

### III. LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

#### ANDALUCÍA

*Francisco López Menudo*

#### Rasgos generales

Como rasgos sobresalientes sobre los demás, el año que se comenta ofrece la consolidación de una situación política ya prefigurada desde el comienzo de la V Legislatura –iniciada a mediados de 1.996– que está caracterizada por dos notas exactamente inversas a las que existían con anterioridad. Por una parte, la gobernabilidad interna aparece garantizada con la coalición formada por el PSOE y el Partido Andalucista; por otra, la dificultad de entendimiento se plantea ahora en las relaciones con el Gobierno central. Con independencia de la lectura que cada cual pueda extraer de este cambio de situación tan rotundo, lo ocurrido constituye un buen ejemplo de la capacidad del sistema democrático para ofrecer soluciones superadoras de situaciones aparentemente agotadas.

En su proyección externa, el ejercicio se ha caracterizado por el enfrentamiento entre el Gobierno andaluz y el presidido por el Sr. Aznar. Ciertamente, se percibe una sensación de pugna continua que a primera vista pudiera decirse motivada tan sólo por el distinto color de las formaciones políticas en conflicto. Pero no hay que engañarse en esto; esa confrontación ha contado con serios argumentos que se conectan a asuntos muy relevantes y especialmente dados a la discrepancia, lo que explica perfectamente –no prejuzgamos sobre el acierto o no de las tesis defendidas– una legítima postura de desacuerdo. En efecto, no puede decirse que la beligerancia sostenida por el Gobierno andaluz haya sido gratuita o ilógica, dada la existencia de intereses territoriales afectados que la Comunidad Autónoma ha tenido a bien defender desde su propia apreciación de los problemas; y dado el hecho, tan obvio como fundamental, de que el partido socialista se encuentra fuera del espectro de los partidos que actualmente acuerdan la política general del Estado.

El asunto principal que ha polarizado esa confrontación no ha sido otro que el del nuevo modelo de financiación autonómica. El ejercicio se abrió con unas intensas negociaciones tendentes a evitar el litigio constitucional y que se centraron en la aceptación o no de una propuesta de transacción formulada por el Gobierno andaluz, que ofreció asumir el nuevo modelo a cambio de una cifra de 476.000 millones de pesetas en que estimaba el perjuicio que generaría a la Comunidad Autónoma dicho sistema. Tales negociaciones tuvieron un agrio final en el que es mejor no detenerse. Ello condujo al Consejo de Gobierno a interponer sendos recursos de inconstitucionalidad contra las tres Leyes estatales definidoras del nuevo sistema (Vid. más abajo, «Conflictividad»). Por su parte, el Parlamento andaluz también planteó recursos ante el TC contra las leyes estatales, siendo la vez primera desde su creación, que la Cámara ha hecho uso de ese derecho.

Apoyaron de consuno la interposición de los recursos los dos partidos de la coalición. El PP estuvo en contra tanto de la acción del Gobierno como del Parlamento; y el grupo de IU-Los Verdes-CA optó por seguir otra estrategia, criticando la iniciativa del Ejecutivo, aunque compartía el fondo de la impugnación –así se argumentó. Presentó dicho Grupo una proposición no de ley ante la Cámara para que ésta acordase interponer el recurso de inconstitucionalidad; y solicitó –con aval de más de 100.000 firmas– la celebración de un referéndum. Con esta actitud quedó expresivamente confirmado el alejamiento ya existente entre los partidos de izquierda en esta región.

Una acción complementaria tuvo lugar meses después –15 de julio– con la presentación por el Gobierno andaluz de un recurso de inconstitucionalidad contra el R.D. Ley 7/1997 de 14 de abril, que aprueba los porcentajes de participación en los ingresos del Estado para el quinquenio 1997-2001. En este contexto adquiere una importancia decisiva la influencia del censo de población, considerando la Junta de Andalucía como irrenunciable una financiación basada en el censo real, punto éste que abre un nuevo capítulo conflictivo.

Paralelamente a lo anterior, ha estado en primer plano durante el ejercicio el tema de la financiación sanitaria. Ha existido aquí un duro forcejeo con el Gobierno central que iniciaron conjuntamente los presidentes de Andalucía y Cataluña (conformes en no aceptar un sistema basado en la participación de las Comunidades Autónomas en el PIB) pero que no llegó a fraguar en un modelo conjunto, quedando diferida la aprobación del sistema –tal fue la postura del Sr. Pujol– a la decisión del Congreso. Finalmente se logró un consenso sobre los fondos de sanidad entre las Comunidades de Andalucía, Cataluña, País Vasco y Canarias, adoptándose como criterio básico de reparto el de la población protegida. A mediados de diciembre, la Junta de Andalucía y el Ejecutivo nacional cerraron positivamente este episodio.

Otro conflicto no menos llamativo ha surgido en torno a la financiación de los daños causados por las inundaciones que se produjeron en el catastrófico invierno que abrió el año 1997; daños de toda índole que afectaron muy especialmente a la red de carreteras. En esta gran controversia, que ha enturbiado mucho las relaciones, pueden distinguirse dos fases: una primera plagada de estimaciones muy diversas sobre la cuantificación de los daños –dada la variedad de éstos y de las competencias administrativas implicadas– de todo lo cual quizás sea lo destacable a estas alturas la idea final de una reparación compartida al cincuenta por ciento entre el Estado y la Comunidad Autónoma, que elevaría la aportación del primero a una cifra de 126.000 millones de pesetas. La segunda fase se conecta con la frustración de esa expectativa y se basa en el hecho de que habiéndose redactado un borrador de Real Decreto-Ley concediendo un crédito extraordinario por la cifra indicada e incluso anuncios de anticipos inminentes, el Real Decreto-Ley 4/1997 de 14 de marzo estableció una cifra de 20.000 millones, a distribuir entre las Comunidades Autónomas de Andalucía, Asturias, Extremadura, Castilla-La Mancha y Comunidad Valenciana. Diversos sectores e instituciones reaccionaron con dureza, constituyendo una llamada «plataforma por la mejora del Decreto». El Gobierno central ha condicionado la ampliación de las ayudas a la evolución económica española. Por su parte, el Parlamento andaluz aprobó el 18 de junio una Ley con el fin indicado, concediendo un cré-

dito extraordinario por importe de 10.000 millones de pesetas a repartir entre diversas Consejerías, para cuya financiación autorizó al Consejo de Gobierno las oportunas operaciones de endeudamiento.

En cuanto a la política interna, el pacto de legislatura ha funcionado en lo fundamental aunque no cabe omitir el coste que ello ha supuesto si nos atenemos a las numerosas fricciones y actitudes críticas habidas e incluso los no escasos conatos de ruptura que se han producido, si bien es verdad que las partes —o al menos la del partido mayoritario— siempre han dejado claro que las disensiones no comprometían el acuerdo institucional alcanzado. Por consiguiente, puede decirse que las discrepancias habidas entre los socios en el Gobierno no han sido sino episodios menores que, más que mostrar la fragilidad de la unión, han constituido un buen banco de pruebas para contrastar la resistencia del consenso básico existente entre los dos partidos.

Dicho consenso se ha materializado en asuntos de notable trascendencia, tales como la postura común ante el sistema de financiación autonómica adoptado por las instancias centrales, así como en el tema de la financiación sanitaria; el apoyo del PA —no sin contrapartidas— a los Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1998; o el rechazo a peticiones de la oposición para crear Comisiones de Investigación; así, sobre la Expo '92 —ello tuvo lugar en mayo de 1996—; sobre las deficiencias de la Autovía A-92; y también sobre el llamado *caso Intelhorce*, especialmente significativo ya que éste implica directamente a determinados miembros del partido socialista. En igual sentido hay que registrar la retirada del PA de la Comisión del *caso Ollero*. En fin, puede ilustrar sobre el funcionamiento del consenso el hecho de que en un solo día la Asamblea pudiera aprobar cuatro leyes —y no de segunda fila—, algo desconocido en la historia del Parlamento andaluz. En suma, sobre la marcha de la coalición quizás nada pueda ser más elocuente que la propia apreciación que de ella tiene la oposición, que suele calificarla de continuo con expresiones que revelan la idea de encontrarse ante una coalición hermética.

Todo ello ha ido paralelo a un progresivo fortalecimiento del PA, que ya cuenta en el Gobierno con dos Consejerías, la de Turismo y Deporte y la de Relaciones con el Parlamento. Precisamente, la primera disposición que publica el Diario Oficial en 1997 se refiere a la creación de esta última Consejería, que pone así a disposición del preexistente Consejero de Relaciones con el Parlamento (PA) un Departamento propio. No ha quedado en esto el ascenso del papel de dicho partido, que ha conseguido o tiene planteadas otras muchas exigencias al Grupo mayoritario. Ello ha motivado alguna vez las críticas del PSOE por lo que ha estimado como un afán desmedido de sus socios.

