

CRONICA DE LA DESCENTRALIZACION: LA TRANSFORMACION DEL ESTADO EN EL PRIMER TRIMESTRE DE 1981

Por JAVIER GARCIA FERNANDEZ

SUMARIO

1. Preautonomías. 1.1. Normativa estatal de carácter general; 1.2. Xunta de Galicia; 1.3. Diputación General de Aragón; 1.4. Junta de Canarias; 1.5. Consell General del País Valencià; 1.6. Junta de Andalucía; 1.7. Consell General Interinsular de Baleares; 1.8. Junta Regional de Extremadura; 1.9. Consejo General de Castilla y León; 1.10. Consejo Regional de Asturias; 1.11. Consejo Regional de Murcia; 1.12. Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.—2. Procesos autonómicos. 2.1. País Vasco; 2.2. Cataluña; 2.3. Galicia; 2.4. Andalucía; 2.5. Asturias y Cantabria; 2.6. Canarias; 2.7. Murcia; 2.8. Rioja; 2.9. Castilla-León; 2.10. Extremadura; 2.11. Aragón; 2.12. País Valencià; 2.13. Castilla-La Mancha (*).

Al finalizar el primer trimestre de 1981, el proceso de descentralización autonómica del Estado español se encuentra quizá en el momento más tenso desde las elecciones que en 1977 restablecieron la democracia en nuestro país. Los acontecimientos subsiguientes al fracasado golpe de Estado del 23 de febrero no han dejado de influir en esta situación, aunque el programa político del nuevo presidente del Gobierno, señor Calvo-Sotelo, incluye como uno de los puntos más importantes la prosecución del proceso descentralizador. Pero resulta igualmente claro que las fuerzas políticas y sociales implicadas en la

(*) La única legislación autonómica del Estado y sobre régimen local de importancia (ley de armonización de las Comunidades Autónomas y Decreto-ley 3/1981, de 16 de enero, sobre régimen jurídico de las Corporaciones locales), proyecta sus efectos hasta el trimestre siguiente, por lo que es aconsejable tratarla de forma más completa en la próxima crónica.

intentona facciosa (cuya fuerza se desconoce) tenían como uno de los objetivos más inmediatos eliminar ese proceso descentralizador. Frente a la burguesía más dinámica, que ve en las autonomías un instrumento de legitimación democrática de su dominio y una vía óptima para afianzar una alianza profunda con las burguesías periféricas, ha habido siempre en España fracciones que sólo pueden utilizar procedimientos dictatoriales, incompatibles con las autonomías en la medida en que intentan basar su relación con las burguesías periféricas en la hegemonización de éstas, en lugar de la alianza equilibrada. Estas fracciones han segregado toda una ideología nacionalista y centralizadora que en momentos de confrontación procuran difundir entre las clases medias y que incluso se percibe ya en la prensa (1). Por eso, este primer trimestre señala un momento clave, y sería prematuro tratar de conocer su orientación en estos momentos.

No obstante la cierta paralización política (tanto legislativa como gubernativa) causada por la dimisión del señor Suárez González y el intento de golpe de Estado, estos tres meses no son, ni mucho menos, unos meses en blanco para la descentralización. Normas para los entes preautonómicos, transferencias, legislación de los Parlamentos autonómicos, etc., se pueden señalar día a día, incluso en las semanas de tensión. Y es que nos encontramos ante un proceso que sólo se podría detener bruscamente, aunque quizá pueda amonorrarse en cuanto a su ritmo.

1. PREAUTONOMIAS

1.1. *Normativa estatal de carácter general*

Por primera vez en la existencia de esta peculiar forma de descentralización, el Estado ha regulado con carácter general algunos aspectos de la organización y funcionamiento, lo que resulta particularmente positivo a causa de la dispersión y heterogeneidad con que nacieron estos órganos.

La más importante manifestación de esta nueva corriente es el Real Decreto-ley 16/1980, de 12 de diciembre, publicado con notable tardanza cuando ya había transcurrido más de la mitad de enero del nuevo año (2) que regula el régimen presupuestario y patrimonial de los entes preautonómicos. La ex-

(1) Véase, por todos, CARLES GISPERT y JOSEP MARÍA PRATS: *España: un Estado plurinacional*, Blume, Barcelona, 1978.

(2) *B.O.E.*, núm. 17, 20 de enero de 1981. Convalidado por Resolución del Congreso de los Diputados de 23 de febrero de 1981 (*B.O.E.*, núm. 60, 11 de marzo de 1981).

posición de motivos de esta norma señala con acierto que estos entes disfrutaban de atribuciones de gestión y administración, con las consiguientes dotaciones presupuestarias, las cuales representan ya un importante volumen de recursos públicos. Sin embargo, no existe una normativa que regule su gestión presupuestaria, patrimonial y financiera en términos análogos a los ya establecidos por los restantes agentes del sector público. A ello va destinado el Decreto-ley.

De esta forma se establece la anualidad de los presupuestos de los entes preautonómicos, su estructura, la obligatoriedad de publicarlo en el *BOE*, la documentación anexa, el órgano que los aprueba (el órgano colegiado superior), los principios de acuerdo son los que hay desarrollados, y la sumisión de los entes a la legislación general presupuestaria y de régimen jurídico de la Administración del Estado. El régimen retributivo de su personal, la responsabilidad administrativa y la cesión de bienes y derechos se equiparan, asimismo, a la legislación estatal del Estado.

Se trata de una norma necesaria, cuya tardanza no se comprende, dadas las numerosas irregularidades con que se había tratado hasta entonces esta materia en algunos órganos preautonómicos. Con todo, cabe hacer ciertas consideraciones que aparecerán más abajo, como reflexión global de esta normativa preautonómica.

