

## ANDALUCIA

*Francisco López Menudo*

### Rasgos generales

Muy poco podría comprenderse de la vida autonómica andaluza en 1994 sin la constante referencia de la fecha del 12 de junio, el trascendente "12-J" en que tuvieron lugar, simultáneamente, las elecciones al Parlamento andaluz y al Parlamento europeo. La citada fecha marca la frontera de la III y la IV Legislatura en Andalucía, y su significación no puede reducirse al simple dato de una recomposición del espectro político parlamentario; hay un cambio cualitativo que obliga a distinguir, para cualquier tipo de valoración, el período anterior y el posterior a dicha fecha. El PSOE, partido en el Gobierno, ganó las elecciones pero perdió la mayoría absoluta de que había gozado desde la existencia misma del Parlamento andaluz en 1982; su posición, ahora minoritaria, frente al conjunto de escaños de los dos principales grupos de la oposición (Partido Popular y la Coalición Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía) y la propia acción de éstos, en conjunto o por separado, desde la inauguración misma de la IV Legislatura, ha supuesto el cambio de una situación cuyo desenlace es realmente impredecible.

Casi todos los rasgos generales de la vida autonómica andaluza que pudiéramos destacar aquí dimanarían de ese hecho crucial. Las elecciones del "12-J" marcan un punto de inflexión fundamental no sólo hacia el futuro sino que tienen toda la acción política de 1994, y aún de meses anteriores, de un palpable clima electoral, revestido, además, de una tensión sin precedentes.

El nuevo comportamiento de la Cámara desde el día 5 de Julio en que se constituye, se puede deducir claramente de las cifras que se detallan en el resumen de la Actividad Institucional anexo a este Informe y de lo que hemos de referir más adelante; pero valga apuntar aquí lo siguiente, como impronta general. Dado que la fecha del 5 de Julio —con un mes de agosto sin vacación parlamentaria— permite dividir el ejercicio de 1994 en dos fases prácticamente iguales, los datos comparados de ambos períodos pueden hablar por sí solos: proposiciones de Ley presentadas: 5 y 15; proposiciones no de Ley ante Pleno o Comisión: 32 y 234; propuestas de resolución: 4 y 17; Interpelaciones: 3 y 34; preguntas orales ante Pleno o Comisión: 140 y 475; preguntas escritas: 178 y 331; solicitudes de información y documentación: 122 y 503; solicitudes de comparecencia: 18 y 253. Aunque se trate de valores heterogéneos cabe sumarlos y hallar el número total de iniciativas: 502 en el primer semestre y 1.862 en el segundo. Por tanto, en la etapa de la IV legislatura se ha cuatriplicado el número de iniciati-

vas. Y aquí un dato expresivo que encierra una paradoja, quizás sólo aparente: durante 1994 fueron aprobadas siete Leyes, todas ellas en el primer semestre (la última, el 18 de Mayo); en tanto que la historia de la IV Legislatura en este fundamental aspecto de la vida parlamentaria se resume, al término del año, en el inicial debate y posterior retirada por el Gobierno del Proyecto de Ley de Presupuestos para 1995, con la obligada prórroga de los del año en curso; hecho altamente conflictivo que cerró el año con una áspera Sesión celebrada el 28 de Diciembre en que la Cámara acordó reprobar a la Consejera de Economía y Hacienda como responsable directa de dichos Presupuestos y de su retirada, instando al Presidente de la Junta la destitución de aquélla y planteando contra este mismo no una moción de censura, sino una peculiar resolución conminándole a presentar ante la Cámara la cuestión de confianza. Tales resoluciones materializaban la idea de la centralidad del Parlamento, latente desde el inicio de la Legislatura. El Gobierno expresó su intención de impugnar tales resoluciones ante el Tribunal Constitucional por entender que desbordaban las funciones de la Cámara. Además, solicitó dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía en Pleno y este lo emitió el 21 de Febrero de 1995 en el sentido de que dichas resoluciones no vinculan jurídicamente al Gobierno.

Este breve balance revela la dificultad que han adquirido las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno. Si ya al principio del ejercicio, con ocasión del 28 de Febrero, día de Andalucía, los grupos coincidían en calificar la actividad de la Cámara como "frenética" en cuanto al número de iniciativas (*El País*, 28-Febrero-1994) no es gratuito decir, partiendo de esa apreciación, que faltarían superlativos para calificar la abundante actividad desplegada en la IV Legislatura. Pero también cabe decir, correlativamente, que si aquella "desbordante" actividad, predicada del primer semestre del año, no impedía a algunos grupos denunciar que ello no se traducía en resultados prácticos (el Sr. Rejón, portavoz de Izquierda Unida, la definía como la "crónica de la frustración") a la vista de lo acaecido tras la nueva composición de la Cámara la valoración de la situación adquiere tal complejidad que quizás sea preferible dejar a cada cual que haga la suya propia.

Sea como fuere, puestos a reflejar los hechos, hay que señalar que hacia el mes de noviembre el Gobierno se declaró imposibilitado física y técnicamente para hacer frente a lo que entendía como una "estrategia de bloqueo" por parte de la oposición (*Diario 16*, 18-noviembre-1994), y también que la nueva Cámara surgida del "12-J" aún no ha estrenado su potestad legislativa y que el conflicto institucional es, hasta el momento de redactar este Informe, un hecho permanente y consolidado. El "día después" de las elecciones, muchos pronosticaban o temían que el nuevo espectro parlamentario, así como los resultados habidos en España para el Parlamento europeo, hiciera poner las miradas en el horizonte de las relativamente próximas elecciones municipales de Mayo de 1995, lo que en esta Comunidad no facilitaría la tregua y el consenso, la tan invocada "governabilidad de Andalucía"; vaticinio que el tiempo se ha encargado de confirmar como algo cierto, aunque no nos corresponda hacer un juicio de valor sobre el papel que realmente hayan podido jugar al respecto esas expectativas municipales.

Aparte los problemas surgidos de la acción de gobierno y los conflictos internos de algunos partidos, señaladamente el del propio partido en el Gobierno, que han estado en el candelero de la vida política en 1994 y en los que más abajo nos detendremos, hay que destacar aquí como rasgo general o telón de fondo el de la crisis económica profunda padecida por Andalucía en el ejercicio comentado. El legado de 1993 no fue otro que el peor resultado de la década y del conjunto nacional. Aunque la recesión económica fue en 1993 mayor en las autonomías industriales que en las rurales, el PIB de Andalucía cayó el 2,3%, el doble de la media de España, según datos de la propia Consejería de Economía; por su parte, un estudio de la Fundación FIES (presidida por el Prof. Fuentes Quintana) señalaba que la tasa negativa de crecimiento fue del 3%. Según el Boletín Económico del Banco de España, hacia finales de 1993 Andalucía había aumentado su endeudamiento el 10,1% desde 1992, ascendiendo su deuda a 453.300 millones de pesetas; y en el mes de setiembre de 1994 la Consejera de Economía reconocía que la deuda acumulada de la Junta había superado el medio billón.

La morosidad de la Junta en el pago de sus obligaciones creó no pocos conflictos y cargas añadidas afectando muy principalmente al sector sanitario —aquí el conflicto con los farmacéuticos acreedores del Servicio Andaluz de Salud— al que ya la Cámara de Cuentas había detectado un “agujero” de 135.000 millones de pesetas al término de 1992. Otro sector fuertemente afectado fue el de la construcción al que la Junta de Andalucía adeudaba 60.000 millones de pesetas bien iniciado ya el ejercicio que comentamos.

Los datos que a principios de 1995 evalúan la economía andaluza para el ejercicio que nos ocupa son, desde luego, mucho más halagüeños y parecen confirmar la tan esperada y controvertida “recuperación económica”. Según los datos ofrecidos por la Consejería de Economía (*Diario 16*, 14-Enero-1995), en 1994 creció la economía andaluza un 2,5%, “por encima de las previsiones más optimistas”, experimentando crecimiento todos los sectores productivos excepto el agrícola cuya producción final se redujo en un 4,4%. Según dicho Informe, la industria acumuló un crecimiento del 27% en los diez primeros meses del año, siendo la construcción el “sector estrella”, en especial el subsector residencial, lo que se reflejó en 7.500 empleos más que en 1993 y se tradujo en la creación de empleo neto; destacando igualmente el sector turístico con nuevas marcas históricas en alojamientos hoteleros, señaladamente el turismo costero de verano.

En la misma línea, el Informe resalta el aumento de la inversión extranjera directa en Andalucía en un 125,3%, frente a la estimación más moderada del Ministerio de Economía (*El País*, 24-Enero-1995) que cifra el incremento en el 87% respecto a 1993, lo que representa un capital invertido de 204.515 millones de pesetas, un 8,71% del total nacional, lo que sitúa a Andalucía en el tercer lugar del panorama nacional tras la Comunidad de Madrid (1.007.000 millones) y Cataluña (570.029 millones).

Por otra parte, según la Encuesta de Población Activa del INE, a lo largo de 1993 se destruyeron 105.900 empleos, con un descenso del 5,9%, lo que signifi-

ca que el paro afectaba a la tercera parte de la población. Al término del tercer trimestre de 1994 el paro afectaba a 894.430 personas, el 34,7 % de la población activa, siendo Sevilla y Cádiz las más castigadas por el desempleo. Según el Informe de la Consejería de Economía antes indicado, los datos referidos al término de 1994 reflejan una reducción de la cifra de paro en 39.469, "el descenso más importante desde 1989", aventurando incluso creación de empleo neto para 1995 en unas cifras estimadas entre 20.000 y 33.000 personas. Sin embargo, la Encuesta de Población Activa posteriormente aparecida (17-Febrero-1995) revela que el número de parados aumentó en 9.800 en el último trimestre de 1994, ascendiendo la cifra total a 904.230 al término del año (35% de la población activa); lo que supone que el paro en Andalucía subió durante 1994 un 3,57 por 100, frente al 0,44 en que se sitúa la media nacional.

No debe olvidarse que este año es el de las crisis de empresas de alta repercusión socio-laboral que colocaron a la Junta de Andalucía en situaciones muy difíciles, en medio de un clima de crispación que se manifestó durante mucho tiempo en la propia calle con no pocos desordenes públicos. El lenguaje popular acuñó el término "santanero" para aludir al trabajador en lucha contra el cierre de la factoría "Santana Motor" de Linares, propiedad de la multinacional japonesa *Suzuki*, con 2.400 puestos de trabajo en juego, que anunció el abandono de Linares si no recibía una ayuda de 38.000 millones de pesetas, conflicto que sembró la desazón en la Comunidad, llegando a causar la suspensión de ciertos actos conmemorativos del Día de Andalucía. Bastará recordar que en el mes de marzo Linares y su comarca vivieron una huelga general con un durísimo enfrentamiento entre manifestantes y fuerzas del orden público que dio pie a una sesión tumultuosa del Pleno del Parlamento, celebrada el 22 de Marzo; y que el descalabro electoral del PSOE en la zona fue absoluto, siendo así que Linares había sido hasta entonces "feudo" indiscutible de dicho partido (en 1990 obtuvo el 44% de los votos y el "12-J" el 22,6 %).

Coincidente en el tiempo y en la virulencia fue el conflicto por el inesperado abandono de la multinacional norteamericana *Gillette* de su factoría de Alcalá de Guadaíra (Sevilla) de 246 trabajadores. Otras crisis importantes que surgieron en cadena fueron las de la industria láctea granadina PULEVA (1.005 trabajadores y 27.000 millones de déficit), del Grupo Domecq y las factorías de SEAT y de Santa Bárbara en Granada.