Sobre todos los episodios en los que hubo algún peligro de ruptura de la coalición destaca la confrontación habida con motivo de la vulgarmente llamada *Ley de Drogas*, que sostiene un régimen de prohibiciones muy intensas sobre el tabaco y las bebidas alcohólicas. Tales prohibiciones fueron postuladas en principio precisamente por el PA y con ellas fue aprobada la Ley por unanimidad el 18 de junio de 1997. Posteriormente, el propio PA, con ocasión de elaborarse el Proyecto de la futura Ley del Deporte, exigió que se exceptionaran las prohibiciones de la *Ley de Drogas* respecto al patrocinio deportivo, por considerarlas el líder anda-

lucista Sr. Pacheco Herrera contrarias a los intereses de Andalucía, dados los grandes eventos deportivos que se celebran en esta Comunidad (pruebas automovilísticas y de motociclismo en el Circuito de Jerez, Ryder Cup, Vuelta ciclista, carreras de caballos, etc.) y el perjuicio directo que ello supone para la industria andaluza, especialmente para el área del Sherry. Las encontradas posturas de ambos grupos sobre dicha cuestión, en principio irreconciliables, hallaron finalmente salida a través de una fórmula incorporada al Proyecto de Ley del Deporte que en verdad rebaja el rigor de la *Ley de Drogas* en cuanto al patrocinio deportivo.

Se han producido otros amagos de abandono de la coalición por parte del PA; ello aparte de las numerosas críticas de dicho partido a su socio del Gobierno, que a veces han exasperado los ánimos; y algún que otro exceso verbal entre dirigentes concretos que representaron algún peligro para la estabilidad del pacto.

Pero en definitiva debe prevalecer el dato del funcionamiento real de la coalición en las cuestiones esenciales, factor trascendental para el PSOE y de la que obtiene el PA un beneficio superlativo pues no hay que olvidar que dicho partido cuenta tan sólo con cuatro representantes en un Parlamento de ciento nueve diputados. Puede entenderse, desde la óptica del juego democrático, que éste último partido haga esfuerzos a diario para preservar su identidad de cara al futuro; y esta es lectura que cabe dar a su línea política, sin que valoremos aquí su modo de hacerla. Pero al margen de factores anecdóticos, lo cierto es que el hecho mismo de una coalición en las tareas de gobierno constituye una experiencia nueva en Andalucía y supone un gran aporte a la cultura democrática de la que será beneficiario el porvenir, con independencia del espectro político que exista en cada momento.

En cuanto a los datos económicos y sociales significativos, hay que señalar que el PIB ha alcanzado en Andalucía un crecimiento del 2,9%, lo que supone un nivel inferior al de la media nacional (3,3%) y un retroceso sobre la tónica de años anteriores, en los que dicho nivel fue superior al del conjunto del Estado. En la actualidad, el nivel de renta en Andalucía es de 1,22 millones de pesetas/habitante, muy lejos aún del de Baleares, Cataluña o Madrid, que superan los 2 millones de pesetas/hab.

Nuevamente, 1997 ha deparado un excelente comportamiento del sector turístico situando a Andalucía como la región más turística después de Baleares y Canarias; y la producción agrícola, tras la superación de la larga etapa de sequía, ha experimentado un aumento del 21,5%. Asimismo, creció el sector industrial, y sigue siendo sector estrella el de servicios, aunque éste no tiene virtualidad para incidir de forma decisiva en el problema principal de la región, que no es otro que el del mercado de trabajo.

Los datos de la balanza comercial arrojan datos muy estimables, pues a diferencia del ejercicio anterior el saldo es positivo en unos 50.000 millones de pesetas. En ello ha influido considerablemente el aumento de las exportaciones agrarias en un 17% sobre el año anterior.

En cuanto a la tasa de inflación, el ejercicio ofrece la singularidad de que esta Comunidad Autónoma alcanza su IPC más bajo desde que existe este indicador económico. Sobre una media nacional del 2% (muy por debajo del nivel de convergencia europea, que se sitúa en el 2,7%), la tasa interanual en Andalucía ha

marcado un registro del 1,6%, lo que objetivamente representa una sobresaliente contribución a los objetivos de la Unión Monetaria. Sólo Aragón rebaja en una décima dicha tasa.

Los datos del desempleo son decepcionantes: 888.200 desempleados al término del año (datos EPA). Con toda la precaución que exige el manejo de estos datos (la economía sumergida, entre otros posibles factores distorsionantes), las dos fuentes fundamentales, Institutos Nacionales de Estadística y de Empleo, ofrecen una tónica parecida: resultados que no hacen vislumbrar una salida a corto plazo de este importante problema. La cuestión es tanto más preocupante si se tiene en cuenta el énfasis que habían puesto en la creación de empleo para este año tanto el Gobierno central como el autonómico, dentro cada cual de sus respectivas competencias y posibilidades de incidir directa o indirectamente sobre las relaciones laborales y el mercado de trabajo.

En Andalucía, tales resultados han alertado a la clase política y los demás agentes sociales y ponen en entredicho la eficacia del Pacto andaluz por el Empleo acordado el 21 de abril, en el que se han puesto tantas expectativas. Los análisis de ciertos informes recientemente aparecidos vaticinan un repunte del paro en 1998 y ello debe obligar a la adopción de medidas de choque contra esta lacra de Andalucía y una reacción solidaria del empresariado. De entrada, se ha intensificado la demanda de la Junta de Andalucía sobre el traspaso de las competencias del INEM sobre políticas activas de empleo —en línea con lo ocurrido ya en Cataluña y Galicia— lo que parece va a ser objeto de negociación en un futuro no lejano.

Como hechos sectoriales más señalados pueden seleccionarse dos: la firma del Pacto Andaluz por el Empleo y el problema del olivar. El llamado PDEA ha sido el tercer acuerdo celebrado en Andalucía entre la Junta, sindicatos y empresarios y generó en su momento grandes esperanzas. Con una inversión pública prevista de 200.000 millones de pesetas, los objetivos fundamentales del acuerdo tripartito son la creación de empleo estable (subvención de la Junta de hasta 700.000 pesetas por puesto de trabajo), la potenciación de las inversiones empresariales y el fomento de ayudas a las empresas. Sin embargo, los datos del desempleo que arrojó la EPA de noviembre han puesto en crisis la paz inicial y se ha acusado a la parte empresarial de falta de colaboración, lo que no ha aceptado la CEA.

En materia de Agricultura han de registrarse los problemas suscitados por las OCM de la Unión Europea sobre el olivar y las frutas y hortalizas que afectan de modo especial a la producción agrícola andaluza. Particular inquietud ha levantado en la región el Proyecto del Comisario Franz Fischler para la reforma de la OCM del aceite, cuyo inquietante desenlace está a punto de producirse cuando escribimos estas líneas.

## Instituciones básicas

### *Parlamento*

#### A) Actividad parlamentaria en general.

A lo largo de 1997 fueron presentadas ante el Parlamento 5.782 iniciativas, cifra que incrementa la actividad parlamentaria con relación a ejercicios anteriores. De ellas han llegado a tramitarse el 64%.

Sobre todas las iniciativas destaca el Debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma celebrado durante los días 7 y 8 de mayo. Este debate anual (salvo en el año en que tienen lugar las elecciones al Parlamento autonómico) ofrecía la particularidad de ser el primero de este tipo correspondiente a la V Legislatura. Por consiguiente, el Gobierno andaluz comparecía en unas circunstancias muy distintas a las del último celebrado en julio de 1995, cuando gobernaba en minoría y pendía sobre su estabilidad la circunstancia de un Presupuesto prorrogado. No es de extrañar que en esta ocasión el nuevo dato de la coalición constituida entre el PSOE y el Partido Andalucista atrajera buena parte de los juicios a favor y en contra vertidos en el Debate.

Era razonable presumir *a priori* que en esta ocasión las discusiones se centrarían en mayor medida que otras veces en los asuntos genuinamente internos, dejando a un lado la política nacional y sus personajes, así como las descalificaciones puras y simples. Sin embargo, ya en los días previos al Debate se elevó el tono de crispación por un duro cruce de acusaciones entre el PSOE y el PP que, paradójicamente, se referían a políticos no pertenecientes al Parlamento andaluz, aunque andaluces. Concretamente, Felipe González, a quien tachaba el PP de ser instigador de las hostilidades del Gobierno del Sr. Chaves hacia la política del Gobierno central; y el Ministro de Trabajo Sr. Arenas, a quien por su doble condición de líder del PP en Andalucía y miembro del Gobierno central, imputaba el PSOE el ejercicio de una política dirigida al desgaste del Gobierno andaluz y contraria a los intereses de la Comunidad Autónoma. Por consiguiente, los prolegómenos ya colocaron el Debate en derroteros poco centrados en los problemas internos merecedores de reflexión.

En su exposición inicial, el Presidente valoró muy positivamente la estabilidad política alcanzada gracias al Gobierno de coalición surgido de la V Legislatura lo que a su juicio había infundido tranquilidad a los agentes económicos, logrando positiva traducción en los buenos datos económicos y sociales detectados. En este sentido destacó la contribución de Andalucía al crecimiento económico nacional, e incluso vaticinó la creación de 300.000 nuevos empleos antes del final de la Legislatura. Por otra parte, el Presidente reafirmó sus ofertas de diálogo con el Gobierno de Madrid, haciendo recuento de los asuntos que han propiciado las asperezas surgidas (financiación autonómica y sanitaria, insuficiente apoyo económico por las inundaciones catastróficas de primeros de año, falta de eficacia ante Bruselas sobre la reforma comunitaria del mercado del aceite, gestión de la Alhambra...), confrontación de la que hacía responsable al Gobierno central, en cuanto generador de dichos problemas. En esta línea lanzó una crítica para los acuerdos entre el Gobierno del Sr. Aznar y los nacionalistas del País Vasco y Cataluña por entender que producen el debilitamiento del Estado de las Autonomías como consecuencia de lo que calificó como intercambio mercantil de intereses. Afirmó el Sr. Chaves el apoyo de su Gobierno al objetivo de Maastrich, siempre que los esfuerzos se repartan por igual entre todas las autonomías y no haya recortes en las políticas de bienestar.