Este Decreto-ley fue acompañado en el *BOE* de algunos Reales Decretos destinados a ordenar ciertas parcelas de la Administración. El primero de éstos el 2.968/1980, de 12 de diciembre (3), modificó el funcionamiento y la composición de las Comisiones Mixtas de Transferencias en el sentido de establecer una por cada Ministerio, en lugar de las previstas en los respectivos Decreto-leyes de creación de los Entes. Estarán compuestos aproximadamente por ocho o diez representantes de la Administración estatal y por uno designado por cada Ente autonómico. El método de trabajo de estas comisiones consiste en elaborar las propuestas pertinentes y tras su aceptación por el Ente preautonómico, se elevan al Consejo de ministros para su aprobación. Este Real Decreto, como el anterior Real Decreto-ley, va destinado a introducir un elemento de racionalización en las nada eficaces comisiones anteriores, con el tampoco desdeñable propósito de descargar a la Administración estatal de bloques enteros de competencias que prepararían en su día el traspaso definitivo.

Complementario de la norma anterior es el Real Decreto 2.970/1980, de 12 de diciembre (4), destinado a regular el traspaso de servicios de la Admi-

(3) *Ibidem.*

(4) *Ibidem.*

nistración del Estado a los Entes preautonómicos. El artículo primero determina la documentación que acompañará a cada propuesta de traspaso de servicios (enumeración de servicios e instituciones, inventario de bienes, derechos y obligaciones, relación nominal del personal; relación de puestos de trabajo vacantes, créditos presupuestarios que deben transferirse; fecha de entrada en efectividad de la transferencia). También se establece que los funcionarios de carrera adscritos a tales servicios pasarán a depender de los entes preautonómicos. Como puede observarse, se trata de una norma adicional al Decreto anterior.

Por último, el Real Decreto 2.969/1980, de 12 de diciembre (53), regula la contratación de personal y el régimen de los funcionarios adscritos a los entes preautonómicos y, en su virtud, prevé la adscripción de funcionarios de la Administración Central y organismos autónomos en comisión de servicios. Junto a esta vía se prevé la del concurso y sólo en el supuesto de que sigan existiendo vacantes dotadas presupuestariamente se acudirá a la contratación de personal, sea laboral o administrativamente, para lo que el Real Decreto autoriza expresamente a los entes preautonómicos, aunque la contratación laboral no podría realizarse en ningún caso para el ejercicio de funciones transferidas por la Administración del Estado. La Administración del Estado asumirá las obligaciones administrativas derivadas de la contratación, previa fiscalización del interventor competente, y asignación de número del Registro de Personal.

Un mes después de este bloque de normas, el Real Decreto-ley 4/1981, de 27 de febrero (6), vino a modificar los requisitos para formar parte de órganos de gobierno de los entes preautonómicos. En su exposición de motivos, la norma señala que la circunstancia de que algunos Decretos-leyes de constitución de entes preautonómicos no requieren ostentar la condición de parlamentario para acceder a sus órganos de gobierno, aconseja extenderlo al resto de los entes. Así lo establece el artículo 1.º de esta norma, mientras que los artículos siguientes advierten que esta modificación no alterará la presencia y proporción de los partidos representados ni afectará a la representación de las Corporaciones locales, que a partir de entonces tendrán los mismos derechos y obligaciones. Pero el artículo 5.º, dando un notable quiebro en el contenido inicial del Real Decreto-ley prevé que los funcionarios públicos que ostenten la condición de miembros de un ente preautonómico podrán acogerse a la situación de excedencia especial. Como

(5) *Ibidem.*

(6) *B.O.E.*, núm. 51, 28 de febrero de 1981.

se verá más adelante, esta cierta desvinculación del origen parlamentario de los entes tuvo inmediatas consecuencias.

Por último, la Orden de Presidencia de 25 de marzo de 1981 (7) desarrolló el Real Decreto 2.968/1980, ya citado, en orden a la constitución de Comisiones Mixtas de Tranferencias y al efecto se crearon los de Obras Públicas y Urbanismo; Trabajo, Sanidad y Seguridad Social; Industria y Energía; Agricultura; Economía y Comercio; Transportes, Turismo y Comunicaciones; Cultura, y Administración Territorial. Como puede observarse se establecen tantas Comisiones como Ministerios salieron de la reorganización establecida por Calvo-Sotelo tras su acceso a la Presidencia. Y ése es precisamente el reparo que debe hacerse a la aplicación práctica de la acertada idea de crear Comisiones Mixtas de carácter sectorial. La Administración española no cubre, como es sabido, los servicios que ofrece a la sociedad con criterios orgánicos y funcionales adecuados. Ello es tanto más perceptible en los últimos años cuando las fusiones y segregaciones de ministerios se realizan, tras cada crisis ministerial, con propósitos políticos, más concretamente para satisfacer y resolver las tensiones del partido del Gobierno. Resulta inadecuado por ello acomodar el ritmo de traspasos a un organigrama cambiante, que administrativamente resulta poco eficaz, en lugar de buscar bloques homogéneos de materias. Se trata, en fin, de un criterio de fácil aplicación inmediata, pero de muy dudosa eficacia y sometido a vaivenes imprevistos.

Por todo, no resulta exagerado afirmar que durante el primer trimestre de 1981 se ha dado en el campo preautonómico un importante giro destinado a consolidar su estructura jurídica y, de resultas de ello, a sanear los vicios de origen que venían arrastrando estos entes. Es sabido que hasta ahora ha sido difícil elaborar un concepto jurídico riguroso de estos entes (8), que si por un lado sólo podían ostentar funciones administrativas, pero carecían de poder normativo, al mismo tiempo surgen con la finalidad de establecer un puente hacia la definitiva ordenación autonómica del Estado. Son entes territoriales, de naturaleza administrativa (y no legislativa), des-

(7) B.O.E., núm. 74, 27 de marzo de 1981.

