Sanitarias; Educativas y de Investigación; Medioambientales; Culturales y Deportivas; Administraciones Públicas; Bienestar social y calidad de vida); *Demográficas*; más un área de estadísticas de *Síntesis*.

Con posterioridad a la comentada Ley del Plan e íntimamente relacionado con ella, el Decreto 161/1993, de 13 de Octubre, crea el Registro General de Agentes Estadísticos de Andalucía, referido a quienes por razón de su actividad puedan tener acceso a la información protegida.

## G) ECONOMÍA Y HACIENDA

El ramo de Economía y Hacienda, fuertemente mediatizado por la crisis económica, ofrece una serie de normas donde tal causa figura como común denominador. Así, un grupo de Decretos por los que se dispone la emisión de Deuda pública y amortizable para financiar inversiones por importe, respectivamente, de trescientos millones de marcos alemanes (Decreto 6/1993); diez mil millones de pesetas (Decreto 60/1993); mil trescientos millones de francos franceses (Decreto 172/1993); así como obligaciones simples por importe de veinte mil millones, ampliable hasta los treinta mil (Decreto 76/1993).

De otro lado, se establecen medidas de reactivación económica y de apoyo a las Empresas y al empleo (Decreto 59/1993 de 4 de Mayo), debiendo destacarse, dentro de esta línea de actuación, el Decreto 191/1992 por el que se instrumentan las ayudas que tratan de potenciar la implantación de nuevas empresas de tecnología punta en el Parque Tecnológico de Andalucía (Málaga).

Entroncados con estas medidas de reactivación económica pueden citarse en primer lugar el Decreto 44/1993, de 20 de Abril, por el que se aumenta el límite de los créditos correspondientes a anualidades futuras y otro de carácter orgánico por el que se reestructura y regula el Comité de Inversiones Públicas de Andalucía (Decreto 74/1993 de 1 de Junio) con el que se trata de potenciar la coordinación de todas las inversiones sectoriales de la Junta de Andalucía, teniendo dicho Comité carácter interdepartamental y quedando adscrito a la Comisión Delegada de Planificación y Asuntos Económicos.

Dentro de la rama de Hacienda es destacable la aprobación por Decreto 27/1993, de 2 de Marzo, de las Bases del Convenio a celebrar con la Agencia Estatal de Administración Tributaria para la recaudación en vía ejecutiva de los ingresos de Derecho Público de la Comunidad Autónoma en todo el territorio nacional.

No puede cerrarse esta relación sin la obligada mención a la Ley de Presu-

puesto de la Comunidad para 1994 (9/1993 de 30 Diciembre), cuya Exposición de Motivos destaca cómo la actual coyuntura económica, que determina un crecimiento moderado de los ingresos, obliga a realizar un esfuerzo intenso en la contención del gasto público, siendo necesaria, por otra parte, una mayor atención a los Servicios sociales, el apoyo a las reformas estructurales de las fuentes productivas regionales y a la recuperación del empleo y reactivación de la economía; dirigiéndose la acción igualmente a la racionalización y mejora de los servicios públicos, entre otros objetivos. A tal efecto la propia Ley señala las líneas de actuación concretas tendentes a satisfacer dichas opciones.

## 5. Conflictividad

La conflictividad con el Estado ha sido muy escasa, por no decir nula, pues el único dato mencionable ha sido, como indicamos más arriba, el dictado de la Sentencia 81/1993, de 8 de Marzo, recaída en Recurso de Inconstitucionalidad contra la Ley 1/1989, de 8 de Mayo, de Coordinación de Policías Locales, promovido por el Gobierno por entender que algunos de sus preceptos contrariaban la regulación orgánica estatal (Vid. comentario a la Sentencia de Concepción HORGUÉ BAENA, en el núm. 16 de la Revista andaluza tantas veces citada).