Junto a esta proposición de diálogo el Sr. Chaves apostó por la pactación en otros ámbitos; así, abogó por el Pacto Local con las Corporaciones Locales de Andalucía y puso especial énfasis en la propuesta de celebrar un pacto escrito de todas las fuerzas políticas e instituciones de la Comunidad Autónoma para

evitar los localismos y los constantes agravios comparativos que plantean las ciudades y provincias andaluzas. Es de presumir que el Proyecto de línea AVE Córdoba-Málaga tuviera mucho que ver con esa última reflexión, dada la intensa polémica que a diario ha venido propiciando dicho tema.

En cuanto a la política sectorial de su Gobierno, el Sr. Chaves defendió el sistema educativo público; en el ramo de salud prometió profundizar en la reducción de las listas de espera; y en el ámbito social postuló por la continuidad de la línea de acción ya emprendida, de la que eran ejemplos la Ley de atención a las drogodependencias y el ya aprobado Plan para la comunidad gitana.

Por su parte, el portavoz del Grupo Popular, Sr. Atencia, relativizó la incidencia de la acción del Gobierno andaluz sobre los datos económicos y sociales glosados por el discurso presidencial, atribuyéndolos a la buena marcha de la economía nacional. En general, calificó de irreal y triunfalista el diagnóstico del Sr. Chaves. A juicio del representante del PP, más consecuentemente con la situación era debatir sobre los casos de corrupción (señaladamente los casos Ollero, Montaner e Intelhorce), terreno éste en el que no llegó a situarse el debate pero que produjo suma tensión y cruce de palabras fuertes. Imputó los celos locales y provinciales aludidos por el Sr. Chaves no más que al centralismo del gobierno socialista y rechazó la firma de cualquier pacto al considerar a dicho Gobierno no merecedor de ningún crédito.

El Sr. Rejón, portavoz del Grupo IU-Los Verdes-CA (Grupo que se escindiría a final de año a solicitud de Los Verdes), imputó a la bondad del año agrícola, beneficiado por las lluvias, los datos económicos positivos. En cuanto al tema de la financiación autonómica atribuyó la responsabilidad del conflicto tanto al partido del Gobierno central como al del Gobierno andaluz, acusando a éste de mantener una confrontación permanente con Madrid con fines puramente partidistas. También el Sr. Rejón invitó a situar el debate en los casos de corrupción, lo que suscitó una réplica de la parte socialista, recordando al portavoz de IU cómo ese método de hacer política, practicado en el pasado reciente por dicho partido, le había conducido a una posición parlamentaria prácticamente marginal. Por otra parte, hizo hincapié el Sr. Rejón en reprochar la conducta del Partido andalucista como «cómplice» de la nueva hegemonía de los socialistas andaluces.

Por su parte, el portavoz del Partido Andalucista Sr. Pacheco se mantuvo en la línea que viene caracterizando la postura de este Grupo en esta etapa de su coalición en el Gobierno: un básico apoyo a la gobernabilidad y una constante actitud formal de «desmarque», evitando su confusión con el PSOE ante la opinión pública. En esta línea, no se recató el Sr. Pacheco en acusar al Sr. Chaves de satisfacer su particular interés partidista en la pugna que mantiene el PSOE andaluz con el Gobierno central —hay que recordar, no obstante, que el PA ha apoyado plenamente la postura de Andalucía sobre el tema de la financiación autonómica—; y por otra parte, el Sr. Pacheco insistió en dejar bien claro que los casos de corrupción argüidos por la oposición no alcanzaban a su partido. Sin embargo, en el plano sustancial hay que resaltar el hecho significativo de que el PA retirase 17 propuestas de resolución que eran rechazadas por el Grupo Socialista, con el fin de evitar que los dos Grupos de la oposición pudieran asumirlas y votarlas.

El Debate sobre el Estado de la Comunidad Autónoma se saldó con la aprobación de 65 resoluciones, propuestas por los Grupos PSOE (20), PA (26), PP (5), IU (14).

#### B) Actividad legislativa.

La producción legislativa de la Cámara ofrece signos claros de reactivación como consecuencia lógica del consenso de los dos grupos que han suscrito el Pacto de Legislatura, línea que todo indica se incrementará a juzgar por los nuevos proyectos de leyes que se preparan. Como tantas veces se ha dicho, el índice real de una genuina labor legislativa lo constituyen las normas de corte sustantivo o regulador de instituciones jurídicas. En este sentido, son más las Leyes de esta clase que se encuentran en puertas, que las aparecidas en el año que se comenta. Es de interés dejar constancia del estudio realizado por un grupo de investigación de la Universidad de Huelva, dirigido por el Profesor PORRAS NADALES, sobre los 15 años de funcionamiento de la Cámara andaluza, según el cual resulta un bajo porcentaje de leyes de carácter singular (sobre economía, hacienda y finanzas); y en cambio, un alto índice relativo de leyes sustantivas (60), lo que sitúa al Parlamento de Andalucía en tercer lugar, detrás de Cataluña y Galicia en cuanto a este tipo de producción legislativa cualificada.

— Ley 1/1997 de 18 de junio, por la que se adoptan con carácter urgente y transitorio disposiciones en materia de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

Sin duda alguna se trata de la decisión de más alcance social, cuya aparición ha venido urgida por el vacío normativo generado por la Sentencia constitucional 61/1997 de 20 de marzo, que declaró la nulidad de numerosos preceptos del T.R. de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por el R.D. Legislativo 1/1992 de 26 de junio. La práctica desaparición de esta norma en aspectos cruciales del planeamiento y la gestión urbanística, ha dejado de repente huérfanas de normativa aplicable a las Comunidades Autónomas que, como Andalucía, se encontraban muy retrasadas en cuanto al ejercicio de sus facultades legislativas sobre la materia. En los últimos años dicho retraso encontró una justificación objetiva, pues no parecía razonable impulsar una legislación propia estando pendiente de recaer una decisión constitucional sobre una Ley que fue atacada —no debe olvidarse esto— no sólo por cuestiones competenciales, sino de fondo, aunque luego el T.C. haya basado la inconstitucionalidad sólo en lo primero. El retraso del TC en dictar Sentencia fue deteriorando al propio tiempo el desfase normativo de las Comunidades que no se apresuraron antes de 1990 a hacer su propia legislación.

En esta Comunidad, que sólo había dictado con el máximo rango la Ley 1/1994 de 11 de enero, de Ordenación del Territorio, el panorama que dicha Sentencia puso a la vista no fue otro que el de unos trescientos planes urbanísticos en marcha y un enorme vacío legal. Desechada la idea de redactar una Ley del Suelo de nueva planta, se optó por dictar una Ley de artículo único limitada a asumir como derecho propio el texto de los preceptos declarados nulos por el T.C., si bien con carácter provisional y hasta tanto se dicte la futura Ley del Suelo autonómica, a cuyo efecto se insta al Consejo de Gobierno a presentar un Proyecto de Ley en el plazo de un año. La «ley puente» que comentamos fue aprobada por el procedi-

miento de lectura única y contó con el apoyo de todos los Grupos, excepto el PP que se abstuvo al hallarse en una posición difícil, como explicaremos.

La Ley en cuestión levanta problemas que son imposibles de detallar aquí. *Grosso modo*, en el plano formal se discute la técnica seguida, al «resucitar» la Ley unos preceptos «expulsados» del ordenamiento por el Alto Tribunal. Pero a nuestro juicio, más criticable es que la Ley se limite a citar los números de los artículos asumidos, cuando debiera haber transcrito su contenido, como deber derivado del principio de seguridad jurídica y de publicidad de las normas (art. 9.3. CE), ya que el texto de esos artículos, por efecto de la Sentencia, perdió su carácter jurídico, pasando a ser otra cosa. También en este plano formal hay que destacar que la Ley andaluza, publicada el 26 de junio, retrotrae su vigencia al día 25 de abril de 1997, fecha en la que fue publicada la STC 61/1997, al objeto de cubrir ese breve tracto temporal. A pesar de la aparente sencillez de esta operación es muy interesante el problema que plantea en el campo de la teoría de las fuentes ya que entre la fecha en que se dicta la Sentencia (20 de marzo de 1997) y en la que esta se publica (25 de abril de 1997) apareció el Real Decreto-Ley 7/1997 de 14 de abril, sobre medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales (con entrada en vigor el 16 siguiente), disposición que no se ajusta a la doctrina de la citada Sentencia constitucional –ya dictada pero aún no publicada– ya que el artículo 2º.2. del citado Real Decreto-Ley fija el aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación en el 90% del aprovechamiento-tipo del área de reparto, siendo así que el Fundamento Jurídico 17 de la Sentencia anula el artículo 27 de la Ley del Suelo de 1992 –que establecía el 85%– precisamente porque el Estado fija el porcentaje cuando lo que puede establecer, de acuerdo con su competencia para dictar bases, es un *mínimo* de aprovechamiento (o un máximo de cesión, según otras interpretaciones). Aunque dicho Real Decreto-Ley pueda igualmente considerarse inconstitucional en dicho punto, por inherencia con el artículo 27 de la Ley del Suelo declarado nulo, lo cierto es que aquél estuvo vigente por unos días con anterioridad a la *publicación* de la Sentencia –y por tanto, de la vigencia de la Ley andaluza– y ello no deja de plantear algunos problemas, al menos teóricos, respecto a los derechos que pudo generar la medida adoptada por dicho Real Decreto-Ley, aunque fuera en un interregno tan breve. El asunto también suscita la cuestión de si tienen alguna eficacia las Sentencias dictadas aunque no publicadas (art. 38.1. LOTC), cuestión que también plantean las leyes antes de su aparición en el Diario oficial, aun teniendo en cuenta lo previsto en el art. 9.3. CE.