(8) Probablemente, el análisis más riguroso lo haya realizado ENRIQUE ALVAREZ CONDE: *Las Comunidades Autónomas*, Ed. Nacional, Madrid, 1980, págs. 29-50. Tiene también interés el trabajo de SANTIAGO MUÑOZ MACHADO: «La experiencia de los regímenes provisionales de autonomía», *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 28, enero-marzo 1981, págs. 139-167. Por el contrario, resulta francamente insuficiente la crónica de ADRIANO SOI: «Le 'preautonomie' regionali nella transizione istituzionale spagnola», en *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, año 29, núm. 3, 1979, páginas 1079-1095.

centralizados, con cierta autonomía orgánica, pero subordinados a la Administración del Estado en cuanto a la percepción de competencias. Se trata, como ha señalado algún autor (9), de una figura nueva en el ordenamiento, cuya característica más notable es su transitoriedad, y su justificación política no resulta muy distinta de la que motivó el establecimiento de regímenes provisionales en Sicilia y el Valle de Aosta después de la liberación de Italia (10). Por eso, dado que está demostrada su limitada capacidad en orden al protagonismo del proceso autonómico (proceso que podría realizarse incluso en medio de la total pasividad impulsora de los entes, a excepción de los territorios que se acojan al procedimiento excepcional de la disposición transitoria segunda de la Constitución (11), cabe señalar que sólo se justifican jurídicamente por la asunción de funciones transferidas por la Administración del Estado, lo que a su vez constituye el elemento político que vivifica su existencia.

Ahora bien, ni el proceso de creación fue acertado, como afirma Gómez de las Rocas (12), ni su experiencia política se puede considerar globalmente positiva (13), pues el proceso de traspaso de funciones ha resultado excesivamente lento y muy poco uniforme, dándose el caso de algunos entes que en 1981 carecen aún prácticamente de competencias. No hay duda, por todo ello, que habría resultado más eficaz (por no decir más respetuoso con el Parlamento) el procedimiento que proponía Gómez de las Rocas: una ley-tipo de regulación provisional de las autonomías, que fijara uniformemente el grado de organización y competencias de estos entes y que en modo alguno habría violentado el impulso de cada provincia, si así se deseaba.

Estas consideraciones enmarcan el giro racionalizador que hemos observado, pues los temas presupuestarios y financieros que recoge tardíamente el Real Decreto-ley 16/1980, habrían debido tratarse en el momento inicial de creación de entes preautonómicos y si bien se puede aducir que ello no resultaba necesario para respetar al máximo la propia autonomía del ente (la Generalitat provisional y el Consejo General Vasco no han necesitado nor-

(9) HIPÓLITO GÓMEZ DE LAS ROCAS: «Los regímenes preautonómicos y la Constitución», en la obra colectiva *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, vol. II, págs. 952-954.

(10) JOSÉ LUIS PRADA FERNÁNDEZ y AURELIANO YANES: «Los regímenes autonómicos provisionales», en GUMERSINDO TRUJILLO (Coord.): *Federalismo y regionalismo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979, págs. 627-639.

(11) Véase JUAN FERRANDO: «Las Comunidades preautonómicas», en *Revista de Estudios Regionales*, núm. extraordinario II, 1980, especialmente las págs. 217-221.

(12) GÓMEZ DE LAS ROCAS: *op. cit.*, págs. 956-966.

(13) Véase mi crónica publicada en el número 17 de la REVISTA.

mas de este tipo) la experiencia ha demostrado que, al menos con carácter subsidiario, algunos entes habrían precisado normas con las que dar un mínimo de corporalidad administrativa a su funcionamiento. Podrá aducirse, con todo, que, dejando aparte la imperatividad del procedimiento, la naturaleza cuasi autonómica de estos entes no aconsejaba la implantación de normas pensadas para la Administración estatal, como si de órganos periféricos de ésta se tratara. Pero a partir del carácter administrativo de los entes, y de haber decaído *de facto* en su potestad autoorganizativa (al menos en algunos casos), no cabía otra posibilidad y resultaba forzado mantener con carácter supletoria la legislación general del Estado.

El relativo fracaso de las Comisiones mixtas de traspasos justifica, por su parte, el Real Decreto 2.968/1980, pues la racionalidad y la homogeneidad exigen que las funciones que asuman los órganos preautonómicos se programen en un marco general que evite las disfuncionalidades ya conocidas. Una vez establecidas las autonomías catalana y vasca —que desde el primer momento parecían atraer más funciones que las restantes— no tenía sentido el mantenimiento de aquel modelo de Comisión.

Igualmente positivo debe entenderse el Real Decreto-ley 4/1981, pues si en un primer momento estaba justificado el predominio de los parlamentarios en los órganos de gobierno de los entes (en la medida en que eran la única representación democrática que podía legitimar el impulso preautonómico), la celebración de las elecciones locales (por un lado) y la voluntad (aún no consolidada) de organizar la proyección política de aquéllos, aconsejaba retirar todo lo que pudiera parecer como tutela de los parlamentarios.

Ello no obstante, hay que señalar el abuso que ha supuesto utilizar dos Decretos-leyes en esta reorganización, por oportuna que haya resultado. El supuesto de hecho habilitante en esta técnica legislativa, como coincide toda la doctrina, es la extraordinaria y urgente necesidad, mas ni en el 16/1980, sobre régimen presupuestario, ni en el 4/1981, sobre composición de órganos de gobierno, se percibe la extraordinaria urgencia que, en todo caso, existía muchos meses atrás, pues en modo alguno se encuentra un acontecimiento nuevo que haya alterado de forma extraordinaria e inesperada una situación que, como hemos visto, hacía muchos meses que requería regularizarse. Por otra parte, como acertadamente ha señalado Salas (14) la expresión «instituciones básicas del Estado» debe entenderse con amplitud, sin

(14) JAVIER SALAS: *Los Decretos-leyes en la Constitución española de 1978*, Civitas, Madrid, 1979, págs. 45-53. En contra, EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA y TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ: *Curso de Derecho administrativo*, Civitas, Madrid, 1980, 3.ª ed., tomo I, págs. 142-143.

restringirla al ámbito del Estado, sino ampliándola al régimen jurídico de otros entes territoriales. Y si no se considera que los entes preautonómicos son Comunidades Autónomas (excluidas expresamente de la legislación de urgencia) al menos forman parte de las instituciones estatales. Por estos dos motivos —la no probada urgencia extraordinaria y la exclusión por razón de la materia— ambos Decretos-leyes no deberían haber sido convalidados por el Congreso, pues con ello se da aquiescencia legislativa al uso desmesurado y fraudulento de la legislación de urgencia que, en este caso específico, sólo podría apoyarse en la debilísima teoría del paralelismo de las formas.