Otro factor de extraordinaria incidencia fue el de la sequía, que repitió por cuarto año consecutivo, calificada como la peor del siglo. Las reservas embalsadas llegaron al mínimo histórico de los últimos veinticinco años. Su proyección sobre la economía en general y especialmente sobre la agraria, así como el bienestar doméstico y el tono social, fue sobrepasada por algo rayano en lo irreal: la desaparición de las nieves en Sierra Nevada, hecho desconocido en la historia que sin embargo ha venido a coincidir con la prevista celebración del Campeonato del Mundo de Esquí Alpino Sierra Nevada'95 que debería haber comenzado el 29 de Enero de 1995; un proyecto puesto a punto llamado a secundar el evento sevillano Expo'92, cuya suspensión ha sido ciertamente frustrante desde todos los puntos de vista.

A todos estos factores hay que añadir los provenientes de la vida política y económica general de la nación: escándalos Mariano Rubio, ex Gobernador del Banco de España; Luis Roldán, ex Director General de la Guardia Civil... etc.; cuya consideración en estas páginas está más que justificada puesto que en Andalucía constituyeron elementos centrales de unas elecciones autonómicas que en ninguna otra región se estaban celebrando. A la vista de todo ello, la verdad es que nada favorece una valoración positiva del ejercicio en cuestión. Por consiguiente, aunque algunos sectores concretos ofrecieran comportamientos óptimos, como es el caso del turismo, o aunque desde algún sector ideológico o partidista, a la vista de los resultados electorales, pudiera celebrarse lo ocurrido en 1994 como el posible punto de partida de una así llamada “regeneración institucional”, o como el cimiento para un futuro cambio del signo político dominante, llamado a deparar prosperidad, lo cierto es que constriñendo el análisis, como debemos, al período temporal que nos ocupa y mirando con absoluta objetividad, *hic et nunc*, sus resultados materiales demostrables, no es exagerado concluir esta valoración general con la ya popularizada expresión: *annus horribilis*.

## Instituciones básicas

### *Parlamento*

#### *La etapa preelectoral*

Ya hemos indicado que la fase preelectoral tuvo un arranque prematuro. El “pistoletazo” de salida se produjo hacia el otoño de 1993, y, curiosamente, el motivo no fue otro que el de la determinación misma del día de las elecciones. El 26 de octubre de 1993, con la polémica prendida ya en todos los ambientes, el Presidente Sr. Chaves confirmó su intención de que las elecciones fueran el 12 de junio, coincidiendo con las europeas. Este hecho tensionó la vida andaluza de forma inusitada; políticos, juristas, medios de difusión, se enfrascaron en un tema que no sólo ofrecía las correspondientes “lecturas” políticas, sino un problema legal que daba pie a cualquier opinión. La III Legislatura expiraba el 23 de junio de 1994 y el Estatuto de Andalucía no contempla la facultad del Presidente —tampoco la niega— de disolver la Cámara anticipadamente, como lo hacen otros Estatutos autonómicos. Se consideró por la oposición que ello suponía violar, aunque por once días, el derecho fundamental de los diputados a ejercitar su mandato durante los cuatro años completos para los que fueron elegidos; contra ello se argüía, ora la posibilidad legal de una disolución anticipada, ora la consideración de que la “anticipación” del día de las elecciones de 1994 no conllevaba la “disolución” del Parlamento constituido en 1990 que podría así continuar hasta su término. Existía el precedente de una Ley de 1990 que, por acuerdo de los grupos, anticipó el día de las elecciones de ese año —23 Junio 1990— para que no se celebraran en los meses de verano; pero lo cierto es que fue una solución para el caso concreto y que después quedaron intocadas las Leyes 6/1983 del Gobierno y de la Administración y 1/1986 Electo-

ral de Andalucía que eran las llamadas a haber regulado estas situaciones con carácter general.

Pero aparte el problema jurídico, quedaba servido un tema para la controversia política que se prolongó hasta el umbral mismo de las elecciones. Frente a la justificación oficial de que la coincidencia electoral del "12-J" trataba de evitar los gastos de dos campañas —argumento razonable que la mayoría de los partidos de la oposición compartían—, se alzaban las reticencias tanto desde dentro de la Comunidad como desde fuera de ella. La oposición andaluza esgrimía, en síntesis, dos razones fundamentales: la simultaneidad de las campañas favorecería la influencia sobre el electorado andaluz de los líderes nacionales del PSOE, de probada ascendencia en esta región, lo que reforzaría la posición del candidato Sr. Chaves; por otra parte, se corría el riesgo de que el debate nacional desnaturalizara el de los temas específicos de Andalucía. También algunos líderes nacionales de la oposición mostraron su reticencia a la inversa, habida cuenta la influencia que siempre tuvieron los resultados electorales de Andalucía en los de las elecciones generales.

En medio de ese rechazo y de anuncios de acciones políticas y judiciales, una sentencia del Tribunal Superior de Justicia vino a enfriar la cuestión hacia el mes de febrero de 1994, al declarar inadmisibile un recurso que, en su día, había interpuesto un partido prácticamente desconocido —el "Centro Progresista"— contra aquel adelanto electoral acordado en 1990, al considerarlo como un acto político no susceptible de control por la jurisdicción contencioso administrativa. Quizás este hecho —hacemos abstracción del trascendental problema de la protección de derechos fundamentales afectados por actos políticos— abrió el camino a una reconducción política del tema —el Partido Andaluz de Progreso del Sr. Pacheco mantendría sus hostilidades hasta el final— que desembocó en la aprobación de la Ley 6/1994, de 18 de mayo, que confiere al Presidente de la Junta la facultad de disolver el Parlamento anticipadamente pero no para las elecciones que se hallaban en curso sino para las futuras.

Así pues, el Presidente Sr. Chaves se mantuvo en la fecha del "12-J", que confirmó oficialmente el 18 de abril de 1994, día en que fueron convocadas las elecciones andaluzas. La verdad es que el giro que fue tomando la política nacional, con la racha de escándalos que acosaron al Gobierno del PSOE en la antesala de las elecciones —definitivo: la fuga del ciudadano Roldán coincidió con la apertura de la campaña electoral andaluza— mueve a pensar que la anticipación electoral acordada por el Presidente andaluz no le resultara tan propicia como para haber luchado tanto por ella; no obstante lo cual hay que decir, haciendo honor a la realidad de los datos, que en las elecciones europeas<sup>1</sup>, Andalucía votó mayoritariamente al PSOE (1.467.819, 40,94%), seguido del PP (1.252.747, 34,94%) e IU (612.351; 17,08%) y que el número de votos andaluces a la formación nacional del PSOE superó en 72.688 a los otorgados al PSOE de Andalucía en las elecciones autonómicas, que ascendieron a 1.395.131.

---

1. Ganadas por el PP (7.426.189 votos, 40,2%), seguido del PSOE (5.665.537; 30,7%) e Izquierda Unida (2.486.550; 13,5%).

En cualquier caso, la campaña electoral, tan tempranamente abierta por la polémica referida, tomó como materia propia cuantos acontecimientos de la vida pública y de la acción de gobierno se sucedieron desde el arranque mismo del ejercicio. Constituyó, pues, tema de campaña cada última noticia que el discorrir de los días iba deparando. Argumentos fundamentales en este sentido fueron las quejas de la oposición por la no intervención del Presidente y miembros de su Gobierno a las preguntas y comparecencias solicitadas por la oposición, señaladamente el PP, ante una Cámara calificada ya como un "campo de batalla" (*El País*, 24-febrero-1994).

Es de obligada referencia el suceso, ciertamente llamativo, de la frustrada nominación del Sr. Jara Andreu, ex Alcalde de Granada, a la vacante de Magistrado del Tribunal Superior de Justicia, que figuró el primero en la terna propuesta por el Parlamento en una sesión donde la oposición en bloque abandonó la Cámara y que luego se vería revocada por el Consejo General del Poder Judicial. Este órgano, a la vista del historial de los candidatos, acordó el 13 de abril de 1994 nombrar al aspirante que figuraba en tercer lugar, el letrado del Parlamento D. Plácido Fernández Viagas (quien obtuvo 13 votos del Consejo frente a 2 de su contrincante), suceso éste del que salió comprometido el Sr. Martín Rite, Presidente de la Cámara —quien dignamente reconoció después haber sufrido el error que en buena parte motivó el conflicto— y que supuso el lógico golpe para la imagen del Parlamento —que lo encajó de manera tormentosa— y el consiguiente desgaste para el Grupo Socialista que apostó por el Sr. Jara.

Cobraron asimismo extraordinaria conflictividad las campañas publicitarias institucionales puestas en circulación desde la Consejería de Economía. "*Hecho en Andalucía*", "*Lo hecho en Andalucía, una garantía*" y "*Sólo en Andalucía, tanto en tan poco tiempo*", fueron eslóganes de una publicidad masiva en la que intervino la Junta Electoral Central para ordenar la retirada de la segunda y condenar la tercera —aparecida en la prensa el "día de reflexión"— abriéndose un forcejeo con decisiones de la Junta Electoral de Andalucía, que sostuvo otro punto de vista. En cualquier caso, fue este un asunto que estuvo en primer plano todo el ejercicio y que dejó "tocados" a los altos cargos responsables de la campaña.

También cabe dejar constancia de los problemas habidos respecto a la financiación de los municipios. En el mes de febrero la Comisión Ejecutiva de la Federación de Andalucía de Municipios y Provincias acusó a la Junta de incumplir el mandato constitucional de respaldo financiero de los Ayuntamientos y no pagar el Impuesto de Bienes Inmuebles de sus propiedades. El clima de descontento en este ámbito no era exclusivo de Andalucía, como bien se sabe, pero en esta región había denunciado la FAMP, al término de 1993, que la deuda de los diez municipios andaluces de más de cien mil habitantes (las ocho capitales más Jerez y Algeciras) rondaba los 200.000 millones de pesetas, ejerciendo una presión especial —la llamada "rebelión de la cenicienta"— reclamando la cesión del 5% del IRPF.

Sirva lo anterior como simple botón de muestra de unos argumentos en contra de la acción de gobierno que además se movían sobre el telón de fondo de

grandes cuestiones, tales como el desempleo, la aceptación de la cesión por el Estado del 15% del IRPF y la acusación de atonía en las reivindicaciones del autogobierno.

En un clima tal de tensión y desconfianza no es extraño que incluso acciones gubernamentales teóricamente plausibles fueran objeto de censura al ser tachadas de electoralistas. Pueden citarse como ejemplos la presentación, el 1 de marzo, del Plan Director de Infraestructuras de Andalucía con proyección hasta el año 2007 con un presupuesto total de 4,9 billones de pesetas, y la aprobación por el Consejo de Gobierno de un plan de obras de carreteras por importe de 9.000 millones de pesetas. Asimismo la aprobación, el 15 de marzo de 1994 del Plan de Desarrollo Rural (PDR) con una inversión de 521.362 millones de pesetas para el período 1994-95 que en el lenguaje político al uso fue calificado por la oposición como “chiste electoral” (PP), diciéndose que el PDR era igual que el PER (el controvertido Plan de Empleo Rural), “disfrazado de lagarterana” (IU). De análogo modo fue acogida la petición oficial al Estado de las competencias sobre la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir.

No podría terminar esta semblanza de la fase preelectoral sin dejar constancia de la coalición formada por el Partido Andalucista y el Partido Andaluz de Progreso, liderados respectivamente por el Alcalde de Sevilla, Sr. Rojas Marcos, y el de Jerez de la Frontera, Sr. Pacheco Herrera, coalición que se presentó a las elecciones con el nombre de *Poder Andaluz* y su candidato D. Arturo Moya, nuevo en el andalucismo. Esta formación, junto a la del PP (candidato D. Javier Arenas) e Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía (candidato D. Luis Carlos Rejón) constituyeron los principales partidos de la oposición al PSOE andaluz. Por su parte, este último confirmó la candidatura del Presidente de la Junta, D. Manuel Chaves.