La principal cuestión de fondo tiene mucho que ver con lo anterior y deriva de haber asumido la Ley andaluza la solución del 85% que establecía el referido artículo 27 de la Ley del Suelo; una solución igual a la adoptada por las Comunidades de Extremadura, Castilla-La Mancha, Navarra e incluso el País Vasco, que en este punto no apoya el criterio del PP y CiU, que abogan por un *mínimo* de aprovechamiento del 90%, según el Proyecto de Ley que actualmente se tramita.

En Andalucía, el sector de los promotores urbanísticos defendía la supresión pura y simple de las cesiones obligatorias, mientras que la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP), incluso los municipios del PP, exigían el 15%. Ello explica la difícil disyuntiva del PP de Andalucía en el Parlamento, finalmente resuelta con su abstención.

— Ley 2/1997 de 18 de junio, de crédito extraordinario para atender las reparaciones de los daños causados por los temporales de lluvias.

El contexto en el que surge esta Ley ya ha sido comentado más arriba. Se dicta para financiar una serie de inversiones, por importe de 10.000 millones de pesetas, en obras de emergencia para restablecer la normalidad de la red viaria, caminos rurales, obras hidráulicas, agricultura, regadíos, centros docentes, viviendas, patrimonio histórico-artístico, etc. Se trata de una típica Ley formal de autorización en materia presupuestaria, dictada de acuerdo con la previsión contenida en el artículo 42 de la Ley 5/1983 de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma.

— Ley 3/1997 de 1 de julio, de creación de la Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla.

Ya la Ley autonómica que rige el sistema universitario de Andalucía (Ley 1/1992 de 21 de mayo) contemplaba la creación en dos años de otra Universidad pública en Sevilla que habría de asumir, junto a la Hispalense, las grandes demandas de este distrito universitario. Surge, pues, la Universidad Pablo de Olavide con un notable retraso, en gran parte motivado por los sucesivos aparcamientos del Proyecto de Ley a consecuencia de los avatares parlamentarios de los últimos años. Sus normas han sido ahora aprobadas por unanimidad de los grupos, aunque con discrepancias en lo que concierne a la financiación.

Se ubica «la Olavide» en el complejo de la antigua Universidad Laboral, un magnífico espacio sito muy cerca de la ciudad, con una capacidad para acoger en doble turno a 30.000 estudiantes. Se configura inicialmente con seis centros y ocho titulaciones (Ver ficha normativa). Su arranque efectivo ha tenido lugar en el presente curso (1997-1998), con la impartición de dos Licenciaturas (Derecho; Administración y Dirección de Empresas) y dos Diplomaturas (Relaciones Laborales y Ciencias Empresariales)

— Ley 4/1997 de 9 de julio, de Prevención y Asistencia en materia de drogas.

Las distintas iniciativas legislativas que prácticamente todos los grupos han presentado en los últimos años con el fin de atajar este enorme problema, especialmente intenso en Andalucía tanto por factores socioeconómicos como por su estratégica situación geográfica ha fraguado en esta Ley, resultante de un Proyecto del Gobierno que mereció el consenso unánime de los grupos, aunque el texto ya llevara el germen de un grave desacuerdo posterior, ya relatado más arriba y en el que insistiremos aquí dada la repercusión que ha tenido.

La Ley define la drogodependencia como una enfermedad de carácter social y regula todas las secuencias del fenómeno: *prevención* (iniciada ya en los centros docentes), *atención* (mediante asistencia sanitaria especializada), *rehabilitación* social e *inserción* sociolaboral. Se incluyen en el ámbito de la Ley las ludopatías, aunque éstas no constituyen, obviamente, adicción a drogas. La Ley confiere a la Administración un papel muy beligerante, dentro de unas posibilidades muy mediatizadas por las competencias estatales, y ello se expresa principalmente en la colaboración en la lucha contra el narcotráfico —novedad sobre otras leyes similares—, la supresión de relaciones con cualquier entidad condenada por blanqueo de dinero procedente de ese mercado y la previsión de fuertes sanciones (de hasta 100 millones de pesetas).

La ambición de la Ley se muestra en la equiparación a los estupefacientes que hace del tabaco y las bebidas alcohólicas (o «drogas no institucionalizadas»). Curiosamente, esta equiparación fue propuesta por el PA, por considerar que el consumo de estos productos constituye la antesala de la drogadicción propiamente dicha, de tal forma que la norma incluyó la prohibición de publicidad de estos productos en los centros docentes, instalaciones deportivas y recreativas, centros sanitarios, dependencias administrativas, etc. Tal solución contó con el apoyo, además de los grupos parlamentarios, de la Federación de Asociaciones de Consumidores y Usuarios de Andalucía; no así de instituciones empresariales como la CEA, la Federación de Bodegas de Jerez, el Consejo regulador de la Denominación de Origen «Brandy de Jerez», etc. Esta última, a más de estimar disparatada dicha equiparación, denunciaba la inconsecuencia que suponía la adopción de unas medidas que venían a castigar un sector que produce el 90% del brandy que se produce en España y que reporta una facturación de 60.000 millones de pesetas anuales, dejando inerte al sector ante las pruebas deportivas de carácter internacional que se celebran precisamente en el marco del Jerez, tal como el campeonato del mundo de motociclismo. Idéntica tesis fue la posteriormente defendida por el PA con ocasión del Proyecto de Ley del Deporte, como antes quedó contado.

— Ley 5/1997 de 26 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Andalucía.

Surge con esta Ley el CES, como órgano consultivo en materia socioeconómica y laboral, adscrito a la Consejería de Trabajo e Industria. Como trasfondo de la norma, son destacables los problemas previos surgidos en torno a la composición del Órgano. Cuenta éste con un Presidente y treinta y seis Consejeros divididos en tercios: organizaciones sindicales, patronal y un grupo mixto con representantes de distintas procedencias (ver ficha normativa). El problema se planteó por la negativa, especialmente por la patronal (Confederación de Empresarios de Andalucía, CEA), a aceptar la inclusión en el Consejo de las Organizaciones agrarias como sector independiente. Dichas organizaciones (UAGA, UPA) promovieron movilizaciones al entender como injustificable la exclusión de un sector que representa el 15% de la población activa en Andalucía y que cuenta con representación en los Consejos Económicos español y europeo. La patronal agrícola ASAJA llegó a pactar con la CEA su participación en el Consejo, aunque a través de dicha Confederación.

— Ley 6/1997 de 12 de diciembre, de concesión de crédito extraordinario para sufragar las subvenciones a adjudicar a las formaciones políticas por los gastos electorales causados por las elecciones al Parlamento de Andalucía celebradas el 3 de marzo de 1996.

El Pleno aprobó este Proyecto de Ley del Gobierno que tiene por objeto la concesión de un crédito extraordinario por valor de 1.058 millones de pesetas, con el que se da cumplimiento a lo previsto en los artículos 45 a 47 de la Ley Electoral de Andalucía 1/1986. La Ley fue aprobada por asentimiento de todos los Grupos.

— Ley 7/1997 de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1998.

Precedido de las controversias propias de una norma tan principal, que además opera con un volumen económico de tanta magnitud, la Ley fue aprobada con los votos de los Grupos socialista y andalucista, con la oposición del PP e IU. El Presupuesto para 1998 asciende a 2,43 billones de pesetas, el de mayor volumen de todas las Comunidades Autónomas, siguiéndole Cataluña con 1,9 billones. Ello representa un crecimiento del 6,48% sobre el Presupuesto anterior. El endeudamiento previsto supera los 120.000 millones de pesetas, aunque se cumplen los límites previstos en el Pacto de estabilidad. El mayor crecimiento presupuestario corresponde a la Consejería de Gobernación y Justicia (82%) —consecuencia de la asunción de competencias en materia de Administración de Justicia— y el menor a la Consejería de Cultura (3,7%). Las Consejerías regidas por el PA experimentan un crecimiento superior a la media.

— Ley 8/1997 de 23 de diciembre, por la que se aprueban medidas en materia tributaria, presupuestaria, de empresas de la Junta de Andalucía y otras entidades, de recaudación, de contratación, de función pública y de fianzas de arrendamientos y suministros.