1.2. *Xunta de Galicia*

La Xunta comenzó el año bajo el fortísimo impacto del referéndum de ratificación del proyecto de Estatuto, donde la escasa participación popular constituyó un duro golpe para todas las fuerzas políticas (15). Por ello, dentro del propio ente preautonómico se produjo la retirada de la representación de Alianza Popular y poco después, a comienzos de febrero, el PSOE planteó una remodelación de la Xunta, en cuyo caso los socialistas estarían dispuestos a integrarse de nuevo en aquélla. Esta remodelación —que incluiría la dimisión del actual presidente, señor Quiroga —fue rechazada por UCD, pero a finales de marzo el PSOE volvió a reiterar la necesidad de cambiar un órgano que consideran desprestigiado y para ello propone una especie de gobierno preautonómico de unidad, aunque esta propuesta se ha encontrado con la negativa de UCD y las reticencias del Partido Comunista de Galicia, que sólo la apoyarían si se enmarcaba en un acuerdo para después de las elecciones autonómicas. No se ve, por todo ello, la menor perspectiva de cambio político de la Xunta, máxime cuando la proximidad de las elecciones forzará a UCD a hacer una inequívoca demostración de eficacia gubernamental, que lógicamente intentará capitalizar en solitario.

Por otro lado la Xunta ha desarrollado actuaciones administrativas en varios campos. En el año de la consolidación institucional hay que destacar el Decreto 51/80 de 29 de diciembre (16), que establece la estructura orgánica y funcional de la Intervención General del ente preautonómico y que constituye un paso importante —aunque tardío— en el saneamiento y racio-

(15) Véanse los resultados en SANTIAGO SÁNCHEZ GONZÁLEZ: «Referéndum sobre el Estatuto de Autonomía de Galicia», en *Revista de Derecho Político*, núm. 9, primavera 1981, págs. 219-220.

(16) *B.O.E.*, núm. 46, 23 de febrero de 1981. *Boletín Oficial da Xunta de Galicia*, número 17, 15 de febrero de 1981.

nalización financieros de la Xunta. También hay que destacar el Decreto 31/80, de 14 de noviembre (17), que distribuye entre diversos órganos de la Xunta las competencias recibidas en materia de industria y comercio. El reparto se realiza entre el Pleno, el Conselleiro de Industria, Comercio y Turismo y los Directores Generales de Industria y Comercio, siguiéndose el criterio de atribuir al Pleno las competencias de programación (preferente localización industrial, electrificación rural, estructuras comerciales, etc.) y al conselleiro y a los directores generales las propuestas de programación y la gestión de los diversos servicios, respectivamente.

En cuanto a competencias, la Xunta ha recibido nuevas transferencias en materia de conservación de la naturaleza a través del Real Decreto 167/1981, de 9 de enero (18). Mediante esta norma la Xunta recibe diversas funciones atribuidas hasta entonces al ICONA (montes consorciados, inventario de recursos, tutela de montes protectores, etc.), si bien —y es un dato interesante a retener, porque revela cierto rigor técnico— quedan excluidas aquellas materias que el artículo 149.1 de la Constitución reserva al Estado. Para todo ello, el Decreto prevé la firma de un convenio entre la Xunta e ICONA para regular diversas materias.

La tarea de organización de las competencias ya recibidas se ha dirigido igualmente al área agropecuaria: la Orden 23/1980, de 15 de octubre (19) ha creado la Comisión Técnico-Científica para la Pesca, dentro de la Consellería de Pesca, con funciones consultivas y de programación científica; y el Decreto 49/1980, de 15 de diciembre (20) ha creado el Servicio de Extensión Pesquera y Marisquera, con objeto de potenciar este sector y formar profesionalmente a los trabajadores, con una estructura semejante a los Servicios de Extensión Agraria.

También hay que destacar la obra de la Xunta en el campo cultural: el Decreto 38/1980, de 14 de noviembre (21) regula el ejercicio de competencias en materia de libros y bibliotecas y la Orden 1/1981, de 19 de enero (22) ha regulado la composición del Consejo Regional de Lectura, destinado a coordinar la política de bibliotecas. También en este ámbito, el Decreto 44/1980,

(17) *Boletín Oficial da Xunta de Galicia*, núm. 16, primera quincena de febrero de 1981. *B.O.E.*, núm. 32, 6 de febrero de 1981.

(18) *B.O.E.*, núm. 37, 12 de febrero de 1981.

(19) *Boletín Oficial da Xunta de Galicia*, núm. 16, primera quincena de febrero de 1981.

(20) *Boletín Oficial da Xunta de Galicia*, núm. 17, 15 de febrero de 1981.

(21) *Boletín Oficial da Xunta de Galicia*, núm. 16, primera quincena de febrero de 1981.

(22) *Boletín Oficial da Xunta de Galicia*, núm. 18, 1 de marzo de 1981.

de 14 de noviembre (23) ha creado el Consejo Gallego de Turismo, como órgano asesor de la Consellería correspondiente, en cuya composición predominan mucho más los representantes de la industria papelera que los de los municipios y la cultura.

Finalmente, hay que señalar, en el campo económico, la creación del Servicio de Relaciones Laborales (24), si bien la Orden de creación no especifica sus funciones, el Acuerdo de 15 de diciembre de 1980 que aprueba las normas de funcionamiento de la Comisión Industrial de Galicia, y el acuerdo de la misma fecha que aprueba la regulación provisional de la Comisión de Precios de Galicia, que tiene la particularidad de aparecer dividida en cuatro secciones provinciales, sin que exista un órgano unificado.

En conclusión, la institucionalización autonómica que realiza la Xunta aparece orientada, en primer lugar, a incidir en el sector pesquero-marisquero y a dar los primeros pasos en ámbitos de reciente transferencia (precios, relaciones laborales), aunque es difícil conocer la proyección real de estos servicios.

1.3. *Diputación General de Aragón*

Ha sido éste el único órgano preautonómico que se ha acogido a lo previsto por el Real Decreto-ley 4/1981, de 27 de febrero, y que ha remodelado sus órganos de gobierno. A su vez, dicha remodelación ha sido el único acontecimiento político de importancia en una preautonomía que no puede evitar la imagen de parálisis que le ha caracterizado desde su nacimiento.