Pero la referencia a este último partido no podría quedar circunscrita a dicho dato sin aludir, siquiera sea de pasada, a su situación interna. Sobran razones para ello en esta ocasión. Frente a la cohesión de los demás partidos —quizás con la excepción de las disensiones en Poder Andaluz, exteriorizadas incluso durante la campaña—, el PSOE se hallaba enfrascado en la conocida disputa entre “renovadores” y “guerristas”. La versión en Andalucía de esa división fue especialmente cruda y salvo el breve paréntesis de la campaña oficial, dio mucho tema de primera plana a los medios de difusión. Dejando al margen los entresijos de este complejo asunto, en tanto que secundario para lo que aquí nos ocupa, quizás quepa decir tan sólo que el detonante de esa crisis fue la dimisión a finales de 1993, del Consejero de Agricultura y Pesca D. Leocadio Marín, quien formuló acusaciones contra el sector oficialista de su partido por discriminar al sector “guerrista” en la designación de cargos institucionales, lo que obligó al Gobierno a dar explicaciones de ello ante la Cámara. De todo este episodio lo que sí puede concluirse —nadie podría negar esto— es la influencia negativa que la imagen truncada de dicho partido tuvo en los resultados electorales.

La suma de cuantos factores han quedado expuestos daba la razón a quienes pensaban dos meses antes de las elecciones que el partido en el Gobierno se en-

contraba en el momento más crítico de su historia, con las peores perspectivas de voto desde la transición democrática.

### *Los resultados electorales*

Los resultados fueron, en síntesis, los siguientes, con expresión del aumento o disminución de escaños respecto a las elecciones de 1990: PSOE, 41 escaños (pierde 17); Popular 41 (gana 15); Izquierda Unida. Los Verdes, 20 (gana 9); Poder Andaluz, 3 (pierde 7). A continuación, un breve análisis de los datos.

El "12-J" representa el fin de la hegemonía del PSOE y el crecimiento de los dos partidos que lo flanquean a cada lado del espectro que alcanzan su "techo" histórico en Andalucía. Asimismo, el hundimiento del sector andalucista, achacado a la duplicidad del mensaje emitido por las dos formaciones integradas en su coalición, y a la escasa identidad de su candidato, cabeza de lista por Granada que no obtuvo su propio escaño; resultados que parecen situar a este partido ante una nueva "travesía del desierto".

Aunque el PSOE ganó las elecciones su descenso fue espectacular. No hay que olvidar que en las elecciones generales de 1993 fue el voto andaluz el que permitió al Presidente D. Felipe González revalidar su nuevo mandato; tampoco que, en los días previos a la campaña en Andalucía, el candidato Sr. Chaves colocaba el listón en los 50 escaños y que por debajo de éste cualquier resultado se calificaba como un desastre. El PSOE perdió en tres provincias (Granada, Almería y Málaga) y en las ocho capitales andaluzas, pasando a ser la tercera fuerza en Málaga y Córdoba. De los 769 municipios andaluces, el PSOE ganó en 636, obteniendo la mayoría absoluta en 409; el PP triunfó en 111, pero arrebató al PSOE 10 de las 26 mayores ciudades andaluzas no capitales de más de 20.000 habitantes donde dicho partido era mayoritario. En términos generales, los resultados permiten afirmar que el PSOE perdió el voto urbano, pues de las 21 ciudades andaluzas con más de 40.000 habitantes el PP ganó en 15 (las 8 capitales más Linares, San Fernando, el Puerto de Santa María, Algeciras, Marbella, Velez-Málaga y El Ejido); y el PSOE lo hizo en 6 (Motril, Alcalá de Guadaira, Dos Hermanas, Chiclana, La Línea y Jerez de la Frontera). Dato paradójico digno de ser destacado: el PSOE ganó en Jerez, "feudo" tradicional de los andalucistas —líder su Alcalde, Sr. Pacheco— que pasaron a ser la tercera fuerza en número de votos.

Finalmente, sin perjuicio del análisis realizado en el apartado dedicado al estudio electoral, creemos de interés reflejar el reparto de los escaños del Parlamento Andaluz desde su constitución en 1982. Cinco son los partidos que a lo largo de las cuatro legislaturas han tenido representación, con independencia de las siglas que portaran en cada momento:

	1982	1986	1990	1994
PSOE	60	60	61	45
PP	17	28	27	41
IU	8	19	11	20
ANDAL.	3	2	10	3
UCD	15	—	—	—

*La fase post-electoral: búsqueda de pactos; constitución del Parlamento; investidura del Presidente*

El “día después” reabrió la crisis en el seno del partido vencedor de las elecciones, que reconoció como derrota su triunfo en Andalucía. La realidad surgida de las urnas no era otra que la de encontrarse en minoría frente a las dos fuerzas de la oposición —quedaba fuera de pactación significativa Poder Andaluz con sus tres escaños— evidencia que forzó a las dos facciones del PSOE a estar de acuerdo en este punto: la necesidad de pactar con Izquierda Unida.

Acto seguido del recuento electoral, el Sr. Chaves González ofreció a IU-Los Verdes negociación para conseguir un acuerdo de gobierno que permitiese “garantizar la gobernabilidad de Andalucía”; se trataba de un pacto abierto, “sin descartar ninguna hipótesis”, incluida la de formar parte del propio Gobierno. Pero ya en la noche electoral el máximo dirigente nacional de IU, Sr. Anguita, ratificó como único compromiso el cumplimiento de su Programa, al tiempo que en Andalucía el Sr. Rejón proclamaba que “IU no contempla gobiernos de coalición, ni acuerdos programáticos, ni pactos de legislatura” y que sólo concedería su voto a aquellas iniciativas que coincidieran con su programa electoral. Además, anunció que su grupo votaría en contra de la investidura del Sr. Chaves. Quedó así definida la situación de inestabilidad institucional; el Sr. Chaves sería Presidente en minoría, forzado a acuerdos puntuales con IU y PP. Este último partido descartó un pacto político con IU, aunque el Sr. Arenas admitió “no tener inconveniente en llegar a acuerdos puntuales con IU en cuestiones importantes para Andalucía”.

A partir de estos planteamientos saltan a escena estas dos ideas-fuerza. De una parte, la oposición propugna que el Parlamento se erija en el centro de la gobernabilidad de Andalucía; el lema “gobernar desde el Parlamento” se convierte así en la tónica de una nueva etapa en la que el Ejecutivo habría de “jugar el papel de un mero gestor” (IU), propósito que el Gobierno califica como un aberración por subvertir la división de poderes, dado que “quien debe gobernar es el Ejecutivo; la Cámara está para controlar al Ejecutivo y para el debate político”. De otra parte, la convergencia posible de los dos partidos de la oposición —que se materializó por primera vez tres días después de las elecciones en el asunto de la Casa *Sundheim*, residencia presidencial— puso en circulación la idea de la famosa “pinza”, de la versión andaluza de un “pacto a la griega” (*El País*, 30-Junio-1994).

El insistente llamamiento del Sr. Chaves a IU para llegar a acuerdos —que el presidente del PP calificó de “patético”— constituye un capítulo muy denso que podría resumirse así: una flexibilización progresiva de posiciones por parte del Presidente de la Junta en busca de algún tipo de acuerdo (apertura a la negociación con todos los grupos; aceptación de que la oposición presidiera comisiones parlamentarias de control; cesión de la Presidencia de la Cámara,...) y una paralela rigidización, igualmente progresiva, de la actitud de la oposición, señaladamente de IU en cuanto partido naturalmente llamado a protagonizar este episodio. A la postre, el balance fue el siguiente: IU sólo negociaría proyectos concretos y ello una vez producida la investidura; designación del Diputado de Izquierda Unida D. Diego Valderas Sosa como Presidente de la Cámara; acuerdos entre PP e IU sobre la composición de la Mesa del Parlamento; “delegación” por el Presidente de la Junta en favor de la Cámara del nombramiento de algunos cargos institucionales (iba dirigido de inmediato a la renovación del Consejo de Radio Televisión de Andalucía y de su Director en especial, lo que tuvo lugar, en efecto). A cambio de todo ello un compromiso de IU sobre la investidura del Presidente, consistente en la abstención de su Grupo en tercera votación, para así dejar vía libre a la investidura por mayoría simple.

Como ya hemos señalado, se constituyó el Parlamento el 5 de Julio, siendo elegido Presidente de la Cámara el Diputado de IU Sr. Valderas Sosa con el apoyo positivo de los Grupos y el voto en blanco del PSOE, que no presentó candidato. De esta sesión son reseñables dos hechos protagonizados por el Diputado Sánchez Gordillo, Alcalde de Marinaleda, del partido Los Verdes integrado en la coalición de IU. Rompió la disciplina y los compromisos de su grupo al no votar como Vicepresidente primero de la Cámara a un diputado del PP por la simple razón de su pertenencia a este partido. Aunque fue de mayor trascendencia el hecho de que en el acto de su toma de posesión como Diputado sustituyera la fórmula legal de juramento o promesa por una particular proclama que, sin embargo, no produjo reacción alguna de la Presidencia de la Cámara ni de ningún Diputado. Quizás la Constitución española y el Estatuto de Andalucía hubieran protestado por ello si les hubiera sido posible.

El 19 de Julio se celebró la primera sesión de investidura y, al día siguiente, tras un agrio debate, el candidato a la Presidencia de la Junta Sr. Chaves González no obtuvo los 55 votos necesarios para la mayoría absoluta. Celebrada la segunda votación el 23 de Julio, tampoco alcanzó la necesaria mayoría simple al votar también negativamente la oposición en bloque. Para la tercera, celebrada el día 29, el grupo de IU, forzado por alguno de sus miembros —significadamente el Diputado antes mencionado—, no se abstuvo como tenía anunciado sino que optó por “una fórmula intermedia entre la abstención y el voto negativo” (“*no participo en la votación*”) no prevista en el Reglamento de la Cámara pero que fue soslayada por ésta. El grupo andalucista se abstuvo y el PP votó en contra. El Sr. Chaves González fue investido, pues, con los 44 votos de su grupo. Tomó posesión de su cargo el día 1 de Agosto.

#### *Evolución posterior*

El decurso de la vida parlamentaria hasta el final de 1994 no ofrece sino una continuidad, más tensionada si cabe, en los planteamientos que ya han sido des-

critos. El ejercicio tuvo como colofón —ya se ha dicho— la retirada del Proyecto de Ley de Presupuestos para 1995 y un debate plenario sobre este hecho celebrado el día 28 siguiente, en que se acordó reprobación a la Consejera de Economía y Hacienda e instar al Presidente la presentación de la cuestión de confianza. Por consiguiente, expuestas las claves del conflicto institucional sería ocioso detenerse aquí en las múltiples vicisitudes que al final desembocaron en dichos resultados.

Valga sólo reseñar el punto de partida en que se situaba el problema de los Presupuestos, sin perjuicio de las muchas matizaciones que podrían añadirse a resultas de la evolución del asunto. IU estableció inicialmente como condiciones para apoyar la Ley de Presupuestos: reclamar 50.000 millones al Estado para saldar en parte la deuda histórica con Andalucía; eliminación de las 60 peonadas exigidas por el PER; competencias sobre el Río Guadalquivir; regulación del comercio; Ley de Cajas de Ahorro; ampliación de las competencias del Consejo Económico y Social y reconversión de los sectores energéticos y forestal en elementos productivos (*El País*, 17-setiembre-1994). A partir de esas premisas, el forcejeo hasta el día 20 de Diciembre en que los Presupuestos fueron retirados —con la añadida controversia jurídica sobre la licitud o no de esa retirada— fue realmente intenso y complejo, excesivo para hacer aquí una exposición circunstanciada del mismo.