Se trata de la ya habitual «ley de acompañamiento. Crea diversas tasas y adopta medidas en materia presupuestaria referidas a las empresas de la Junta de Andalucía, quedando sometidas a control financiero las fundaciones, consorcios y demás entidades en los que la representación de la Junta sea mayoritaria. También incorpora medidas en materia de recaudación y de contratación administrativa, éstas referidas a los supuestos en que cabe el reajuste de las anualidades de los contratos. Mayor extensión dedica la Ley a la regulación de las fianzas de arrendamientos y suministros, estableciendo el ámbito de la obligación, el de los sujetos obligados a efectuar el depósito y un severo cuadro de infracciones y sanciones. Pero sobre todas destacan las normas relativas a la Función Pública —un sector muy necesitado de una nueva Ley general— y especialmente las que regulan el sistema de acceso a la condición de funcionarios del personal interino, un problema específico que gravita sobre la Administración de la Junta de Andalucía y que debe resolverse, aunque de manera ponderada, sin marginar otros principios e intereses concurrentes; aplicando, en suma, las amplias posibilidades que ofrece la propia doctrina del T.C., sin sobrepasarlas.

Las iniciativas legislativas presentadas en 1997 y que se encuentran en tramitación al término del ejercicio son las siguientes:

- *Proyecto de Ley de los derechos y la atención al menor.*
- *Proyecto de Ley del Plan Estadístico de Andalucía.*
- *Proyecto de Ley de Salud de Andalucía.*
- *Proposición de Ley del Voluntariado de la Comunidad Autónoma (Grupo Popular).*
- *Proposición de Ley de Fundaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía (Grupo Popular).*
- *Proposición de Ley relativa a régimen de libertad de acceso, deambulación y permanencia en espacios abiertos y otros de las personas con disminución visual acompañadas por perros guía (Grupo Andalucista).*

— *Proposición de Ley reguladora del servicio y funcionamiento de los kioscos de la Comunidad Autónoma de Andalucía (iniciativa legislativa popular)*

— *Propuesta de Proposición de Ley [a presentar ante la Mesa del Congreso de los Diputados] relativa a medidas urgentes para el fomento de empleo, la mejora de las relaciones laborales y la protección social (Grupo Izquierda Unida-Los Verdes)*

Aparte de estas iniciativas legislativas formalmente presentadas en la Cámara, el Gobierno se propone presentar, o tiene ya presentados, otros Proyectos de Ley de los que destacamos aquellos que por su más avanzada tramitación podrían ser aprobados en 1998. Así, los del *Deporte, Cooperativas, Cajas de Ahorro, Tasas y Precios públicos, Bienes de las Entidades Locales, Consultas populares locales, Atención a personas con discapacidad, Ordenación Farmacéutica de Andalucía, Protección y atención de personas mayores, Suelo, Carreteras, Regulación de las áreas de servicios del transporte de mercancías por carreteras, Modificación de la Ley de Publicidad institucional, Espectáculos públicos y Actividades recreativas, Solidaridad en la Educación, Modificación de la Ley de Archivos...*

### *Gobierno*

En cuanto a su estructura, sólo cabe dejar constancia de la creación de la Consejería de Relaciones con el Parlamento, nuevo Departamento cuyo titular es el ya existente Consejero de la misma denominación. Asimismo, se modifica el nombre de la Consejería de Gobernación que pasa a denominarse de Gobernación y Justicia, con motivo de las competencias asumidas sobre Administración de Justicia.

### *Justicia*

Hay que traer a primer plano un hecho de tanto carácter institucional como es el del traspaso de competencias en materia de Administración de Justicia, que fue operado por los Reales Decretos 141/1997 (provisión de medios personales) y 142/1997 (medios materiales y económicos), ambos de 31 de enero, lo que en el aspecto orgánico ha supuesto la modificación interna de la ahora llamada Consejería de Gobernación y Justicia que es la que asume esta responsabilidad; una solución, por cierto, distinta a la propugnada por la Presidencia del TSJ de Andalucía consistente en la creación de una Consejería específica del ramo.

La inauguración de este importante traspaso tuvo lugar el 1º de abril, siendo valorado por la Comisión Mixta en un montante de 20.000 millones de pesetas (los dos tercios son para gastos del personal) y la asunción de 5.552 funcionarios repartidos en los 425 órganos judiciales existentes en Andalucía; una planta judicial de envergadura sobre la que pesa la tradicional penuria de medios así como el ya proverbial atasco, representado en 40.000 asuntos pendientes en el momento del traspaso, sólo en las Salas de lo Contencioso-administrativo (Salas de Granada, Málaga y Sevilla). Las competencias a ejercer son muy amplias; concretamente, las generales posibles, salvo las que corresponden al CGPJ y las de

Instituciones Penitenciarias cuya carga económica hace desaconsejable su asunción por el momento.

Tal acontecimiento tuvo la mejor acogida, creando en la judicatura lógicas expectativas de mejora. Sin embargo, en la recta final del año han aflorado tensiones, con motivo de la reducción de la plantilla de personal de apoyo –interinos–, y la protesta de los Presidentes de las Salas de lo Contencioso, denunciando la situación como insostenible dado el incremento de la litigiosidad y la falta proporcionada de medios. Este hecho ha tenido mucho eco y ha dado pie a la reacción inmediata de la Junta que asegura pondrá en marcha un plan de choque, a través de créditos extraordinarios, para superar el colapso (50.000 asuntos de lo contencioso) en dos o tres años.

Por otra parte y como un efecto derivado de la asunción de dichas competencias la Junta de Andalucía ha entendido que le corresponde percibir los intereses bancarios que generan los pagos, cauciones, depósitos o consignaciones judiciales, petición que también otras Comunidades competentes en la materia habían cursado al Ministerio de Justicia y que contó desde un principio con la negativa del Gobierno Central. Se ha estimado que los rendimientos por tal concepto son superiores a los 2.000 millones de pesetas anuales, cifra que la Consejería de Economía y Hacienda habría de recibir directamente del BBV, entidad que en la actualidad, y hasta el año 2001, tiene encomendada la gestión unificada de tales ingresos.

Sobre esta base, y aun a riesgo de conflicto constitucional, a finales de año se ha dictado el Decreto 287/97 de 23 de diciembre, que aunque respeta el contrato en vigor relativo a las cuentas que precisen mantener los órganos judiciales, regula la gestión de estos ingresos, incluso las condiciones para que ciertos depósitos deban transferirse a la Tesorería de la Junta de Andalucía. El Gobierno central ha formalizado, efectivamente, la impugnación ante el TC cuando cerramos estas líneas.

### Ejercicio de las competencias

La actividad ordinaria del Ejecutivo en cuanto a producción normativa revela un alto número de Decretos, muchos de los cuales ofrecen un importante contenido regulador de relaciones trascendentes para la vida ciudadana. Ello viene a equilibrar las carencias que en este sentido ofrece la producción normativa parlamentaria, al menos en el año que estamos considerando. Por sectores de actividad cabe destacar a continuación algunas disposiciones de especial relevancia e incluso algunas acciones de relieve no estrictamente normativas.

No han sido escasas las disposiciones *organizatorias*, como viene siendo la tónica. Destacan sobre todas ellas, en cuanto afectan directamente a la propia distribución de poder entre las Consejerías, la creación de la de Relaciones con el Parlamento (D. 536/1996) y la modificación de la antes denominada Consejería de Gobernación, que añade a este nombre el de Justicia (D. 83/1997), hechos que ya hemos comentado. Ya en segundo plano hay que citar la reestructuración orgánica de la Consejería de Medio Ambiente como consecuencia de la supresión de la Agencia de Medio Ambiente (AMA), organismo que antes ejercía descentralizadamente estas importantes competencias. También es destacable la

creación de una Subdelegación del Gobierno andaluz en el Campo de Gibraltar, con sede en Algeciras, lo que implica el reconocimiento del peso específico que tiene esta comarca de la provincia de Cádiz, si bien mantiene su adscripción orgánica a la Delegación del Gobierno de esta provincia. Cabe igualmente resaltar la creación de la Comisión Interdepartamental de Salud, órgano participado por todas las Consejerías al que se encarga el control y la evaluación de los objetivos del Plan Andaluz de Salud.

Otro grupo de disposiciones singulares inciden sobre la organización y regulación del sector público andaluz, destacando la constitución de la Empresa Pública «Hospital de Poniente» de Almería, una entidad que ya fue creada por la Ley de acompañamiento de final del ejercicio anterior y que funciona bajo el régimen de las ahora llamadas por la LOFAGE «Entidades Públicas Empresariales». Tomando las denominaciones de esa Ley estatal —a puros efectos descriptivos— cabe señalar la incidencia que en su régimen jurídico han experimentado los Organismos Autónomos Instituto Andaluz de Servicios Sociales (IASS), Instituto Andaluz de la Juventud, Instituto Andaluz de la Mujer y Centro Andaluz de Arte Contemporáneo. También se han modificado los Estatutos de una *entidad pública empresarial*, la Empresa Pública «Puertos de Andalucía», cuyo Consejo de Administración queda actualizado en su composición.

Cabe incluir en este capítulo la aprobación por el D. 245/1997 de un Manual de Diseño Gráfico para todas las instituciones de la Junta de Andalucía, llamado a uniformar los logotipos utilizables y proyectar una imagen definida y moderna de la Comunidad, acción que a pesar de su aparente inocuidad no estuvo exenta de críticas por parte de la oposición, incluido el anuncio de IU de emprender una acción judicial por entender que con dicha imagen el Gobierno absorbía y difuminaba la individualidad del Parlamento.