El 9 de marzo todos los parlamentarios que integran el Consejo de Gobierno de la Diputación General, incluso su presidente, presentaron la dimisión. Esta fue acogida con notable reserva entre los círculos políticos de Aragón, pues la explicación dada (que personas sin dedicaciones parlamentarias pudieran dedicar todo su tiempo al ente preautonómico) no resultaba convincente, máxime cuando era notoria la crisis política de la Diputación General desde que en 1980 se retiraron los representantes socialistas, si bien el PSOE no dejó de celebrar las dimisiones pues achacaba particularmente al presidente, señor Bolea Foradada, la responsabilidad de la paralización del ente (lo que hizo pensar, a su vez, si estas dimisiones obedecían al propósito

(23) *Boletín Oficial da Xunta de Galicia*, núm. 16, primera quincena de febrero de 1981.

(24) Orden 5/81, de 19 de enero (*Boletín Oficial da Xunta de Galicia*, núm. 18, 1 de marzo de 1981).

de integrar al PSOE en las responsabilidades preautonómicas, en un momento que el Gobierno pretende aproximarse al primer partido de la oposición). En cualquier caso, se puede constatar por la prensa la poca incidencia social que ha tenido esta dimisión, que al acabar el mes de marzo aún no ha sido cubierta por el ente preautonómico.

En este trimestre, las no muy amplias transferencias de la Diputación General no se han incrementado en lo más mínimo. La obra orgánica de aquélla se ha centrado en distribuir los servicios ya recibidos. Así, el Decreto de 7 de julio de 1980 (25) ha distribuido las competencias de urbanismo siguiendo un criterio sumamente centralizador y hasta presidencialista, pues la mayor parte de las funciones corresponden al Pleno del Consejo de Gobierno, en tanto que la Comisión de Urbanismo de Aragón queda relegada a un papel muy secundario de carácter consultivo. Ello se agrava por las atribuciones desmesuradas que se reserva el presidente de la Diputación (autorizar cesiones de terrenos municipales, autorizar a los Ayustamientos la expropiación forzosa, etc.). El mismo aire centralizador tiene el Decreto de 13 junio de 1980 (26), que atribuye las funciones en materia de actividades molestas, nocivas, insalubres y peligrosas siguiendo el criterio de reservar al Consejo de Gobierno las que antes correspondían al Ministerio del Interior, y, a nivel provincial, al presidente de las Comisiones Provinciales, funciones que deberían corresponder a órganos colegiados. Finalmente, el Decreto de 29 de octubre de 1980 (27), distribuye las competencias en materia de turismo, que en este caso corresponden en su mayoría al órgano «natural», la Consejería de Asuntos Económicos, reservándose el Consejo de Gobierno solamente las funciones de programación.

Como puede observarse, la impresión generalizada de que la Diputación General es un órgano poco eficaz y de escasa proyección social se ha visto corroborada a lo largo de este trimestre, pues ni la dimisión del presidente del ente ha servido para interesar a los aragoneses ni su obra administrativa, más bien escasa, ha tenido rasgos claramente positivos.

1.4. *Junta de Canarias*

Frente a la atonía de la preautonomía aragonesa, la de Canarias ha conocido a lo largo de este trimestre cierta agitación, que ha estado motivada por

(25) *Boletín Oficial de la Diputación General de Aragón*, núm. 15, 20 de enero de 1981.

(26) *Ibidem*.

(27) *B.O.E.*, núm. 22, 26 de enero de 1981. *Boletín Oficial de la Diputación General de Aragón*, núm. 16, 31 de marzo de 1981.

dos problemas de gran persistencia en el ente preautonómico: la remodelación de la Junta (con la incorporación de representantes del PSOE) y la transformación de la Junta Interprovincial de Arbitrios Insulares (JIAI). Ambas cuestiones han provocado tensiones de alguna importancia.

A principios de enero el Comité Ejecutivo del PSC-PSOE acordó incorporarse a la Junta, aunque esta resolución no impedía al Partido mantener su oposición al proyecto de Estatuto remitido a las Cortes. Sin embargo, la respuesta del Comité Regional de UCD fue dejar en suspenso sus acuerdos en torno a la composición de la Junta, lo que impedía la anunciada reincorporación socialista. La decisión de UCD fue durísimamente criticada por el PSC-PSOE precisamente cuando este partido intentaba aportar un elemento pacificador a la polémica desatada en torno a la aprobación unilateral del proyecto de Estatuto, y fue interpretado como un gesto de dureza para obligar a los socialistas a variar su oposición al proyecto.

Después del fracasado golpe de Estado volvió a replantearse la reincorporación del PSC-PSOE, pues incluso los empresarios del archipiélago presionaron en esta dirección por entender que la entrada de los consejeros socialistas estabilizaría a la Junta que le permitiría realizar una política económica más apropiada para su situación de crisis que padecen las islas. Finalmente UCD tomó la iniciativa de dar un plazo a los restantes partidos políticos para incorporarse al ente preautonómico, que fue aceptado por el PSC-PSOE que en el Pleno extraordinario del 13 de marzo volvió, haciéndose cargo de cuatro consejerías.

El segundo tema conflictivo se inició al filo del año nuevo, cuando el esperado Decreto-ley de transferencia de la JIAI a la Junta (solicitada meses atrás por ésta) no fue aprobado en el último Consejo de Ministros de 1980. Los presidentes de los Cabildos de las islas menores protestaron inmediatamente, pues esperaban la transferencia para crear un fondo de solidaridad para estas islas, y acabaron retirándose de la Junta y pidiendo a sus senadores que se retirasen de la Cámara Alta hasta que se apruebe la transferencia. El partido de estos presidentes, UCD, apoyó la protesta y finalmente fue aprobada la transferencia por medio del Real Decreto-ley 2/1981, de 16 de enero (28).