No obstante lo dicho, aunque sólo sea por vía enunciativa cabe recordar algunos de los asuntos —de mayor o menor enjundia intrínseca— que de hecho ocuparon la atención de la Cámara y de los partidos hasta el final del año. Así, los reiterados intentos de reprobación o recusación del Portavoz del Gobierno como responsable de la campaña institucional “*Sólo en Andalucía...*” a que antes hicimos referencia, un hecho que mantuvo en constante crisis las relaciones entre el Gobierno y la oposición; negociación sobre el mínimo de peonadas del PER, que puso en actividad, con no poca intensidad, al Sindicato de Obreros del Campo (SOC); el tema de la renovación de las Juntas de los Parques Naturales y de sus Presidentes; una frustrada reforma del Reglamento de la Cámara, trabada fundamentalmente por el tema de la dedicación exclusiva de los parlamentarios, exigida por IU; el persistente rechazo a la cesión por el Estado del 15% de IRPF; el difícil proceso de pactación sobre la designación del Director General de la RTVA —hasta diez reuniones infructuosas entre el Presidente y los líderes del PP e IU— que se resolvió finalmente el 19 de octubre, con el desacuerdo del Sr. Rejón (IU), observado por los medios de difusión como la primera disensión en la práctica de ese partido con el PP; asimismo, el conflicto latente sobre la obligatoriedad o no del Gobierno de ejecutar las resoluciones del Parlamento; así como no pocas acusaciones de inactividad al Ejecutivo.

### *Gobierno*

Con las dificultades derivadas de la escisión sostenida de su partido, el Presidente de la Junta formó Gobierno, remodelando su anterior estructura y ampliándolo en una Consejería. Mantuvo a cuatro Consejeros del anterior Gabinete

te e incorporó a dos independientes. La oposición lo criticó por estimarlo excesivamente tecnocrático. Sus miembros tomaron posesión el día 3 de agosto, fecha en que tuvo lugar la primera sesión del Consejo de Gobierno de la IV Legislatura.

## Ejercicio de las competencias

### *Actividad legislativa*

La primera de las Leyes pertenecientes al ejercicio de 1994, fue aprobada en realidad por el Parlamento el 15 de diciembre del año anterior. Se trata de la Ley 1/1994 de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma que ofrece la particularidad de inaugurar un área de acción tradicionalmente vacía de regulaciones autonómicas sustantivas y de rango legal. Frente al número, realmente abrumador, de disposiciones organizativas de menor rango, esta Comunidad Autónoma destacaba de las del resto de España por no disponer de una Ley sobre la materia, ni siquiera de una Ley de ordenación del territorio, *minimum* ha tiempo superado por muchas de ellas.

La Ley organiza la planificación territorial mediante tres instrumentos: *a*) El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), para todo su territorio, de corte análogo a la figura del Plan Director Territorial de Coordinación (PDTC) contemplada en la Ley del Suelo (artº 68 L.S., T.R. 1992), que queda así sustituida en esta Comunidad Autónoma, respetándose los Planes que se hubieran aprobado con anterioridad. Compete el acuerdo de formulación al Gobierno y su aprobación al Parlamento a través del procedimiento especial previsto para los Planes en el artículo 143 del Reglamento de la Cámara. La propia Ley prevé que su formulación deberá tener lugar en el plazo de un año, a contar desde la entrada en vigor de la Ley (el 23 de enero, día siguiente al de su publicación en el BOJA). *b*) Subordinados al anterior, aunque no necesariamente dependientes de él —punto éste de la Ley bastante oscuro— se contemplan los Planes de Ordenación del Territorio de Ambito Subregional (POTAS) de configuración territorial flexible (art 14), llamados a ser el marco “para el desarrollo y coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos de las Administraciones y Entidades Públicas, así como para las actividades de los particulares” (art 10). Corresponde su formulación al Consejo de Gobierno, a propuesta del Consejero de Obras Públicas y Transportes, de oficio o a instancia de las Corporaciones Locales; y su aprobación al propio Gobierno “que deberá dar cuenta al Parlamento” (art 13). *c*) Los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio (PIOT) referidos a las actividades sectoriales incluidas en el Anexo de la Ley (carreteras, ferrocarriles, transporte público, puertos, aeropuertos, aguas, etc.) cuya aprobación compete al Gobierno, quedan sujetos al informe que sobre sus aspectos territoriales ha de emitir el órgano competente en ordenación del territorio, sin que la Ley lo contemple como vinculante y considerándolo evacuado positivamente tras dos meses de silencio.

Las determinaciones de los Planes Territoriales se dividen en tres categorías con diferente alcance vinculatorio. Así, las “Normas” (determinaciones de aplicación directa) vinculantes para las Administraciones Públicas y para los particulares en los suelos urbanizables y no urbanizables; no obstante lo cual, las del POTA no prevalecen sobre los Planes Urbanísticos anteriormente aprobados (art 22, 1 y 3); las “Directrices” (vinculantes en cuanto a sus fines); y las “Recomendaciones” (determinaciones de carácter indicativo cuyo no seguimiento obliga a motivar expresamente las decisiones adoptadas). Por otra parte, la Ley establece la vinculatoriedad del POTA sobre los POTAS y PIOT; y la de los POTAS sobre los PIOT y demás Planes urbanísticos, que habrán de adaptarse a aquéllos en los plazos que determinen. La Ley contiene un título tercero “De la protección de la legalidad” que ofrece, a nuestro juicio, graves carencias de fondo, de relevancia muy superior a la de los simples defectos técnicos o de calidad que tampoco faltan en el resto de la Ley.

La segunda disposición de rango legal —primera de las realmente aprobadas por la Cámara en el ejercicio— es la 2/1994 de 24 de marzo, de creación de una Empresa Pública para la Gestión de los Servicios de Emergencias Sanitarias. Se trata de una empresa de las del tipo del art 6.1.b. de la Ley de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma (*“entidades de derecho público con personalidad jurídica, que por Ley hayan de ajustar sus actividades al ordenamiento jurídico privado”*), adscrita a la Consejería de Salud, que trata de atender “aquella situación urgente que necesita un mayor grado de complejidad diagnóstica y terapéutica para su resolución y comporta un compromiso vital o riesgos de secuela grave permanente para el paciente”. Se establecen como órganos rectores un Consejo de Administración y el Director Gerente, contemplándose la constitución de una Comisión Consultiva para la participación de sectores representativos. La Ley encomienda a los Estatutos la regulación de aspectos fundamentales para el perfil de la Entidad. Un Decreto posterior (88/1994 de 19 de abril) constituyó la Empresa y aprobó sus Estatutos, según veremos más abajo.

La Ley 3/1994, de 5 de abril, completa la normativa relativa a Altos Cargos de la Administración andaluza, incorporando al Registro de Intereses y Bienes de dichos Cargos, las declaraciones del IRPF y del Impuesto sobre el Patrimonio. La Ley viene a cumplir una resolución del Pleno del Parlamento producida en el “debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma” celebrado en julio de 1993.

La Ley 4/1994, de 12 de abril, crea la Universidad Internacional de Andalucía. La Ley de Coordinación del Sistema Universitario de Andalucía (1/1992 de 21 de mayo), constituyó el marco normativo para la creación de nuevas Universidades y a su amparo se crearon, en efecto, en el año 1993, las de Huelva, Jaén y Almería, con lo que las ocho capitales andaluzas quedaron dotadas de su propia Universidad. Todavía pendiente de creación la tan anunciada segunda Universidad de Sevilla, surge en el ejercicio que comentamos esta novena Universidad Pública cuyas raíces históricas arrancan de dos antiguos centros universitarios: la Universidad de Baeza, refundada en 1979 y gestionada desde entonces por la Universidad de Granada (los orígenes de aquélla son antiquísimos, pues fue cre-

ada en 1538 llegando a funcionar hasta 1824) y la Universidad Hispano-americana de La Rábida, creada en 1940, dependiente de la de Sevilla desde 1978. La nueva Universidad se establece en dos sedes permanentes: la sede *Antonio Machado*, en la ciudad de Baeza (Jaén); y *Santa María de la Rábida*, en Palos de la Frontera (Huelva). La Ley ha evitado configurarla como una Universidad "de verano", atribuyéndole, amén de la realización de cursos de esta clase, la impartición de enseñanzas especializadas y de postgrado así como otras actividades de investigación, cursos para extranjeros y formación del profesorado. Se crea un Patronato como órgano de interrelación de la Universidad con las demás instituciones universitarias y sectores sociales interesados; asimismo, se crean sendos Patronatos de sede. Sus órganos de gobierno y administración son: Junta de Gobierno; Rector; Vicerrectores; Secretario General; Directores de Sede y Directores de los Centros Especializados que puedan constituirse para el desarrollo de programas de estudio, de docencia e investigación relacionados con temas monográficos de interés para Andalucía y su proyección internacional.

De muy distinto corte son las Leyes 5 y 6, de 3 y 18 de mayo, respectivamente. Dictadas en pleno fragor de la batalla electoral, la primera tiene por objeto reducir los gastos electorales, adecuando las cuantías de las subvenciones para cada formación política en función de escaños y votos obtenidos, reduciendo el límite máximo del gasto electoral de cada grupo; así como otras medidas adecuadas al fin que la Ley se propone.

De calado político muy superior es la Ley 6/1994, cuyas tensiones subyacentes ya hemos expuesto. La Ley supone la modificación de la Ley 6/1983 del Gobierno y de la Administración de la CA y la 1/1986 Electoral de Andalucía. Su primer efecto es el de cubrir la laguna existente en el ordenamiento andaluz sobre la posibilidad o no de una disolución anticipada de la Cámara por el Presidente de la Junta. La Ley confiere, en efecto, esta facultad al Presidente mediante Decreto (que deberá fijar la fecha de las elecciones) y previa deliberación del Consejo de Gobierno. Por consiguiente, amén del régimen ordinario de convocatoria de elecciones, dentro del plazo de 30 a 60 días desde la expiración del mandato parlamentario, se contempla la disolución anticipada, sujeta, no obstante a las siguientes restricciones: a) la *propuesta* de disolución no podrá presentarse cuando esté en trámite una moción de censura; b) no procede la disolución sin que haya transcurrido, al menos, un año desde la última disolución de la Cámara.

Por otra parte, la Ley viene por fin a salvar el problema de base que ha venido gravitando sobre los comicios autonómicos en esta región y que ha producido un enorme desgaste político, como el de 1994, digno quizás de mejor causa: la votación no podrá celebrarse en los meses de julio y agosto.

Hay que observar que el régimen implantado no viene a convalidar la decisión del Presidente Sr. Chaves González de celebrar en el "12-J" la votación de las elecciones entonces en marcha, pues si bien la Ley entró en vigor el día 1 de junio de 1994, su disposición transitoria señala que la facultad de disolución an-

tipicada del Parlamento sólo podrá ser ejercitada en las *legislaturas* posteriores a la entrada en vigor de la misma.

Como reflexión final cabe señalar que habiéndose manifestado el problema ya en 1990 (coincidencia del tránsito de Legislatura en verano), con mucho tiempo por delante para su posible arreglo, la elaboración de la Ley que comentamos, aunque tardía, tuvo al menos la virtud de apaciguar los ánimos y encauzar hacia una solución de futuro las enormes tensiones levantadas por la fijación del "12-J", por lo que, desde una lectura positiva de los hechos, bien vale aplicar a esta Ley el dicho de "más vale tarde que nunca".