En cuanto a la Función Pública son destacables los Decretos reguladores de la integración de los funcionarios transferidos por la Administración del Estado (D. 81/1997) y del ingreso en la Función Pública (D. 214/1997) por el sistema de oposición libre y para las convocatorias de promoción interna por concurso-oposición, disposición nacida en principio para atender la Oferta de Empleo público de 1996 y que prolongará no obstante su vigencia, condicionándose ésta a la futura aparición de un Reglamento General de Ingreso, del que carece la Junta de Andalucía. También debe citarse una norma especial en esta rama, cual es la reguladora del sistema de provisión de plazas del personal estatutario del Servicio Andaluz de Salud (D. 232/1997).

Igualmente han de incluirse en el capítulo de las normas organizatorias las relativas a la intervención administrativa en el régimen de las Corporaciones de Derecho público, debiendo ser destacadas en este ámbito dos disposiciones de interés: el Reglamento de los Consejos Andaluces de Colegios Profesionales, dictado en desarrollo de la Ley autonómica 6/1995 y cuyo objeto no es otro que el de completar el régimen de estas super-corporaciones que aglutinan a todos los Colegios de cada profesión radicados en el territorio de Andalucía; la otra disposición es el Reglamento electoral de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación andaluzas.

Finalmente hay que referirse a un bloque de disposiciones, normalmente

nutrido cada año, por el que se crean o regulan diversos órganos colegiados de carácter consultivo, de asesoramiento o participación que vienen a engrosar el organigrama de las distintas Consejerías, por cuanto dichos órganos, aun los de carácter más abierto a la participación, se insertan al cabo en el aparato administrativo. Cinco órganos de muy diversa índole entre sí han sido creados, algunos de ellos derivados de previsiones legales ya establecidas. Sobre todos ellos hay que destacar la creación del Consejo Económico y Social por la Ley 5/1997 ya comentada; otros son la Comisión Asesora de Comercio Interior, los Consejos de Consumidores y Usuarios, el Consejo Asesor de Salud, el Consejo Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales y la Comisión Andaluza de Asociaciones de Mujeres. Sin prejuzgar sobre la conveniencia o no de estos órganos en concreto, lo cierto es que vienen a ampliar el ya espeso tejido de esta Administración de consulta; y aunque en teoría no habría nada que objetar a la existencia de ésta, dada su conexión con principios superiores que no es preciso recordar, sí sería aconsejable, a nuestro juicio, considerar llegado el momento de hacer un inventario de los órganos existentes y una valoración de los mismos, incluida la económica y de eficacia, pues claro es que el postulado de la participación no está reñido con la debida selección de aquellos órganos que verdaderamente sean útiles —a los rectos fines de la mejor gestión— o necesarios.

En el ramo de *Economía y Hacienda* han sido varias las disposiciones de interés, aparte de los impulsos que han fraguado en Leyes del Parlamento. Cabe destacar la aprobación del Plan General de Contabilidad Pública de la Administración de la Junta de Andalucía y de sus Organismos Autónomos, disposición de rango menor (Orden de 31 de enero) pero de gran incidencia para la organización contable de la Junta. Digno de mención es también el Decreto 198/1997 regulador de los gastos de anualidades futuras en cuanto acoge los nuevos mecanismos de financiación procedentes de la Unión Europea.

Varios Decretos tienen por objeto diversas emisiones de deuda pública. Es reseñable por su singularidad la emisión de deuda pública exterior autorizada por el Decreto 207/1997 dada su importante cuantía (28.000 millones de pesetas, con un vencimiento a veinte años) y su modalidad en dólares, operación que fue presentada en el mercado de Nueva York.

Sobre la Consejería de *Agricultura y Pesca* gravitan los graves problemas del olivar y del sector de las frutas y hortalizas, además de los inherentes a la disminución de las ayudas del Estado a los cereales. Ha producido el Reglamento por el que se ordena, regula y fomenta la comercialización de los productos de la pesca (D. 147/1997), cuyas normas disciplinan el desembarco en Andalucía, o la introducción en ésta por otra vía, de productos de la pesca para su primera venta, las estructuras para su comercialización, las condiciones que deben reunir las lonjas y los establecimientos como mercados de origen, y la determinación de las condiciones o requisitos de los agentes y operadores de este proceso.

En materia de *montes y espacios naturales* hay que destacar la aparición del Reglamento ejecutivo de la Ley Forestal 2/1992 de 15 de junio; un reglamento de notable extensión y muy necesario para la operatividad de una Ley de estilo difuso, precisada de concreciones técnicas. Aunque el ámbito disciplinado por el Reglamento es muy amplio, sobresale su regulación de los aprovechamientos

forestales, si bien el régimen jurídico de fondo, en cuanto a los montes públicos es, por expresa determinación de la citada Ley Forestal, el de las normas generales de Patrimonio de la Comunidad Autónoma y, por conexión, la legislación de contratos.

Cabe mencionar una curiosa disposición posterior dictada con el exclusivo objeto de establecer la gratuidad de los aprovechamientos apícolas en los montes públicos (D. 250/1997), basada en fines de fomento del sector y en presuntos beneficios ecológicos para el propio monte. Ya al final del ejercicio, la Ley 8/1997 de *acompañamiento* ha dado expresa cobertura a la singularidad dada a dicha clase de aprovechamientos, incorporando a la Ley Forestal la regla de que los contratos administrativos de aprovechamientos forestales se rigen por la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, salvo los apícolas.

Hay que registrar tres disposiciones de interés relativas a los *espacios naturales*. Un Reglamento que regula la organización de las Juntas Rectoras de los Parques Naturales de Andalucía (D. 239/1997), órganos de participación y funciones tutelares para estos espacios. La aprobación de la nueva denominación y los límites del Parque Natural Entorno de Doñana (D. 2/1997), que pasa a denominarse Parque Natural de Doñana, espacio que coexiste con el Parque Nacional; disposición mediante la que también se aprueban sus Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y el de Uso y Gestión. Un asunto polémico es el que suscita la exclusión de los límites del Parque de los términos municipales de Trebujena y Sanlúcar de Barrameda, lo que permite realizar en este último el complejo turístico «Sanlúcar, Club de Campo». Como disposición complementaria de la anterior se dictó el Decreto 175/1997 sobre fomento de actividades económicas de carácter agrario en el entorno del referido Parque Natural de Doñana. Seguramente el futuro deparará la fusión de esos dos espacios.

Como cuestión de la mayor actualidad hay que señalar la interposición por el Gobierno andaluz de un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley estatal modificadora de la Ley 4/1989 de Espacios Naturales Protegidos que, entre otras medidas, establece un sistema de cogestión Estado-Comunidad Autónoma, al entender la Junta de Andalucía que ello invade la competencia autonómica y se aparta de la doctrina constitucional sentada en la Sentencia 102/1995. Este problema está muy relacionado con el hecho de haberse constituido la ministra de Medio Ambiente como Presidenta del Patronato del Parque Natural, hecho que ha contribuido a encender los ánimos. Otro conflicto que se avecina y que está en la misma línea del anterior es el de la gestión del Parque Natural de Sierra Nevada.

Dentro del ámbito del *medio ambiente* en sentido estricto tiene especial interés la Orden de 14 de febrero por la que se clasifican las aguas litorales andaluzas, dictada en desarrollo del Reglamento de calidad de dichas aguas; y un Acuerdo del Consejo de Gobierno de 17 de junio por el que se aprueba la formulación del Plan de Gestión de Residuos Peligrosos de Andalucía. No podría omitirse en este apartado el rechazo que suscita la ubicación en Nerva (Huelva) del vertedero de residuos tóxicos y peligrosos, contra el que se oponen activamente los vecinos y asociaciones ecologistas.

La nueva Consejería de *Turismo y Deporte*, regida por el PA, anota en su favor la creación de la Real Escuela de Arte Ecuestre.

En espera de la anunciada Ley de Turismo, surgió de la Consejería el Decreto (152/1997) regulador de la actividad de los Guías de Turismo de Andalucía, que fue precedido de una fuerte contestación por los profesionales del sector –unos 500 guías– según los cuales las medidas previstas favorecen el intrusismo y merman la calidad formativa de la profesión.

La materia de *Obras Públicas y Urbanismo* ha estado marcada por la aparición de la Ley 1/1997 ya comentada. Hay un buen paquete de temas pendientes, tales la gestión de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir; y varios proyectos de leyes ya anunciados, como los del suelo, carreteras o transportes.

En el ramo de *Salud* se han producido tres disposiciones de mucho interés, en línea con lo ocurrido en años precedentes. Los problemas se encuentran más en el aspecto financiero y posiblemente por ello en la prestación del servicio (listas de espera, debida atención a las urgencias, deficiencias de los servicios, etc.)