El nuevo Decreto-ley transfiere a la Junta la titularidad y ejercicio de las competencias atribuidas por la Ley 30/1971 de 22 de julio, a la JIAI que queda extinguida, integrándose su patrimonio y personal en la Junta. El artículo sexto crea, como solicitaban los Cabildos de las islas menores, un Fondo Transitorio igual al 5 por 100 de la recaudación, que distribuirá la Junta entre las cinco islas para financiar inversiones a través de planes insu-

(28) *B.O.E.*, núm. 20, 23 de enero de 1981.

lares con participación municipal. Se trata de una norma sumamente positiva, tanto por la descentralización que supone como por sentar las bases de una política de inversión pública que afronte la grave situación socio-económica que padecen las islas periféricas del archipiélago (29). Ello no obstante, los Cabildos de Tenerife y Gran Canaria (con mayoría de UCD) disienten del Decreto-ley y, con ello, del propio partido, y trataron de presionar para modificar la norma, pues, supondría, según afirmaban sus representantes, una detracción de 600 millones de pesetas para estas dos islas (30). La situación no se ha aclarado al acabar el trimestre pues en el momento de incluir los presupuestos de la antigua JIAI en los de la Junta de Canarias, todos los Cabildos sin excepción volvieron a formar frente común ante el ente pre-autonómico, con objeto de retrasar el cumplimiento del Decreto-ley y seguir administrando los fondos de los arbitrios, por lo que una medida que tienda a reforzar la futura autonomía está encontrando oposiciones locales (más bien localistas) de indudable alcance (31).

En el ámbito del reforzamiento institucional de la Junta hay que señalar el Reglamento de Régimen Interior del Consejo de Turismo de Canarias, aprobado por el Pleno de la Junta el 31 de enero de 1981 (32), con una composición mucho más representativa que el Consejo Gallego de Turismo, visto más atrás.

En el área de la organización administrativa destaca, por su importancia, el Reglamento General de Ordenación Contable de Gastos, Pagos e Ingresos, aprobado el 10 de febrero (33), en cuya exposición de motivos se señala la inexistencia de los mismos sobre ordenación de Gastos, Pagos e Ingresos, y que

(29) Véase el clásico trabajo de ANTONIO GONZÁLEZ VIEITEZ y OSCAR BERGASA: *Desarrollo y subdesarrollo de la economía canaria*, Guadiana, Madrid, 1969. Más recientemente ANGEL RODRÍGUEZ MARTÍN: «Sobre los presupuestos económicos del autonomismo canario», en TRUJILLO: *op. cit.*, págs. 573-598. Igualmente deben consultarse los siguientes trabajos: RODRÍGUEZ MARTÍN: «Tres aspectos en el modelo de crecimiento reciente de la economía canaria»; JULIO ALCAIDE INCHAUSTI: «Estructura y evolución de la economía canaria», y ALBERTO GALVÁN TUDELA y ALVARO DE MELLO E SOUSA: «Economía y sociedad en Canarias: aproximación a la realidad socioeconómica canaria», publicados todos ellos en el volumen colectivo *Canarias ante el cambio*, Banco de Bilbao en Canarias —Universidad de La Laguna— Junta de Canarias, Santa Cruz de Tenerife, 1981, págs. 39-59, 61-79 y 71-100, respectivamente.

(30) *El País*, 22 de enero de 1981.

(31) Véase la Orden ministerial de 29 de enero de 1981 (*B.O.E.*, núm. 35, de 10 de febrero de 1981) sobre distribución de los ingresos por arbitrios insulares entre los Ayuntamientos de Gran Canaria.

(32) *Boletín Oficial de la Junta de Canarias*, núm. 5, 4 de marzo de 1981.

(33) *Ibidem*.

resulte mucho más complejo que lo que ordena el Real Decreto-ley 16/1980, de 12 de diciembre, publicado pocos días antes.

Este Reglamento se complementa con las normas sobre domicialización de pagos de 31 de enero (34) y el modelo de pliego de condiciones económico-administrativas para contratación, de 10 de febrero (35), todo lo cual hace de la Administración económico-contable de la Junta una de las más completas y rigurosas entre todos los entes preautonómicos, pues a ello hay que agregar también la Orden de 10 de diciembre de 1980 sobre inclusión de personal funcionario o contratado en nómina (36), el Reglamento especial regulador de anticipos a funcionarios y personal contratado de 31 de enero (37), el Reglamento de subsidio de estudios para funcionarios de la Junta de 31 de enero (38).

Por último, hay que señalar los dos Decretos de 1 de septiembre de 1980 de la Junta (39), que crean respectivamente los Consejos de Formación y Extensión Agrarias, con funciones no sólo consultivas, sino también de coordinación y programación.

1.5. *Consell General del País Valencià*

El ente preautonómico valenciano ha atravesado durante este trimestre una cierta efervescencia política, motivada por la reincorporación del PSPV-PSOE al Consell, tras quince meses de ausencia. Se trata del único acontecimiento político de auténtica significación, pero por sí mismo tiene evidente trascendencia. Muy pocos días antes del intento de golpe de Estado, el Consell estaba a punto de entrar en crisis porque el PCPV amenazaba con abandonarlo si UCD persistía en su intento de impedir el proceso autonómico a través de lo dispuesto en el artículo 151 de la Constitución. Pero el ambiente «concentrador» que sobreviene tras el golpe modifica la situación, y el 2 de marzo el Consell por unanimidad, adopta un acuerdo que llame a todos los partidos a participar en defensa de la Constitución, las libertades y la autonomía, lo que se interpretó como una llamada a los socialistas para que se reintegrasen en el ente preautonómico. El Comité Nacional del PSPV-PSOE, respondió positivamente, con intención de desbloquear la situación autonómi-

(34) *Ibidem.*

(35) *Ibidem.*

(36) *Ibidem.*

(37) *Ibidem.*

(38) *Ibidem.*

(39) *B.O.E.*, núm. 20, 23 de enero de 1981.

ca, por lo que al acabar el trimestre se daba como seguro que los socialistas se harían cargo de cinco consellerías. Este acuerdo no se puede desvincular de la posición negociadora que, a nivel estatal, mantienen UCD y PSOE desde los acontecimientos de febrero.