De la misma fecha que la anterior, y última de la serie de 1994, es la Ley 7, de 18 de mayo, de Protección Ambiental. Su extenso contenido (103 artículos y tres amplios Anexos), no permite sino dejar una somera semblanza de la misma. Su objetivo fundamental es el de prevenir, minimizar, corregir o impedir los efectos que las actuaciones públicas o privadas puedan tener sobre el medio ambiente, al servicio de los cuales se establecen medidas preventivas, de mejora y represivas, que habrán de incidir sobre planes, programas y proyectos de construcción o instalaciones de obras públicas o privadas; industrias; desechos y residuos sólidos urbanos; actividades productoras y gestoras de residuos tóxicos y peligrosos (exceptuadas las mineras); y vertidos en el demanio marítimo y su zona de influencia (se exceptúan, pues, los vertidos a las aguas continentales).

Aun sin decirlo expresamente, la Ley parte de un concepto restringido de medio ambiente dado que los elementos que tutela son el aire (incluido el ruido) y un sector de las aguas, más los residuos sólidos urbanos y los tóxicos y peligrosos. Aunque la opción por ese sector nuclear del medio ambiente conlleva la frustración de una regulación medioambiental más omnicompreensiva, a nuestro juicio se trata de una opción razonable por cuanto permite a la Ley contemplar una serie de técnicas concretas que hacen posible una mayor operatividad real. Así en cuanto al ámbito de la prevención se regulan medidas tales como la Evaluación de impacto ambiental, el Informe ambiental y el sometimiento al trámite de Calificación ambiental, todo ello para las actividades que figuran en los Anexos de la Ley. En sendos capítulos, la Ley regula analíticamente los requisitos que las actividades deben cumplir para conservar y mejorar el medio ambiente (calidad ambiental), referidos a la calidad del aire, de los residuos y de las aguas litorales. Por último, un extenso Título dedicado a la Disciplina inspirado en un principio conmutativo entre la gravedad del daño o beneficio obtenido y el alcance de las sanciones y demás obligaciones anejas. Se tipifican infracciones y sanciones (separadamente, por cada sector objeto de protección) con multas de hasta 50 millones de pesetas en su cuantía máxima.

### *Actividad reglamentaria*

#### *Organización de la Comunidad Autónoma*

En consonancia con el tiempo electoral que tocó a esta Comunidad Autónoma en 1994, cabe mencionar en primer término, dentro de este capítulo de dis-

posiciones reglamentarias de carácter organizatorio el Decreto de 8 de Febrero (D. 31/1994) que establece normas de procedimiento de gestión de gastos electorales, dictado en línea con lo dispuesto en la Ley del Presupuesto para 1994 y cuyo detalle puede verse en otro lugar de esta obra. Asimismo es obligada la cita del Decreto de 15 de Marzo (61/1994) sobre impresos y normas electorales.

Un bloque importante de disposiciones de esta índole lo constituyen el Decreto del Presidente sobre reestructuración de Consejerías de 2 de Agosto (D.148/1994) —dictado inmediatamente después de su investidura— y ocho Decretos más referidos específicamente a la estructura y competencias de las Consejerías de Industria, Comercio y Turismo (D. 153/1994 de 10 de Agosto); Trabajo y Asuntos Sociales (D.154/1994 de 10 de Agosto); Salud (D. 155/1994 de 10 de Agosto); Medio Ambiente y Agencia de Medio Ambiente (D. 156/1994 de 10 de Agosto); Obras Públicas y Transportes (D. 193/1994 de 30 de Agosto); Agricultura y Pesca e Instituto Andaluz de Reforma Agraria (D. 220/1994 de 6 de Setiembre); Cultura (D. 259/1994 de 13 de Setiembre) y Educación y Ciencia (D. 327/1994 de 4 de Octubre). En síntesis, se aumenta una Consejería pasando a ser 11. La nueva Consejería de Industria, Comercio y Turismo absorbe competencias que antes ostentaba la de Economía y Hacienda; y las de Cultura y de Medio Ambiente, ambas de nueva creación, asumen las competencias que anteriormente tenía la de Cultura y Medio Ambiente, que desaparece. También se elimina la Consejería de Asuntos Sociales pasando sus competencias a ser desempeñadas por la Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales, de nueva denominación. La relación completa de Consejerías así como sus respectivas competencias quedan reflejadas en la ficha institucional y en las correspondientes referencias normativas de esta obra.

Son asimismo reseñables recomposiciones de órganos motivadas por la referida reestructuración de los gabinetes; así, el Consejo Forestal Andaluz y el Consejo Andaluz de Caza; y las Comisiones Delegadas de Planificación y Asuntos Económicos y de Bienestar Social. También se modifica por dicha causa el Reglamento del Instituto de Fomento de Andalucía (D. 427/1994 de 8 de Noviembre). Antes de la formación del nuevo Gobierno ya se produjo una reestructuración en la Consejería de Obras Públicas y Transportes que motivó también la de la Empresa Pública "Puertos de Andalucía" (EPPA) (D. 109/1994).

Dentro de las normas estrictamente organizatorias es obligado reseñar las referidas al sector público. Ya dejamos constancia más arriba de la creación de la Empresa Pública para la gestión de los servicios de Emergencias Sanitarias (Ley 2/1994), debiendo citarse ahora el Decreto 88/1994 por el que se constituye dicha Empresa y se aprueban sus Estatutos. La entidad "*Emergencias Sanitarias*" prestará la asistencia sanitaria a las personas con urgencias médicas cuyo diagnóstico o tratamiento requieran una asistencia inmediata y de alta complejidad, a la vez que comporten un riesgo grave para la vida o puedan producir secuelas graves y permanentes al individuo. Desarrollará la gestión y organización de los Centros de Coordinación de Urgencias y Emergencias. Extiende su ámbito de actuación a la Comunidad Autónoma, fijándose su domicilio legal en Málaga.

Sus órganos de gobierno son el Consejo de Administración y el Director Gerente, estando prevista la constitución de un órgano participativo: la Comisión Consultiva.

El Decreto 145/1994 de 12 de Julio ratifica la constitución de la Sociedad Anónima "*Teatro de la Maestranza y Salas del Arenal S.A.*" entre la Junta de Andalucía, la Diputación Provincial de Sevilla y el Ayuntamiento de Sevilla, cuyo objeto es la cooperación económica, técnica y administrativa para la gestión y explotación de los servicios culturales, artísticos y de cualquier tipo que se realicen en dichos establecimientos. Por otra parte, debe significarse la autorización otorgada por el Decreto 42/1994 para que la Empresa de Suelo de Andalucía (EPSA) pueda constituirse en partícipe mayoritario de la Sociedad "*Cartuja'93 S.A.*" a efectos de coordinar esta entidad con otros proyectos promovidos por la Junta de Andalucía.

Mayor carácter competencial, dentro de las normas organizativas que nos ocupan, tiene el siguiente grupo de disposiciones, ciertamente relevantes. Hay que destacar en primer término el importante Decreto 77/1994 de 5 de Abril por el que se regula el ejercicio de las competencias de la Junta de Andalucía en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo. La disposición tiene el mérito de reunir y sistematizar en un texto único las funciones de las distintas entidades y órganos competentes en la materia, superando así una larga etapa —desde la asunción por la Junta de Andalucía en 1979 de competencias en este sector— caracterizada por la fragmentación normativa y la consiguiente inseguridad jurídica. El Decreto realiza una meticulosa disección de las funciones y competencias, desde la ordenación del territorio hasta los últimos actos de la gestión y disciplina urbanística, relacionando en capítulos las que corresponden al Consejo de Gobierno, Consejero de Obras Públicas y Transportes, Director General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, y los órganos colegiados clásicos en la materia: las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio y Urbanismo (denominación nueva de las tradicionales CPU) y la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía (que toma asimismo nueva denominación). Se contemplan también las funciones ejecutivas de los Delegados Provinciales de dicha Consejería.

Cualquier resumen que de dicha disposición intentáramos aquí minimizaría la complejidad de la misma y la relevancia de los aspectos omitidos, no obstante lo cual cabe destacar el papel central de las Comisiones Provinciales en relación con la aprobación de los instrumentos fundamentales de planeamiento (PGOU, NC y SP, proyectos de DSU, Planes Parciales y Especiales de desarrollo de municipios no capitales o inferiores a 50.000 h.); también el del Consejero de Obras Públicas por cuanto le compete aprobar los PGOU y NCSP de municipios con categoría de centros subregionales de Andalucía.

Del inventario de las competencias y funciones que el Decreto relaciona han de deducirse por vía residual las que corresponden a las Entidades Locales; pero además de esas competencias locales propias han de adicionarse, en su caso, las que resulten de delegación, previsión esta a la que el Decreto dedica un extenso

Título y que constituye, como proclama su Preámbulo, el impulso descentralizador que en buena medida justifica esta disposición. A instancia de los Municipios interesados, la delegación ha de resolverla el Consejero de Obras Públicas y Transportes por un plazo de cinco años, siendo revocable *ad nutum* en caso de incumplimiento de las condiciones de la delegación; y puede consistir en facultades muy importantes, tales como aprobaciones definitivas de los instrumentos fundamentales del planeamiento urbanístico.

En relación con esa posible operación de delegaciones en masa hay que advertir que aunque todo impulso descentralizador puede ser, en abstracto, digno de celebrar, no pueden ocultarse los peligros que pueden derivarse de un excesivo descompromiso en el control de un sector como el urbanismo, tan proclive a la indisciplina, por no emplear otros términos, tanto de administradores públicos como de sujetos privados. En esta materia es obligado tener siempre presente el expreso mandato constitucional: los poderes públicos tienen el deber de tutelar la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación (art. 47 CE).

Otra disposición destacable en el orden competencial es el Decreto 97/1994, de 3 de mayo, sobre vertidos al dominio público marítimo-terrestre y de usos en zona de servidumbre de protección, que asigna a la Agencia de Medio Ambiente la vigilancia, control y el ejercicio de la potestad sancionadora.

Por último, debemos considerar dos disposiciones de especial relieve puesto que afectan a ámbitos esenciales de la actuación jurídica de la Junta de Andalucía. Así, el Decreto 89/1994, de 19 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Andalucía, dictado en base a la habilitación contenida en la Disposición Final Tercera de la Ley 8/1993, de 19 de octubre, que lo creó y de la que hicimos amplio comentario en nuestro Informe de 1993 no sólo por la intrínseca importancia de la institución sino por la singular posición del Estatuto de Andalucía sobre este tema, sin parangón con ningún otro. La Ley en cuestión, en aras de la mayor autonomía del órgano consultivo, dejó imprejuizadas no pocas opciones de su organización y funcionamiento, encomendando al propio órgano la elaboración y propuesta de un Reglamento que al cabo viene a constituir el Reglamento ejecutivo de la Ley. En esta ocasión cabe hacer somera reseña de los rasgos más importantes aportados por este Reglamento en orden al perfil definitivo de la institución: su órgano ordinario de funcionamiento, la Comisión Permanente, está compuesta por el Presidente y ocho Consejeros electivos (el número actual de estos Consejeros es de doce), estando asistida por el Secretario General; regula el reglamento el procedimiento de elección así como el sistema de renovación del órgano —cada dos años— y cubrimiento de sus vacantes; asimismo, el régimen general de los Consejeros electivos (determinación de su número en los márgenes permitidos por la Ley, renovación por mitad cada dos años, procedimiento de declaración de ceses y provisión de vacantes). Por otra parte, contempla un modelo flexible de Ponencias para la preparación de los dictámenes y demás informes y acuerdos del Consejo; tales Ponencias pueden ser ordinarias o especiales y estar adscritas al Pleno o a la Comisión Permanente. Contiene el Capítulo IV un detallado régi-

men de funcionamiento que viene a cubrir un vacío determinativo de la actividad misma del Consejo (convocatoria y constitución de las sesiones, adopción de acuerdos, desarrollo de las sesiones y deliberaciones, procedimiento para la elaboración y emisión de los dictámenes, votos particulares, ampliación de los mismos,...etc). Finalmente, el Título V contempla un grupo de preceptos de régimen interno (régimen económico-presupuestario, personal, funciones de los letrados y vías de acceso a tal condición,...) que tienden a preservar los principios de independencia y autonomía que la propia Ley garantiza a la institución (art. 2º). Hay que anotar que por acuerdo del propio Pleno del Consejo su funcionamiento quedó diferido a la entrada en vigor del Reglamento que nos ocupa, lo que tuvo lugar el 27 de Abril de 1994. En sesión plenaria del 4 de Mayo quedó constituida la Comisión Permanente.