El TC sienta la conclusión de que ninguna previsión que se entienda como inherente a la coordinación de las policías locales cuya competencia en poder de la Comunidad Autónoma no se discute, pueda arrojar como resultado un cuerpo de policía local distinto del municipal, o la prestación supramunicipal del servicio de policía, por lo que los preceptos de la Ley andaluza, en cuanto regulan la institución de dichos cuerpos por las mancomunidades o áreas metropolitanas o la mancomunización del servicio policial, han de ser declarados inconstitucionales y nulos (FJ 3). Por otro lado, cuando las policías locales ejerzan como policía autonómica su ámbito de actuación deberá adecuarse al principio de territorialidad inherente a su carácter de policía municipal; por ello —declara la Sentencia— el artículo 23 de la Ley andaluza no resulta contrario a la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad cuando prevé la eventualidad de que las Policías Locales operen funcionalmente como Policía Autonómica, siempre que dichas Policías circunscriban su actuación al marco territorial del Municipio respectivo. La doctrina del TC, vertida igualmente en otras Sentencias sobre Leyes autonómicas de la misma índole es sobradamente conocida lo que nos excusa de mayores comentarios.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### 1. Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios:

Total Diputados: 109

Composición por Grupos referido a 1 de enero de 1993:

*Grupo Parlamentario Socialista: 62*

*Grupo Parlamentario Popular de Andalucía: 26*

*Grupo Parlamentario Izquierda Unida-Convocatoria por Andalucía: 11*

*Grupo Parlamentario Andalucista: 10*

Composición por Grupos referido a 31 de diciembre de 1993:

*Grupo Parlamentario Socialista: 62*

*Grupo Parlamentario Popular de Andalucía: 26*

*Grupo Parlamentario Izquierda Unida-Convocatoria por Andalucía: 11*

*Grupo Parlamentario Andalucista: 6*

*Grupo Parlamentario Mixto: 4*

### 2. Estructura del Gobierno:

Presidente: Excmo. Sr. D. Manuel Chaves González.

Número de Consejerías: 10

Relación de Consejerías:

- *Presidencia*
- *Gobernación*
- *Economía y Hacienda*
- *Obras Públicas y Transportes*
- *Agricultura y Pesca*
- *Trabajo*

- *Salud*
- *Educación y Ciencia*
- *Asuntos Sociales*
- *Cultura y Medio Ambiente*

### 3. Tipo de Gobierno:

Tipo de Gobierno por apoyo parlamentario: mayoritario.

Partido y número de Diputados que le apoyan:

PSOE(A), con 62 Diputados

Composición del Gobierno: Homogéneo.

### 4. Cambios en el Gobierno:

1º) Cese de D. Leocadio Marín Rodríguez como Consejero de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. (Decreto del Presidente nº 188/93, de 23 de diciembre, BOJA nº140, de 28 de diciembre).

2º) Nombramiento de D. Luis Planas Puchades como Consejero de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. (Decreto del Presidente nº189/93, de 23 de diciembre, BOJA nº140, de 28 de diciembre).

### 5. Investidura, moción de censura y cuestión de confianza:

No ha habido ninguna.

### 6. Mociones de Reprobación:

No ha habido ninguna.

### 7. Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas:

#### 7.1. Datos Globales referidos al año 1993:

Solicitudes de convocatorias/comparecencias ante Pleno;

Presentadas: 18

Sustanciadas: 0

Solicitudes de convocatorias/comparecencias en Comisión;

Presentadas: 285

Sustanciadas: 206

Solicitudes de creación de Comisiones;

Presentadas: 3

Aprobadas: 1

Proyectos de Ley;

Presentados: 8

Aprobados: 9

Proposiciones de Ley;

Presentadas: 7

Aprobadas: 0

Proposiciones no de ley ante Pleno;

Presentadas: 72

Aprobadas: 16

Proposiciones no de ley en Comisión;

Presentadas: 44

Aprobadas: 4

Propuestas de resolución;

Presentadas: 16

Aprobadas: 3

Mociones;

Presentadas: 16

Aprobadas: 7

Interpelaciones;

Presentadas: 38

Sustanciadas: 19

Preguntas orales ante el Pleno;

Presentadas: 350

Sustanciadas: 265

Preguntas orales ante Comisión;

Presentadas: 90

Sustanciadas: 60

Preguntas escritas;

Presentadas: 847

Solicitudes de información y documentación;