Por el contrario, lo que cada vez parece más enmarañado en el País Valenciano es la cuestión del bilingüismo. A la vista de la paralización que sufría la Comisión mixta constituida para aplicar el Decreto de bilingüismo, el presidente del Consell apremió a ésta para que redactase con urgencia un libro de texto para enseñar la lengua «valenciana» en el próximo curso de EGB. Algún miembro de la Comisión, como el profesor Sanchís Guarnes, respondió que se trataba de una intromisión del Consell, y que la crisis de éste no se podría resolver hasta que se aclarara la situación del propio ente preautonómico. Así las cosas, en la sexta reunión de la Comisión, a mediados de febrero, se acordó suspender sus trabajos hasta tanto no se resolviera la definición que se debía dar a la lengua «valenciana», que la Comisión entiende que no es su misión. Bajo su apariencia cultural, la decisión tiene un gran trasfondo político, pues cuanto que la propia Comisión había aprobado meses atrás la adopción de las normas lingüísticas de la Academia Valenciana de la Lengua, normas que introducían importantes diferencias con la lengua catalana, con lo que ello supone de apoyo a la extrema derecha nacionalista.

En el plano de la reorganización administrativa, hay que destacar la incidencia del Consell en un sector de tanta importancia para el País Valenciano como en el turismo. Al efecto, el Pleno del Consell ha reestructurado la Consellería de Turismo por medio del Decreto de 19 de enero de 1981 (40). Este importante Decreto transfiere al Pleno del Consell las funciones reservadas hasta entonces al Consejo de Ministros en materia turística, estructura la Consellería en dos Direcciones Generales y establece en cada provincia un Servicio Territorial de Turismo, que asumirá en su respectiva demarcación las funciones atribuidas a la Consellería.

Este Decreto ha ido acompañado de otro de 2 de marzo de 1981 (41) que regula las competencias del Consell en materia de empresas y actividades turísticas privadas.

Tiene, asimismo, interés el Decreto de 2 de marzo de 1981 (42), que regula los Servicios Territoriales de la Consellería de Obras Públicas y Urbanismo, con lo que se da armadura orgánica y jurídica a una de las competen-

(40) *Bolletí Oficial del Consell del País Valencià*, núm. 39, 2 de febrero de 1981.

(41) *Bolletí Oficial del Consell del País Valencià*, núm. 42, 16 de marzo de 1981.

(42) *Ibidem*.

cias más importantes que ha recibido el ente preautonómico. En la misma línea desconcentradora, el Decreto de 24 de noviembre de 1980 (43), ha creado la estructura comarcal de la Consellería de Agricultura, por lo que se puede decir que a lo largo del primer trimestre de 1981 la obra administrativa del Consell ha sido dirigida fundamentalmente a desconcentrar su estructura, acercándola a las necesidades orgánicas de la división territorial del País Valenciano (44).

1.6. *Junta de Andalucía*

Cuando se sigue con detenimiento la actividad del ente preautonómico andaluz se tiene la sensación de que estamos ante un órgano más dinámico, más próximo al tejido social del pueblo andaluz, con una actuación pública más intensa y más real. Al comienzo del año, en los primeros días del mes de enero, la Junta hizo público su disgusto por la política de transferencias del Gobierno, que en lugar de desarrollar un plan coherente de traspasos, procura favorecer las Consejerías dirigidas por miembros de UCD. Pocos meses después, a mediados de marzo, la Junta volvió a protestar ante el Gobierno por considerar que la reciente convocatoria de oposiciones para profesores de EGB discriminaba a Andalucía, por lo que el ente preautonómico tenía intención de recurrir contra el Decreto de convocatoria. También en materia de orden público la Junta ha tenido que pronunciarse ante algunos conflictos, por lo que en una nota de su Consejería de Interior (45) ha tenido que recordar que el ente preautonómico carece de competencia en esta materia, aunque está dispuesto a mediar en los conflictos que puedan surgir, especialmente en los relacionados con la distribución de fondos para el empleo comunitario.

A falta de nuevas competencias, la Junta por medio del Decreto 5/1981, de 13 de febrero (46) ha asignado a la Consejería de Agricultura y Pesca las competencias asignadas en materia de agricultura, sanidad vegetal, viticultura y enología. Estas competencias se distribuyen, en el seno de la citada Consejería a través del Decreto 6/1981, de 13 de febrero (47), distribución

(43) *Bolletí Oficial del Consell del País Valencià*, núm. 39, 2 de febrero de 1981.

(44) En el *B.O.E.*, núm. 35, 10 de febrero de 1981, se publican seis Decretos del Consell, pero sus fechas oscilan entre el 24 de septiembre de 1979 y el 28 de enero de 1980.

(45) *La Voz del Sur* (Cádiz), 28 de enero de 1981.

(46) *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, núm. 5, 14 de marzo de 1981. *B.O.E.*, núm. 77, 31 de marzo de 1981.

(47) *Ibidem*.

que ha completado el Decreto 7/1981, de 13 de febrero (48), que crea en la misma Consejería el Servicio de Protección de los Vegetales. Por el contrario, según informó la prensa andaluza, la Junta se dispone a clausurar los centros asesores de la mujer instalados en cuatro provincias y que dependían de la Consejería de Cultura, pues su presupuesto colma la totalidad del de esta Consejería, por lo que la Junta tenía intención de ofrecer su gestión a las Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos. Finalmente, en el camino de regularizar el funcionamiento orgánico de la Junta, su Consejo Permanente, por medio de la Orden de 23 de marzo (49) ha acordado unas normas sobre organización administrativa y régimen jurídico y otras sobre elaboración y modificación de plantillas orgánicas, que era una necesidad que recoge el preámbulo de las normas. Las normas sobre organización administrativa tienen particular importancia porque fijan los criterios de funcionamiento en este ámbito y señala las funciones de los órganos unipersonales, por lo que son un complemento del Reglamento de Régimen Interior.

1.7. *Consell General Interinsular de Balears*

Las no muy importantes competencias del ente preautonómico balear más el esfuerzo que ha hecho éste para redactar un proyecto de Estatuto, hacen que no sea posible destacar nada importante en la descentralización preautonómica de las islas. A lo sumo, hay que señalar la remodelación de la Comisión mixta de transferencias con el nombramiento de nuevos miembros en representación del Consell (50).

También se puede recordar el Decreto de 28 de enero de 1981 (51) que distribuye entre las Consejerías de Sanidad, Trabajo y Seguridad Social, por un lado, y Educación y Cultura, por otro, las competencias transferidas en materia de Sanidad y Cultura. Por último hay que señalar la creación, por acuerdo de 24 de noviembre de 1980, del Patronato del Centro Coordinador de Bibliotecas de Balears (52).