La otra disposición que emparejábamos con la que se acaba de comentar es el Decreto 323/1994, de 28 de setiembre, por el que se regula la organización y funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, órgano adscrito a la Consejería de la Presidencia, encargado de la representación y defensa en juicio de la Administración de la Junta de Andalucía, de su Administración institucional y del Consejo Consultivo de Andalucía, regulando asimismo el Título IV sus funciones consultivas. El Jefe del Gabinete Jurídico ostenta la dirección del mismo y la coordinación del Servicio Andaluz de Salud con el resto de los servicios jurídicos de la Administración autonómica. Los Servicios centrales de dicho gabinete se organizan en las áreas de Coordinación, de Asuntos consultivos y de Asuntos contenciosos, siendo también órganos de dicho gabinete las Aseorías jurídicas de las Consejerías y Organismos Autónomos y los Servicios Jurídicos Provinciales.

El Capítulo de Función Pública registra la retirada por el Gobierno de un Anteproyecto de Ley de Función Pública al no prestar su consenso los sindicatos UGT y CCOO, que abandonaron la mesa de negociación. La actividad reglamentaria al respecto se contrae a tres Decretos de alcance menor tales como el 56/1994, de 1 de marzo, sobre atribución de competencias al Consejero de Gobernación en materia de personal y el 190/1993, de 28 de diciembre, (BOJA de 3 de Marzo, 1994), sobre revisión de cuantías por asistencias, dietas y gastos de locomoción. Por su parte, el Decreto 67/1994, de 22 de marzo, regula el acceso al Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, estableciendo el sistema de oposición libre entre Licenciados en Derecho. Determina la estructura de las pruebas (dos ejercicios teóricos, dos prácticos, y uno oral sobre un idioma extranjero) y establece en el Anexo el temario de la oposición.

#### *Disposiciones relativas a las Entidades locales*

En este último apartado de normas organizativas cabe referir dos disposiciones de diversa índole que en distinta medida afectan a la organización de las Entidades Locales andaluzas. Se agota en ello toda la actividad normativa en materia local, lo que resulta bastante parco a todas luces.

Una, la autorización para la segregación de Villafranco del Guadalquivir del municipio de la Puebla del Río (Sevilla) (D. 41/1994); otra, la aprobación de me-

didadas extraordinarias para el saneamiento financiero de los Ayuntamientos (D. 461/1994 de 7 de Diciembre), tema este que adquirió no poca conflictividad durante el ejercicio, según relatamos en los "Rasgos generales" del mismo (*Vid. supra*). De entre las medidas destaca la de subvencionar, hasta un máximo de siete puntos de interés, las operaciones destinadas a refinanciar la deuda procedente de inversiones de aquellos Ayuntamientos cuya carga financiera rebase el 20% de sus derechos liquidados por operaciones corrientes.

### *Normación sectorial*

*Economía y Hacienda.* Sobre el telón de fondo de la crisis económica, las disposiciones reseñables en este sector presentan una doble vertiente consonante con la situación: por un lado, medidas de fomento; de otra, captación de ingresos mediante emisiones de Deuda. Entre las primeras hay que registrar el Decreto 22/1994, de 1 de febrero, sobre medidas de reactivación económica y de apoyo a las empresas con el fin de fomentar la creación de empleo; así como de fomento de la contratación, el empleo y la economía social (D. 24/1994 de 1 de febrero), que pretenden un aumento en el número de contratos, así como una mejor calidad de la formación, de los contratos en práctica y de aprendizaje. Respecto a las segundas, baste dejar citadas dos emisiones de Deuda Pública por importe respectivo de 35.000 y 32.708 millones de pesetas (Decretos 38 y 421/1994), así como la modificación del Programa de Emisión de Pagarés con un saldo vivo de 60.000 millones con duración hasta el 29 de mayo de 1991; todo ello con la finalidad de financiar inversiones (D. 141/1994).

*Agricultura y Ganadería.* Aparte la declaración de interés general de las actuaciones de reforma agraria en la Comarca del Condado (Jaén), con vistas a la mejora de la explotación del olivar y los recursos cinegéticos (D. 185/1993 de 21 de Diciembre), tienen un carácter más general y sustantivo las dos siguientes disposiciones. La primera constituye la reserva autonómica de cantidades de referencia de producción de leche, coordinada con la reserva nacional con cargo a los presupuestos de la Junta de Andalucía (D. 191/1993). La segunda regula la constitución y funcionamiento de agrupaciones de defensa sanitaria (ADS) en el ámbito ganadero, que sólo se hallaban previstas para el ganado porcino. Las ADS son agrupaciones constituidas libremente por ganaderos cuyo fin primordial es elevar el nivel sanitario de sus explotaciones mediante la adopción de un programa común, estableciendo sus propios Estatutos; quedan obligados a colaborar activamente en la organización, control y ejecución de las medidas sanitarias para la prevención y lucha contra las enfermedades de los animales. La obtención del título oficial de ADS da acceso a los beneficios que establece el propio Decreto 187/1993, de 21 de diciembre.

*Montes y Espacios Naturales.* El Decreto 91/1994 aprueba el Plan de Lucha contra los incendios forestales (INFOCA) que engloba los ocho planes provinciales elaborados por la Administración forestal así como los Planes de Emergencia de los Ayuntamientos y otras Entidades locales. Se definen las épocas de peligro, clases de incendios, zonificación del territorio, áreas operativas, previsión de colaboración de personal voluntario, etc. La dirección técnica de las ta-

reas de extinción queda a cargo de la Administración forestal, sin perjuicio de las competencias de protección civil y orden público que corresponden a los Alcaldes.

Establecido por la Ley 4/1989, de 2 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, el "Plan de Ordenación de los Recursos Naturales" como figura de planificación, y aprobado el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía por la Ley 2/1989, de 18 de Julio, se aprobaron durante el ejercicio que nos ocupa una serie de dichos Planes de Ordenación para determinados Espacios así como sus respectivos Planes Rectores de Uso y Gestión, también exigidos por la primera de las Leyes citadas. Siete son los Parques Naturales regulados en el sentido expresado: Montes de Málaga (D.62/1994), Sierra Mágina (Jaén) (D. 63/1994), Sierra Nevada (D. 64/1994), Sierras Subbéticas (Córdoba) (D. 79/1994), Sierra María-Los Vélez (Almería) (D. 78/1994), Los Alcornocales (Cádiz y Málaga) (D. 417/1994) y Cabo de Gata-Níjar (Almería) (D. 418/1994 de 25 de Octubre).

Más arriba quedaron mencionadas, entre las normas de carácter organizativo otras disposiciones del sector sobre composición y funciones de los Consejos Forestales y del Consejo Forestal Andaluz y Consejo Andaluz de Caza.

*Medio Ambiente.* Además de la Ley de Protección Ambiental que hemos comentado en su lugar, es de notable interés el Decreto 334/1994, de 4 de octubre, por el que se regula el procedimiento de autorizaciones de vertidos al dominio público marítimo-terrestre y de uso en zona de servidumbre. Se trata de la disposición de contenido sustantivo que viene a complementar la atribución de la competencia en la materia otorgada a la Agencia de Medio Ambiente por el Decreto 97/1994 (*Vid. supra*). Como reza el propio título de la disposición, su contenido viene referido a dos espacios de naturaleza muy distinta, aunque comúnmente adscritos a un concepto lato de "costa", es decir, espacios pertenecientes al dominio público y a la zona de servidumbre no necesariamente pública, antes bien, generalmente privada; también es distinto su objeto puesto que en el primer caso su ámbito está restringido a los vertidos —materia medioambiental por excelencia—, en tanto que en el segundo las autorizaciones pueden contemplar "obras, instalaciones o actividades" y tienen una clara implicación urbanística; por demás los títulos habilitantes de dicha disposición proceden de dos Leyes distintas: la andaluza 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental y la Ley estatal 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

Aun reconociendo la común teleología de ambos tipos de autorizaciones, su regulación en una única disposición —que además llega a formular un Título I de "Disposiciones Generales", donde, lógicamente, son muy escasas las notas comunes— no puede disipar la realidad de su distinta naturaleza jurídica y quizás la conveniencia de que hubiesen sido reguladas separadamente. A nuestro juicio, ello quizás hubiera propiciado un mayor ensamblaje de las autorizaciones en la zona de servidumbre de protección con las que son propias del ámbito urbanístico, punto este sobre el que el Decreto en cuestión no profundiza con la claridad necesaria, ello aparte la adopción de soluciones que complican la desea-

ble armonía que debe procurarse ante sectores en concurrencia; por ejemplo, el silencio negativo, perfectamente aplicable a las solicitudes de vertidos en el demanio, no parece justificado en zonas de propiedad privada como las de servidumbre de protección (solución contemplada en el art. 12 del Decreto), lo que es contrario a la factura tradicional de las licencias de esta clase; y ello aunque se arguya como legitimadora de tal solución la protección y conservación del medio ambiente, argumento convincente desde el punto de vista filosófico pero técnicamente débil para romper las reglas que permiten moverse conceptualmente por el mundo del Derecho. Está claro que con una solución distinta no habría de sufrir un ápice el medio ambiente si ante una solicitud atentatoria contra el mismo la Administración hace lo que debe: resolver expresamente y en su debido tiempo la petición, en sentido negativo.

De evidente interés es el Catálogo Andaluz de Especies de la Flora Silvestre Amenazada aprobado por el Decreto 104/1994, de 10 de mayo, que clasifica las especies en a) peligro de extinción; b) sensibles a la alteración de su hábitat; c) vulnerables; d) de interés especial, a efectos de la confección de respectivos Planes de Recuperación, de Conservación y de Manejo.

*Comercio.* Justificado en que la crisis económica y la recesión de la demanda repercute excesivamente en el comercio minorista, el Decreto 66/1994, de 22 de marzo, desarrollando el régimen de limitación horaria previsto en las bases estatales para la apertura y cierre de los locales comerciales, establece el aplicable a la Comunidad Autónoma de Andalucía. Salvando el régimen especial de las oficinas de farmacia y los establecimientos con libertad horaria (prensa, repostería, combustibles, floristerías, y demás relacionados en el art. 6º), los aspectos de mayor relieve del Decreto se pueden sintetizar en: a) libertad horaria de apertura y cierre; b) horario global máximo de 72 horas por el conjunto de días laborables de la semana; c) máximo de ocho días al año de domingos y festivos que los comercios podrán abrir al público, sin exceder de doce horas cada día.

Con esta disposición la Junta de Andalucía arbitra en un problema —“la revolución de los horarios”— donde las “grandes superficies” y los pequeños establecimientos mantuvieron posturas enconadas sin alcanzar acuerdos al respecto. Las grandes empresas se consideraron perjudicadas por la medida.