El Decreto 81/1997 regula los Bancos de tejidos, cuyo objeto es la creación de un sistema coordinado para atender las necesidades de implantación de órganos a pacientes en régimen de igualdad y con las garantías técnicas necesarias. El Decreto 116/1997 aborda un aspecto parcial de la ordenación farmacéutica cual es la regulación de las jornadas y horarios de las oficinas de farmacia, algo sin duda necesario para moderar la tradicional rigidez de un sector cuyo régimen general debiera acometerse, actuando cada instancia –estatal y autonómica– sus respectivas competencias. Por último, el Decreto 128/1997 completa el derecho a la libre elección de médico general y pediatra, establecido con anterioridad, extendiéndolo a la de médico especialista y hospital.

En materia de *Trabajo* hay que registrar dos Decretos que derivan de los acuerdos del Pacto por el Empleo (PDEA) suscrito el 21 de abril. Se trata de la aprobación de los Programas de Fomento de Empleo (D. 199/1997) y de Formación Profesional Ocupacional (D. 204/1997). El Ejecutivo ha puesto especial énfasis en el control de estas subvenciones ya que los objetivos no consisten en otorgar títulos habilitantes para el trabajo sino en la generación efectiva de empleos.

En el ámbito de *Asuntos sociales* hay que resaltar la aprobación de la polémica y ya comentada Ley 4/1997 de *Prevención y Asistencia en materia de Drogas*. Los ya habituales convenios que celebra esta Consejería, la aprobación de los Programas de promoción de la economía social –articulados con los de la Consejería de Trabajo a los fines del fomento del empleo– (D. 167/1997), y los Decretos de carácter anual sobre ayudas a ancianos, minusválidos y enfermos incapacitados, constituyen el bloque de la actividad formal que cabe destacar en este sector.

El área de *Educación y Ciencia*, particularmente afectada por las restricciones presupuestarias, ofrece numerosas disposiciones de índole variada. El bloque de normas referidas al ámbito universitario está presidida por la Ley 3/1997 creadora de la Universidad Pablo de Olavide, ya comentada, a la que ha de unirse la aprobación del Reglamento de la Universidad Internacional de Andalucía, elaborado por la Junta de Gobierno de esta Universidad (D. 253/1997) y el Catálogo de los Títulos Oficiales que pueden cursarse en las distintas Universidades andaluzas. En cuanto a los demás niveles de enseñanza o la atención a sus centros

y profesorado, hay que citar sendos Reglamentos orgánicos de 3 de septiembre de las Escuelas de Educación Infantil y Primaria, y de Secundaria (D. 200 y 201/1997). También se regulan las Escuelas de Música y Danza (D. 233/1997) y el régimen de autorización de centros privados para la impartición enseñanzas artísticas (D. 193/1997). Asimismo, la gestión del servicio de comedor en los centros docentes públicos (D. 192/1997). Debe también ser resaltado el Reglamento por el que se regula el sistema andaluz de Formación del profesorado (D. 194/1997). Aparte de las normas citadas, el Diario Oficial ha publicado durante el ejercicio un total de 44 Decretos por los que se aprueban otros tantos títulos de Formación Profesional.

Lugar aparte merece el Decreto 156/1997 de 10 de junio por el que se regula la formación básica en Educación de Adultos. Antes de aparecer fue objeto de una masiva contestación por parte de los sindicatos y usuarios del servicio –llegaron a reunir 100.000 firmas– por estimar lesiva una disposición que al contemplar sólo la formación básica, dejaba fuera otros planes educativos. El sindicato de la enseñanza USTEA y la asociación de profesores ADEPA impugnaron el Decreto ante la Sala de lo contencioso-administrativo del TSJ.

En el área de *Cultura*, a falta de alguna disposición de interés, cabe sin embargo resaltar la gestión realizada en temas tales como la elaboración del Plan General de Bienes Culturales, la revitalización del conjunto de Medina Azahara (Córdoba) o del Museo Picasso. El tema de la gestión de La Alhambra aparece también como un asunto pendiente, de gran resonancia.

## Convenios de colaboración con el Estado y con Entidades Locales

Las relaciones de la Comunidad Autónoma con órganos del Estado mediante convenios de colaboración se ha mantenido a un nivel similar al de años anteriores, lo que permite afirmar que el distinto color político de las formaciones que dominan en cada una de esas instancias no ha supuesto merma del entendimiento mutuo, al menos en el plano de la gestión de las competencias y servicios ordinarios, dato positivo que merece ser resaltado. Nos remitimos al estudio específico de estos convenios en otra parte de esta obra.

Son de destacar otros convenios celebrados por la Junta de Andalucía con Entidades locales del territorio. La Consejería más representativa –Gobernación y Justicia– por ostentar la competencia sobre Administración Local, ha celebrado 51 convenios con Ayuntamientos de las ocho provincias andaluzas, predominando los dirigidos a financiar inversiones de reforma o acondicionamiento de dependencias municipales y adquisición de equipamientos. Tales convenios han supuesto en 1997 un desembolso para la Junta de Andalucía de 304 millones de pesetas, aportando el conjunto de los Ayuntamientos 130 millones.

Hay que registrar, asimismo, un importante convenio suscrito el 15 de octubre con las ocho Diputaciones provinciales andaluzas y el Banco de Crédito Local de España para financiar el coste de materiales (40% de la aportación del INEM) de proyectos de obras afectos al Programa de Fomento de Empleo Agrario correspondiente a 1997 y las derivadas de la aplicación de fondos adicio-

nales para inclemencias meteorológicas del ejercicio 1996. Supone una subvención de la Junta de Andalucía de 5.075 millones de pesetas (el 75%), corriendo a cargo de las Diputaciones 1.692 millones (el 25%), ascendiendo la aportación del INEM a 17.000 millones de pesetas.

### Conflictividad

Se han presentado recursos de inconstitucionalidad promovidos por el Consejo de Gobierno contra las Leyes estatales definidoras del nuevo sistema de financiación autonómica; así, contra determinados preceptos de la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, de modificación parcial de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas; otros preceptos de la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias; en relación con los artículos 82, 83 y 84 de la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1997. Todo ello, por entenderse contrarios a los artículos 1, 2.1º, 9.3º, 14, 31, 40, 131, 137, 138, 139.2º, 149.1.1ª, 149.1.13ª, 149.1.14ª, 150.1º y 2º, 156.1º, 157, 158.2 y 161.1.c) de la Constitución, 57 y 74 del Estatuto de Autonomía para Andalucía y 13 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas. Asimismo, recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en relación con el Real Decreto-Ley 7/1997, de 14 de abril, por el que se aprueban los porcentajes de participación en los ingresos del Estado para el quinquenio 1997-2001, y se distribuye el crédito consignado en la sección 32 de los Presupuestos Generales del Estado para 1997, cuyo artículo 4 se estima contrario a los artículos 9.3º de la Constitución, 56.3º, 58 y disposición transitoria 6ª del Estatuto de Autonomía para Andalucía, y 2.1.d) y 13 de la LOFCA.

Los anteriores procedimientos (acumulados entre sí y al resto de los iniciados por otras Comunidades Autónomas), hacen referencia a la reforma del sistema de financiación, que se centra en la cesión a las Comunidades Autónomas del 30 por ciento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, cesión que se acompaña con la atribución de capacidad normativa en relación con el Impuesto, y más concretamente, para la determinación en aquel porcentaje de su tarifa y para el establecimiento de deducciones sobre su cuota íntegra.

Fundamentalmente, la cesión del Impuesto con el alcance contemplado por la reforma, se estima por el Gobierno andaluz contraria al principio de solidaridad (artículos 2, 138, 158.2º y 156.1º CE), ya que atendiendo a las características propias del tributo de que se trata –como impuesto directo, personal, progresivo y que incide de forma general sobre la renta y el patrimonio de la persona– con la medida adoptada se priva al Estado del único instrumento económico y tributario con que cuenta para hacer efectivo el principio de solidaridad y la más justa distribución de la riqueza y de la renta en todo su territorio.

Por las mismas razones, la cesión de Impuesto también se estima contraria al principio de coordinación con la Hacienda Estatal (artículo 156.1.CE), al desconocer igualmente la prohibición establecida en la Constitución sobre la adopción por las Comunidades Autónomas de medidas tributarias que puedan afectar a

bienes situados fuera de su territorio (artículo 157.2° CE), lo que tras la reforma tendrá lugar al quedar sometidos los bienes situados en cada Comunidad Autónoma a las decisiones adoptadas por otras en ejercicio de las competencias sobre la regulación del Impuesto que ahora se les atribuyen.

Se estima también que el nuevo sistema instaura privilegios económicos y sociales entre las diversas Comunidades Autónomas del Estado (artículo 138.2° CE), y desconoce la libertad de circulación y establecimiento de personas y bienes (artículo 139.2° CE), así como la igualdad básica de todos los españoles en el ejercicio del deber constitucional de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos, igualdad que, en atención a las ya mencionadas características del tributo, se estima que sólo puede conseguirse mediante la atribución al Estado del control normativo del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 109

Composición a 1-I-1997:

*Socialista: 52*

*Popular de Andalucía: 40*

*Izquierda Unida-Los Verdes: 13* (Al final del ejercicio, la VIII Asamblea de Los Verdes acordó romper su unión con IU y disolver la federación de partidos creada en 1993).

*Andalucista: 4*

Composición a 31-XII-1997. Sin cambios.