Presentadas: 775

*7.2. Debates Generales ante el Pleno;*

Sustanciados: 4

*1º. Debate General sobre Política Agraria.*

Sesión Plenaria: 2 y 3 de marzo de 1993

Resoluciones aprobadas: 20

Socialista: 9

Popular: 5

IUCA: 3

Andalucista: 2

Mixto: 1

*2º. Debate General sobre medidas de apoyo al empleo.*

Sesión Plenaria: 18 de marzo de 1993

Resoluciones aprobadas: 21

Socialista: 6

Popular: 3

Andalucista: 6

Mixto: 6

*3º. Debate General sobre financiación de las Comunidades Autónomas.*

Sesión Plenaria: 26 y 27 octubre de 1993

Resoluciones aprobadas: 17

Socialista: 7

Popular: 3

IUCA: 1

Mixto: 6

*4º. Debate General sobre política ferroviaria.*

Sesión Plenaria: 26 y 27 de octubre de 1993

Resoluciones aprobadas: 11

Socialista: 6

Popular: 2

Andalucista: 1

Mixto: 2

**8. Reformas del Reglamento del Parlamento:**

No se han producido.

**9. Normas interpretativas y supletorias del Parlamento:**

No se han producido.

### 10. Instituciones similares al Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo:

Se ha creado el Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma mediante la Ley 8/1993, de 19 de Octubre, aprobada en la Sesión Plenaria celebrada los días 29 y 30 de septiembre de 1993.

ANDALUCIA  
Elecciones GENERALES 1993  
Resultados Comunidad Autónoma

Electores	5.287.486			
Participación	4.028.110	76,2		
	votos	%s/vot.	Diput.	Senad.
PP	1.195.476	29,7	20	8
CDS	33.900	0,8	-	-
PSOE	2.063.899	51,2	37	24
IU	484.753	12,0	4	-
Partido Andalucista	96.513	2,4	-	-
Partido Andaluz de Progreso	43.169	1,1	-	-
Ecologistas diversos	33.739	0,8	-	-
PANE diversos	466	0,0	-	-
Diversos Derecha	9.098	0,2	-	-
Diversos Izquierda	9.736	0,2	-	-
Otros	17.486	0,4	-	-
Nulos	17.412	0,4		
Blancos	20.742	0,5		

ANDALUCIA  
Elecciones GENERALES 1993  
Resultados por Provincia

	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla	ANDA-LUCIA
Electores	349.158	798.522	582.624	613.409	340.805	495.513	873.777	1.233.678	5.287.486
Participación	75,8	70,8	80,5	76,0	73,3	81,0	73,0	79,0	76,2
%s/vot.									
PP	37,2	27,6	27,5	34,5	29,1	32,3	30,9	25,9	29,7
CDS	1,4	0,8	1,9	0,9	0,8	0,9	0,9	0,6	0,8
PSOE	47,7	49,7	49,1	49,2	55,4	52,4	47,8	55,8	51,2
IU	9,5	10,9	17,3	10,8	9,0	10,3	14,0	11,6	12,0
PA	1,3	2,8	2,7	1,5	3,0	1,8	2,0	3,1	2,4
PAP	0,4	4,8	0,5	0,4	0,5	0,3	0,7	0,4	1,1

Distribución de Escaños  
Diputados y Senadores

	PP		PSOE		IU	
	Dip.	Sen.	Dip.	Sen.	Dip.	Sen.
Almería	2	1	3	3	-	-
Cádiz	3	1	5	3	1	-
Córdoba	2	1	4	3	1	-
Granada	3	1	4	3	-	-
Huelva	2	1	3	3	-	-
Jaén	2	1	4	3	-	-
Málaga	3	1	6	3	1	-
Sevilla	3	1	8	3	1	-
ANDALUCIA	20	8	37	24	4	-
PANE diversos	Partido de Integración por Almería y sus Pueblos					
Ecologistas diversos	Los Ecologistas, Los Verdes de Andalucía, Salud y Ecología en Solidaridad					
Diversos Izquierda	Coalición por un Nuevo Partido Socialista, Partido Socialista de los Trabajadores, Partido Comunista de los Pueblos de España, Octubre Socialista					
Diversos Derecha	Agrupación Ruiz-Mateos Alianza Democrática Europea, Falange Española de las J.O.N.S., Falange Española Independiente					
Otros	Grupo Independiente Liberal, Partido de la Ley Natural, Partido Humanista					

Fuente: Junta Electoral Central, B.O.E. 16/07/1993.