*Turismo.* En este sector es de reseñar la asignación de actividades de información y potenciación del sector turístico andaluz a la Empresa Pública “*Turismo Andaluz, S.A.*” (D. 83/1994).

*Obras públicas; puertos; ordenación del territorio, urbanismo.* Más arriba quedaron anotadas las dos disposiciones “estrella” de este sector: la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía y el Decreto regulador de las competencias en dicha materia y en el ámbito urbanístico.

*Salud.* De evidente repercusión social es el Decreto 257/1994, de 6 de setiembre, por el que se regula la libre elección de Médico General y Pediatra en el nivel primario de atención, de entre los existentes en el Distrito de Atención Primaria. La elección, posible en cualquier momento y sin necesidad de justifi-

cación, pueden realizarla directamente los mayores de 16 años e incluso los menores de esa edad emancipados o los que sus condiciones de madurez les permitan realizar tal elección. La disposición contiene algunas matizaciones al régimen establecido para paliar los desequilibrios en la carga sanitaria de los facultativos.

Con el fin de evitar el intrusismo y garantizar una atención sanitaria adecuada se dicta el Decreto 416/1994, de 25 de octubre, por el que se establecen las condiciones y requisitos técnicos de instalación y funcionamiento de las consultas y clínicas dentales y laboratorios de prótesis dental. Según estimaciones existen en Andalucía alrededor de 500 consultas que se consideran ilegales al no estar atendidas por personal cualificado o no reunir las condiciones higiénico-sanitarias adecuadas. Entre otras determinaciones contenidas en el Decreto, las consultas y clínicas dentales deberán contar, al menos, con áreas de recepción y espera, área clínica y de servicios e instalaciones, adecuada tecnología; exigiéndose que estén organizadas, gestionadas y atendidas directa y personalmente por odontólogos o estomatólogos colegiados y que el personal auxiliar cuente con la titulación adecuada a sus funciones. También se contemplan requisitos —hay que estar a los Anexos I y II— para los Laboratorios de Prótesis dental. Las Disposiciones Transitorias contemplan el régimen de adaptación al Decreto de los establecimientos preexistentes.

Muy relacionado con la anterior disposición, aunque de alcance más general, es el Decreto 16/1994, de 25 de enero, primero en el tiempo de los del sector que comentamos, cuyo objeto es la autorización y registro de centros y establecimientos sanitarios. Los clasifica en cuatro categorías generales (centros de internamiento, centros y establecimientos extrahospitalarios, centros sanitarios móviles, y los dedicados a la producción, distribución, almacenamiento o dispensación de medicamentos y productos sanitarios); más todos aquellos distintos de los anteriores que tengan carácter sanitario o que tengan la obligación de contar con un sanitario al frente. Todos ellos quedan obligados a obtener autorizaciones de instalación y de funcionamiento; registro, calificación y acreditación; colaboración con la Administración sanitaria, etc. Contempla la disposición un extenso Capítulo segundo dedicado al régimen de las autorizaciones.

*Asistencia Social.* En este área cabe citar en primer término un Decreto 10/1994, de 11 de enero, por el que se fija la cuantía para el ejercicio de 1994 de las ayudas económicas complementarias de carácter extraordinario a favor de ancianos y de enfermos incapacitados, beneficiarios de ayudas periódicas individualizadas y a favor de personas con minusvalías beneficiadas de subsidio de garantía de ingresos mínimos. Se establecen en la cuantía de 42.000 ptas. anuales.

Por otra parte, el Decreto 68/1994, de 22 de marzo, establece medidas especiales en materia de Drogodependencias en la triple vertiente de la prevención, asistencia e inserción social; la colaboración en la persecución del narcotráfico; y la concesión de subvenciones a entidades y asociaciones que actúen contra la drogodependencia. Se crea la Oficina Andaluza para la colaboración contra el narcotráfico y la Comisión de Participación sobre Drogodependencias.

*Educación y Ciencia.* Siguiendo la tónica de años anteriores, este sector se presenta como el más normativizado ofreciendo, pues, un cuadro bastante completo de disposiciones legales y reglamentarias, quizás sin parangón con el resto de los sectores competenciales de la Junta de Andalucía. Aparte la creación por Ley de la Universidad Internacional de Andalucía (*Vid. supra*) hay que destacar en el nivel de la enseñanza universitaria tres disposiciones de indudable interés.

En primer lugar, la actualización del Catálogo de títulos oficiales (Licenciaturas, Diplomaturas, Maestrías) de las Universidades andaluzas (D. 332/1994), que arroja el siguiente número por Universidades: Almería, 22; Cádiz, 55; Córdoba, 37; Granada, 67; Huelva, 27; Jaén, 33; Málaga, 54; Sevilla, 65.

De otra parte, se establece el II Plan Andaluz de Investigación, instrumento para el fomento y la coordinación de la investigación científica y el desarrollo tecnológico en la Comunidad Autónoma (Decreto 384/1994, de 11 de octubre, de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo). El Plan estará integrado por Programas sectoriales y por el de promoción general del conocimiento. Como órgano de planificación, coordinación y seguimiento del Plan se crea la Comisión Interdepartamental de Ciencia y Tecnología, presidida alternativamente —bianualmente— por los Consejeros de Industria, Comercio y Turismo y de Educación y Ciencia. Como órgano de asesoramiento de dicho centro se crea la Comisión de Evaluación Científica y Tecnológica de Andalucía, formada por un Consejo Director y Ponencias de Areas Sectoriales. Asimismo, se crea el Consejo General de la Ciencia y la Tecnología de Andalucía con el propósito de adecuar el II Plan Andaluz de Investigación a las necesidades de los centros públicos y privados de I+D, y un Consejo Asesor que facilite el diálogo entre la comunidad investigadora y los agentes sociales y económicos.

Por último, hay que dejar constancia de la aprobación del Reglamento del Consejo Andaluz de Universidades (D. 218/1994), previsto en la Ley 7/1992 de Coordinación del Sistema Universitario de Andalucía. Es el órgano al que corresponden las funciones de planificación, propuesta, consulta y asesoramiento en materia de coordinación universitaria.

En el nivel de la enseñanza secundaria destaca el Decreto 126/1994, de 7 de junio, por el que se establecen las enseñanzas del Bachillerato. También fueron aprobados otros planes de enseñanzas específicas (música, formación profesional).

*Cultura.* En cumplimiento de la Ley 3/1984 de Archivos, se aprueba el Reglamento de organización del Sistema Andaluz de Archivos (D. 73/1994). Por otra parte, se aprueba el Reglamento del Sistema Bibliotecario de Andalucía (D. 74/1994) que, modificando el modelo anterior, opta por un sistema descentralizado bajo el principio de coordinación.

## Otras actividades

Cabe reseñar en este apartado algunas relaciones convencionales establecidas por lo general con órganos de la Administración del Estado. Los convenios de

colaboración en que participaron Corporaciones Locales se reducen a dos: Ayuntamiento de Sevilla para la organización y desarrollo de la “*Bienal de Arte Flamenco*”; y Ayuntamiento y Diputación de Granada para el “*Festival Internacional de Música y Danza*”, ambos en conjunción con el Instituto Nacional de Artes Escénicas y de la Música.

También en el ramo de Cultura hay que citar el convenio con dicho Ministerio para la elaboración de la “*Guía de Fuentes para la Historia de la Comunidad Autónoma*” y el relativo al asesoramiento técnico del Instituto de Conservación y Restauración de Bienes Culturales. Con el Ministerio de Obras Públicas, convenios sobre actuaciones en la Bahía de Cádiz (con la participación de municipios afectados), y de financiación y ejecución de carreteras en el corredor Bahía de Cádiz-Bahía de Algeciras; asimismo, con la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir para realización de actuaciones de protección y mejora. En materia de Medio Ambiente, convenio con la Secretaría de Medio Ambiente y Vivienda para el desarrollo conjunto de actuaciones encaminadas a la recogida selectiva de papel-cartón y vidrio usados. Con el Ministerio de Asuntos Sociales, convenios sobre el Sistema de Información de Usuarios y otro convenio-marco sobre Asuntos Sociales. Con el de Educación y Ciencia, para el desarrollo del Programa de Escuelas Viajeras. Otros convenios: con el Instituto Nacional de Consumo (addenda al convenio de colaboración), Instituto de la Mujer y Ministerio de Industria y Energía (gestión sobre PYMES).

## Conflictividad

Nunca mejor podría decirse que la conflictividad en esta Comunidad Autónoma ha sido fundamentalmente de índole interna, según ha quedado expuesto a lo largo de estas páginas. El ejercicio ha estado salpicado de múltiples anuncios de acciones y recursos ante el Tribunal Constitucional y órganos judiciales sobre cuestiones críticas que constituyeron bases del debate político interno.

Por parte de la Junta de Andalucía hay que registrar dos recursos de amparo ante el TC interpuestos contra resoluciones de la Junta Electoral Central de 24 de Junio de 1994, al no haber sido oída la Junta de Andalucía en los recursos interpuestos por el Partido Popular contra resoluciones de la Junta Electoral de Andalucía. Los recursos se basan en un análisis sobre la naturaleza de las Juntas Electorales así como la improcedencia de recurso administrativo o judicial que establece el artículo 21.2 de la LOREG.

## FINAL

Cuando escribimos estas líneas, al término de Febrero de 1995, ya los partidos ultiman sus listas para las elecciones municipales de Mayo y celebran sus primeros actos preelectorales. Se ha consumado, pues, la sutura entre las elecciones del 12-J y la nueva cita ante las urnas de 1995. Si, como dijimos al principio, la batalla electoral en Andalucía se ofrece como un *continuum* prácticamen-

te desde el otoño de 1993 ello quiere decir que durante al menos dos años los partidos han estado más ocupados en medir sus fuerzas que en desarrollar una política trascendente para los intereses inmediatos de la Comunidad. A estas alturas, mientras que desde el Gobierno se pide a la oposición un "borrón y cuenta nueva" ésta anuncia que no habrá pactos ni siquiera tras las elecciones municipales lo cual deja a la acción de gobierno en una situación muy precaria y dependiente de lo que ocurra en esos comicios locales.

Con independencia de cual sea la solución final lo cierto es que urge salir de esta incierta situación. Para entonces, los responsables de la política andaluza, sin exclusión, harán bien en entregarse antes que nada y sin más dilación a saldar con Andalucía el tiempo perdido, subiéndola, siquiera sea postreramente, a los trenes favorables que parecen circular de nuevo por el panorama general. Urge desarrollar el Estatuto con ideas endógenas, es decir, con imaginación y sin dependencias innecesarias, sin más limitaciones que las que impone el bloque de la constitucionalidad. Es necesaria una actividad legiferante que aborde asuntos verdaderamente primordiales según un orden de prioridades calculadamente fijado en función de las necesidades reales de la colectividad. Y, en fin, es preciso esforzarse en lograr la aspiración ideal de una acción administrativa y de gobierno donde prime la juridicidad sobre el voluntarismo, la eficiencia sobre la acción superflua, la calidad de los agentes sobre la docilidad o el compromiso, la decisión sobre la dilución de responsabilidades.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

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

Total Diputados: 109

Composición por Grupos Parlamentarios a 1 de enero de 1994:

*Socialista:* 62 escaños

*Popular de Andalucía:* 26 escaños

*Izquierda Unida-Convocatoria por Andalucía:* 11 escaños

*Andalucista:* 6 escaños

*Mixto:* 4 escaños

Composición referida al 31 de diciembre de 1994:

*Socialista:* 45 escaños

*Popular de Andalucía:* 41 escaños

*Coalición Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía:* 20 escaños

*Coalición Andalucista:* 3 escaños

### Estructura del Gobierno:

Presidente: Manuel Chaves González.