### Estructura del Gobierno

Presidente: Manuel Chaves González

Número de Consejerías: 13

*Presidencia: Gaspar Zarrías Arévalo*

*Gobernación y Justicia: María del Carmen Hermosín Bono*

*Economía y Hacienda: Magdalena Alvarez Arza*

*Relaciones con el Parlamento: Antonio Ortega García*

*Trabajo e Industria: Guillermo Gutiérrez Crespo*

*Turismo y Deporte: José Núñez Castaín*

*Obras Públicas y Transportes: Francisco Vallejo Serrano*

*Agricultura y Pesca: Paulino Plata Cánovas*

*Salud: José Luis García de Arboleya y Tornero*

*Educación y Ciencia: Manuel Pezzi Ceretto*

*Cultura: Carmen Calvo Poyato*

*Medio Ambiente: José Luis Blanco Romero*

*Asuntos Sociales: Isaías Pérez Saldaña*

## Tipo de Gobierno

Por apoyo parlamentario: Mayoritario absoluto (pacto de legislatura PSOE-A y Partido Andalucista).

Partidos y número de Diputados que le apoyan: Socialista (52 diputados) y Andalucista (4 diputados). Suman 56, lo que representa mayoría absoluta.

Composición del Gobierno: Coalición PSOE-A y PA.

## Cambios en el Gobierno

Sin cambios en los titulares de las Consejerías.

## Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

No se han producido.

## Mociones de reprobación

No ha habido.

## Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas

*Proposiciones no de Ley ante el Pleno:* 165 presentadas, 42 aprobadas, 18 rechazadas.

*Proposiciones no de Ley ante Comisión:* 865 presentadas, 74 aprobadas, 17 rechazadas.

*Propuestas de Resolución* (presentadas a la Comunicación del Consejo de Gobierno sobre el estado de la Comunidad Autónoma): 63 aprobadas y 60 rechazadas.

*Mociones:* 15 presentadas, 8 aprobadas, 7 rechazadas.

*Interpelaciones:* 26 presentadas; fueron debatidas 14.

*Preguntas orales ante el Pleno:* 564 formuladas, 351 contestadas (20 de ellas por el Presidente de la Junta de Andalucía).

*Preguntas orales en Comisión:* 271 formuladas, 109 contestadas.

*Preguntas de contestación escrita:* 1.111 formuladas, 725 contestadas.

*Preguntas de iniciativa ciudadana:* 14 formuladas, 7 asumidas.

*Solicitudes de información y documentación:* 960 presentadas, 613 contestadas.

*Solicitudes de comparecencia:* 74 fueron solicitadas para el Pleno de las que fueron sustanciadas 25; y 486 ante Comisiones, sustanciadas 193.

*Creación de Comisiones:* Se solicitaron 6 Comisiones de investigación; ninguna aprobada. El Pacto de legislatura ha tenido notoria influencia sobre la viabilidad de iniciativas de este tipo. Durante el ejercicio han sido rechazadas las Comisiones solicitadas sobre la actuación de la Junta de Andalucía en la Expo'92 (solicitada por IU); sobre las obras realizadas en la Autovía del 92 (pedida por el PP) y sobre el caso Intelhorce, solicitada por los dos grupos de la oposición. Otras iniciativas presentadas por estos grupos han venido decayendo por la inactividad misma de sus promotores.

### *Debates generales ante el Pleno*

El ya referido Debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma, celebrado durante los días 7 y 8 de mayo.

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

No se han producido.

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

Tres resoluciones de la Presidencia del Parlamento que establecen: el procedimiento de acceso del Parlamento al Registro de Bienes e Intereses de Altos Cargos de la Junta de Andalucía; el desarrollo del artículo 170 del Reglamento (referido al planteamiento de conflictos constitucionales); la interpretación de determinados aspectos relativos a la comparecencia de los agentes sociales y organizaciones en el procedimiento legislativo (art. 133 del Reglamento de la Cámara).

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

*Consejo Consultivo de Andalucía.* Presentó su Memoria anual correspondiente a 1996 ante el Presidente de la Junta en sesión solemne celebrada el día 9 de mayo de 1997 en su sede de la ciudad de Granada. La Presidenta del Alto órgano destacó de la Memoria la recomendación de un mayor esmero en la redacción de las disposiciones generales y una mayor continencia en cuanto a la declaración de urgencia de ciertas consultas ya que esto distorsiona la buena gestión general de los asuntos, cuyos plazos el Consejo cumple estrictamente. No obstante valoró muy positivamente el grado de seguimiento de los dictámenes por las Administraciones solicitantes y el esfuerzo apreciado en la mejora de la tramitación de los expedientes, destacando en este sentido la labor del Servicio Andaluz de Salud, un solicitante asiduo del Consejo por las consabidas reclamaciones de responsabilidad patrimonial.

La actividad correspondiente a 1997 —a falta de la presentación formal de la

Memoria— confirma el progresivo auge de la función de este Órgano. Se han emitido 165 dictámenes, 13 de los cuales han versado sobre proyectos de Leyes, 18 sobre proyectos de reglamentos «ejecutivos» de leyes, 2 han tenido por objeto recursos de inconstitucionalidad planteados por el Gobierno contra disposiciones estatales y otros 132 se han emitido sobre los demás asuntos de la competencia del Consejo. Aunque en su mayor parte las consultas provienen de órganos de la Junta de Andalucía hay que destacar el aumento de solicitudes procedentes de Entidades locales, lo que viene a reflejar el asentamiento del Consejo Consultivo en el entramado institucional de la Comunidad Autónoma.

Cabe resaltar la celebración en el mes de abril y en la sede del Consejo, de un Encuentro de los órganos consultivos autonómicos y del Consejo de Estado con el fin de reflexionar sobre cuestiones presentes y futuras de la alta función consultiva. Una feliz iniciativa que debe tener continuidad dados los frutos que para el interés público y las garantías del ciudadano puede tener el intercambio de ideas y experiencias en esta delicada parcela de actividad, máxime habida cuenta del ya notable número de órganos instituidos.

*Cámara de Cuentas.* En el mes de marzo, el Pleno del órgano fiscalizador ratificó el Informe de la Cuenta General de la Junta de Andalucía correspondiente al ejercicio de 1995, detectando diversos incumplimientos de la normativa de la Hacienda Pública. Al finalizar el año, el Consejero Mayor presentó al Presidente de la Junta el Informe provisional de fiscalización correspondiente a las cuentas de 1996 en el que se ha destacado como aspecto negativo el déficit de 81.000 millones de Sanidad; ello aparte de otras recomendaciones sobre la necesidad de realizar los Presupuestos con mayor rigor.

*Defensor del Pueblo Andaluz.* A finales de mayo presentó ante el Parlamento la Memoria anual correspondiente a 1996, que ofrece un balance de 3.129 quejas, 2.710 consultas y 82 actuaciones de oficio. En 1997 se ha duplicado prácticamente el número de quejas, en lo que sin duda ha influido la normalización de la institución, propiciada por el consenso de los Grupos —julio de 1996— en el nombramiento del popular sacerdote D. José Chamizo de la Rubia. En sus comparencias e informes el Defensor ha detectado como problemas sociales más acuciantes el del paro y el chabolismo, así como el de la integración escolar y los relativos a los inmigrantes magrebíes. Otro problema particular de la región es el de los enfermos mentales, afectados negativamente por una reforma psiquiátrica —practicada en consonancia con postulados de la Unión Europea— que no ha logrado materializar el loable objetivo de insertar a estas personas en su entorno familiar y social, aunque sí el desmantelamiento de los hospitales psiquiátricos. El Defensor elaboró su informe en este sentido, lo que motivó una réplica disconforme del Consejero de Salud. Otro problema candente es el de la drogadicción, fenómeno ya no exclusivo de los sectores marginales en Andalucía. Hay que destacar un informe presentado ante el Parlamento relativo a las deficiencias de la infraestructura ferroviaria (1.000 pasos a nivel en Andalucía), causantes de gran siniestralidad.

La mayor parte de las reclamaciones versan sobre la Administración de

Justicia, un área que, paradójicamente, no es de la competencia del Defensor. En general, se aprecia que el perfil de los reclamantes parece haber dado un profundo vuelco, siendo mayoría en la actualidad personas desprotegidas de bajo nivel socioeconómico, y no interesados que planteen quejas referidas a relaciones jurídico-administrativas concretas. Muchos frentes abiertos, pues, que la Oficina del Defensor del Pueblo ha debido atender, además, con un presupuesto nada boyante (368 millones de pesetas).

Hacia mediados de este año se firmó un convenio con el Defensor del Pueblo estatal para coordinar la función y evitar interferencias y duplicación de actuaciones. Por cierto que ambos, junto con la Asociación pro Derechos Humanos, han coincidido en denunciar las extralimitaciones en que están incurriendo muchos Ayuntamientos con los mendigos, señalando especialmente en este sentido las ciudades de Cádiz, Granada y Marbella.

Hay que registrar la modificación del Reglamento del Defensor del Pueblo por Acuerdo de la Mesa de la Cámara de 18 de febrero, que abre la posibilidad de constituir órganos permanentes de asesoramiento y consulta. Aunque sin duda ha de tratarse de una necesidad sentida, nunca será gratuito prevenir sobre los riesgos de la burocratización o el excesivo tecnicismo, de los que deben huir muy especialmente esta clase de instituciones, cuya virtud y razón de ser estriba en la acción directa y desformalizada.