Número de Consejerías: 11 (desde el 3 de Agosto de 1994).

- *Presidencia:* Luis Planas Puchades
- *Gobernación:* Carmen Hermosín Bono
- *Economía y Hacienda:* Magdalena Alvarez Arza
- *Industria, Comercio y Turismo:* Antonio Pascual Acosta
- *Obras Públicas y Transportes:* Francisco Vallejo Serrano
- *Agricultura y Pesca:* Paulino Platas Cánovas
- *Trabajo y Asuntos Sociales:* Ramón Marrero Gómez
- *Salud:* José Luis García de Arboleya y Tornero

- *Educación y Ciencia*: Inmaculada Romacho Romero
- *Cultura*: José María Martín Delgado
- *Medio Ambiente*: Manuel Pezzi Ceretto

La nueva estructura (Decreto 148/1994 de 2 de Agosto) aumenta una Consejería respecto al Gobierno anterior. Se crea la Consejería de Industria, Comercio y Turismo y se desdobra la anterior de Cultura y Medio Ambiente en dos nuevas Consejerías con esas respectivas denominaciones. Por contra, desaparece la de Asuntos Sociales, integrándose en la de Trabajo y Asuntos Sociales.

### Tipo de Gobierno:

Por apoyo parlamentario:

- III Legislatura: Mayoritario socialista, 62 Diputados.
- IV Legislatura: Minoritario socialista (45 Diputados, mayoría relativa).

Partidos y número de Diputados que le apoyan:

Socialista: sus 45 Diputados. No se han producido coaliciones ni pactos de legislatura estables.

Composición del Gobierno: Homogéneo. Gobierno del PSOE.

### Cambios en el Gobierno:

Renovación total. Nuevo Gobierno surgido tras las elecciones del 12 de Junio.

Sólo cuatro Consejeros del Gobierno anterior permanecen en el nuevo. Son los Sres. Planas Puchades (antes, Agricultura y Pesca), Hermosín Bono (antes, Asuntos Sociales) y Pascual Acosta (antes, Educación y Ciencia). Permanece en la de Salud el Sr. García de Arboleya.

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

*Investidura*: El Sr. Chaves González fue elegido Presidente por la Cámara en la tercera votación de investidura. No obtuvo en la primera (20 de Julio) la necesaria mayoría absoluta; en la segunda (23 de Julio) tampoco alcanzó la requerida mayoría simple; en ambas votaron en contra los tres partidos de la oposición. En la tercera (29 de Julio) obtuvo la mayoría simple al producirse la abstención del Grupo Andalucista y la del Presidente de la Cámara Sr. Valderas (IU); los demás diputados de este último grupo utilizaron una fórmula sui géneris ("no participo en la votación") con la que no obstante se dio por buena la mayoría que hizo posible la investidura.

Una de las resoluciones acordadas por el Parlamento como consecuencia del Debate sobre la retirada por el Gobierno del Proyecto de Ley del Presupuesto para 1995 (Sesión del 28 Diciembre) fue mostrar su voluntad de que el Presidente de la Junta plantease la Cuestión de confianza.

### **Mociones de reprobación:**

Las resoluciones 1 y 7 de las acordadas por el Parlamento como consecuencia del Debate que se acaba de citar reprueban formalmente la actitud política de la Consejera de Economía y Hacienda como responsable directa del Proyecto de Ley de Presupuesto para 1995 y de su retirada, instando su cese al Presidente de la Junta.

### **Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas:**

Datos referidos al año 1994. Dado el notable giro que ha experimentado la vida parlamentaria durante este año por consecuencia de la nueva composición de la Cámara desde el día 5 de Julio en que se inaugura la IV legislatura, en los datos que a continuación se expresan —referidos globalmente al año 1994— se hace también la distinción de los pertenecientes al primer y segundo período. Ello puede ilustrar elocuentemente sobre las características de ambas etapas.

#### *Proposiciones no de Ley ante el Pleno*

161 proposiciones fueron presentadas en total (por Grupos: Popular, 77; Andal, 32; IU, 29; Socialista, 20; todos los grupos, 2; Mixto, 1), de las cuales 137 corresponden a la IV Legislatura.

Fueron aprobadas 25, mas algunas que databan de 1993. Al final del año se hallaban pendientes 99. Otras habían decaído, fueron rechazadas o convertidas en Proposiciones no de Ley ante Comisión.

#### *Proposiciones no de Ley ante Comisión*

105 fueron presentadas en el año (Grupos: IU, 59; Popular, 33; Andal, 8; Socialista, 4; Popular+IU+Andal, 1) de las que corresponden 97 a la IV legislatura.

Se aprobaron 23, encontrándose pendientes 65 al final del año.

#### *Propuestas de Resolución*

21 Propuestas se formularon (17 correspondientes a la IV legislatura).

8 fueron aprobadas, destacando entre ellas asuntos tales como los de la crisis de la empresa "Santana Motor S.A.", transvase Guadiaro-Majaceite o Astilleros de Huelva.

*Mociones*

9 presentadas.

3 fueron aprobadas.—

*Interpelaciones*

37 iniciativas fueron presentadas (por Grupos: Popular, 26; IU, 7; Andal, 2; Mixto, 2), correspondiendo 34 de ellas a la IV legislatura.

9 fueron sustanciadas, más 3 del año anterior.

Quedaron 26 pendientes al final del ejercicio.

*Preguntas orales ante el Pleno*

457 preguntas se formularon (por Grupos: Popular, 280; IU, 122; Andal, 31; Mixto, 14; Socialista, 10), 337 correspondientes al segundo período.

182 es el número de las sustanciadas, al que hay que sumar 62 procedentes del año anterior.

Quedaron pendientes de sustanciar 200 preguntas al final del ejercicio.

*Preguntas orales en Comisión*

158 fueron planteadas (por Grupos: Popular, 68; IU, 67; Mixto, 15; Andal, 5; Socialista, 3), 138 de ellas en la IV legislatura.

28 fueron sustanciadas.

111 pendientes de contestación al final del año.

*Preguntas escritas*

509 presentadas (por Grupos: Popular, 339; IU, 81; Andal, 59; Socialista, 18; Mixto, 12) de las cuales 331 pertenecen al segundo período.

247 fueron contestadas, más otras 237 respuestas a preguntas formuladas en 1993.

*Solicitudes de información y documentación*

625 presentadas (por Grupos: Popular, 476; IU, 124; Andal, 18; Mixto, 5; Socialista, 2) de las que corresponden 503 a la IV legislatura.

315 fueron contestadas, más 151 que procedían del año 1993.

196 quedaron por contestar al cierre del ejercicio.

*Solicitudes de comparecencia*

18 comparecencias fueron efectuadas durante el primer período del año. Su número se incrementó notablemente en el segundo, según el siguiente detalle:

253 peticiones de comparecencia (Grupos: Popular, 184; IU, 61; Andal, 7; Socialista, 1).

De ellas, 19 de comparecencia ante el Pleno (Popular, 10; IU, 8; Socialista, 1), dirigidas al Presidente de la Junta (5) y titulares de las Consejerías de Presidencia (4), Agricultura y Pesca (3), Economía y Hacienda (3), Trabajo y Asuntos Sociales (2), Medio Ambiente (1) y Educación y Ciencia (1).

Las comparecencias efectuadas ascienden a 101, de las que 5 lo fueron ante el Pleno.

Hay que registrar asimismo otras solicitudes de comparecencia en Comisión a petición propia del Gobierno y que ascienden a 27 en la IV legislatura, de las cuales se han llevado a efecto 16. También hay que anotar la solicitud de comparecencia ante el Pleno para "Dar inmediata cuenta del acuerdo adoptado sobre la retirada del Proyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1995", lo que tuvo lugar el 28 de Diciembre de 1994, celebrándose un importante debate (cuyas Resoluciones quedan resumidas más abajo, en el Epígrafe "Debates Generales").

### *Creación de Comisiones*

11 fueron solicitadas dentro de la IV Legislatura.

Fueron aprobadas las siguientes:

- "Igualdad de la Mujer";
- "Seguimiento Cartuja'93, Parque Tecnológico de Andalucía y Sierra Nevada'95";
- "De investigación de INTURJOVEN";
- "GETISA y otros contratos adjudicados a empresas para trabajos forestales y de lucha contra incendios entre los años 1990 y 1994".

### *Debates generales ante el Pleno*

#### *En la III Legislatura*

Debate sobre el sector del comercio en Andalucía (1 y 2 Febrero 1994).

Debate sobre evolución del problema de la droga en Andalucía y cobertura de prestaciones y objetivos (8 y 9 Febrero 1994).

Comparecencia del Consejo de Gobierno, a petición propia, con el fin de informar sobre las propuestas de acciones de apoyo al empleo y a la empresa (8 y 9 Febrero 1994).

Debate conjunto de sesión informativa relativa a un Pacto andaluz sobre el agua y Acuerdo andaluz por el agua (22 y 23 Febrero 1994).

Debate conjunto sobre el Plan de Igualdad de oportunidades (8 y 10 Marzo 1994).

Debate sobre la situación de la empresa "Santana Motor S.A." (22 y 23 Marzo 1994).

Debate agrupado sobre Sanidad y el Plan Andaluz de Salud (5 y 6 Abril 1994).

Debate agrupado sobre el Plan de Desarrollo Rural para Andalucía (PDRA), 1994-1999 (5 y 6 Abril 1994).

#### *En la IV Legislatura*

Debate sobre Financiación de la Comunidad Autónoma de Andalucía (9 Agosto 1994).

Debate sobre Política Hidráulica (8 Noviembre 1994).

Debate sobre Pesca (13 Diciembre 1994).

Debate sobre la Retirada del Proyecto de Ley de Presupuestos para 1995 (28 Diciembre 1994).

El Parlamento acordó una serie de resoluciones concentradas en nueve puntos de evidente trascendencia política. Resumidamente, los más destacados son: Reprobar a la Consejera de Economía y Hacienda, instando su cese al Presidente; que el Presidente de la Junta plantee ante la Cámara la cuestión de confianza; reforma de la normativa presupuestaria, de intervención, de contratación administrativa y la reguladora de las empresas públicas; instar al Consejo de Gobierno a que siga los criterios que se indican para la aplicación del Presupuesto de 1994 que se prorroga; instar al Consejo de Gobierno la remisión urgente de un Proyecto de modificación de la Ley General de la Hacienda Pública de Andalucía; se crea por el propio Parlamento una "Oficina de Control Presupuestario", con sede en el mismo, cuya función será analizar técnicamente la ejecución del Presupuesto.

#### **Reformas del Reglamento del Parlamento:**

Ninguna.

#### **Normas interpretativas y supletorias del Parlamento:**

No constan.

#### **Instituciones similares a Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo:**

*Consejo Consultivo.* Creado por una Ley del año anterior (8/1993 de 19 Octubre) celebró su sesión constitutiva el día 18 de Febrero de 1994 en su sede

(Granada). En dicha sesión el Pleno dictó un acuerdo interpretativo por el que aplazaba su funcionamiento pleno hasta la aprobación de su Reglamento Orgánico, a elaborar por el propio Consejo. Este Reglamento fue aprobado por Decreto 89/1994 de 19 de Abril (BOJA del 26 de Abril), por lo que la plenitud de sus competencias fueron asumidas por el Consejo desde el día 27 de Abril de 1994. En sesión plenaria de 4 de Mayo siguiente fue constituida la Comisión Permanente, órgano ordinario de funcionamiento de esta institución.

*Defensor del Pueblo.* Presentó al Parlamento su Informe anual correspondiente a 1993 en el Pleno del 13 y 14 de Diciembre.