(48) *Ibidem*.

(49) *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, núm. 6, 31 de marzo de 1981.

(50) *Bolletí Oficial del Consell General Interinsular de les Illes Balears*, núm. 14, 21 de enero de 1981.

(51) *Bolletí Oficial del Consell General Interinsular de les Illes Balears*, núm. 15, 11 de febrero de 1981. *B.O.E.*, núm. 35, 10 de febrero de 1981.

(52) *Bolletí Oficial del Consell General Interinsular de les Illes Balears*, núm. 14, 21 de enero de 1981.

1.8. *Junta Regional de Extremadura*

A mediados de febrero el Pleno de la Junta, por 18 votos a favor y seis en contra, aprobó un plan de reestructuración del ente preautonómico que además de introducir variaciones en las Consejerías, distribuye éstas en algunas localidades de la región, por lo que PSOE y Partido Comunista se opusieron a la reestructuración. Junto a estos miembros orgánicos hay que destacar la Orden de 9 de marzo de 1981 (53) que desarrolla las transferencias en materia de investigación agraria. Esta orden verá el Consejo Regional de Investigación y Experimentación Agraria de Extremadura, que habría de colaborar con el INIA.

1.9. *Consejo General de Castilla y León*

A diferencia de otras regiones, la preautonomía castellano-leonesa sigue desarrollándose con tensiones políticas, tensiones que, sin embargo, no van acompañadas de una política regional específica ni mucho menos de la más mínima gestión administrativa de servicios. Al comienzo del año, la oposición de izquierda criticó duramente al Consejo que termina el año con un déficit presupuestario de 212 millones de pesetas, por entender que revelaba una gran incapacidad de gestión en una región tan carente de servicios que el Consejo General habría podido paliar. El segundo «escándalo» político del trimestre vino por la aprobación de un nuevo Reglamento de Régimen Interior, promulgado en el Decreto 1/1981, de 14 de marzo (54). En la sesión del Consejo, los representantes socialistas presentaron una enmienda a la totalidad, por no reflejar los pactos acordados entre UCD y PSOE (55) y probablemente no iban descaminados si nos atenemos a la información que proporcionó *El Norte de Castilla*, el 6 de diciembre de 1980.

La nueva estructura administrativa del Consejo General difiere de la anterior (establecida en el Reglamento de Régimen Interior de 25 de enero de 1980) en sustituir prácticamente las Consejerías o Departamentos por unas Comisiones Delegadas con amplias funciones, en tanto que los Departamentos quedan como soporte administrativo de las Comisiones, lo que en la práctica supone reducir los órganos de administración a un número mucho

(53) *B.O.E.*, núm. 62, 13 de marzo de 1981.

(54) *Boletín Oficial del Consejo General de Castilla y León*, núm. 16, 20 de marzo de 1981.

(55) Véase la extensa crónica de *El Norte de Castilla*, 25 de marzo de 1981.

más reducido. A ello se debe agregar que el artículo 16.3 atribuye a dicha Comisión Delegada las funciones que la Junta de Consejeros le delegue, lo que abre una vía para sustituir a ésta en la práctica. Parece evidente que esta reorganización refuerza el presidencialismo del ente, pues al diluirse las funciones de los restantes órganos queda sin mácula la facultad de dirección-política del presidente del Consejo General. Ello no obstante, resulta más dudoso que el nuevo Reglamento sea ilegal, en cuanto contradice el Real Decreto-ley 20/1978, de 13 de junio, ya que si en la práctica la Junta de Consejeros queda disminuida en sus funciones, el artículo 14 del Reglamento mantiene su existencia y funciones específicas.

Por último, otra cuestión de importancia política que ha tratado el Consejo General es la posible incorporación del Condado de Treviño al País Vasco, para el caso de que esta Comunidad Autónoma hiciera uso de lo previsto en el artículo 8.º del Estatuto. En este sentido, el Pleno del 14 de marzo acordó solicitar del Gobierno que no se adopte ninguna decisión hasta que Castilla-León acceda a la autonomía, lo que no deja de ser una mera declaración política, ya que, según el mencionado artículo 8.º del Estatuto del País Vasco, el Gobierno es el único órgano del Estado que carece de competencia en esta materia.

1.10. *Consejo Regional de Asturias*

La única actividad sobresaliente del ente asturiano viene de la acomodación administrativa de la última remodelación política del Consejo. Así, el Decreto 25/1980, de 19 de noviembre (56), ha fijado la nueva composición de las Comisiones del Consejo Pleno, las cuales han sido reorganizadas por medio del Decreto 26/1980, de 10 de noviembre (57), que aprueba el Reglamento de funcionamiento de éstas. No deja de resultar extravagante, por cierto, que un Reglamento aprobado con propósitos administrativos y publicado en el *Boletín Oficial* del ente preautonómico fije la composición de las Comisiones de acuerdo con criterios partidistas, asignando a cada partido el número de miembros que establece la proporcionalidad electoral, criterio partidista que aparece asimismo en el preámbulo del Decreto 30/1980, de 15 de diciembre (58), sobre retribuciones. Finalmente, el Decreto 1/1981,

(56) *Boletín Oficial del Consejo Regional de Asturias*, núm. 12, 25 de marzo de 1981.

(57) *Ibidem.*

(58) *Ibidem.*

de 6 de marzo (59), establece el organigrama estructural del Consejo Regional, que es igualmente la traducción administrativa de los pactos políticos del pasado año.

1.11. *Consejo Regional de Murcia*

Como en otras regiones, la actividad del ente preautonómico ha estado mediatizada por la elaboración del proyecto de Estatuto de Autonomía, del que luego se hablará. Ello no obstante, se percibe en este Consejo Regional actuaciones de interés para la sociedad murciana, como son el acuerdo del Pleno de 15 de diciembre de 1980 sobre desarrollo industrial de la lubina y la dorada en el Man Menor, el acuerdo de la misma fecha sobre creación de la Mutua Regional de Seguros Agrarios, el acuerdo de 10 de febrero de 1981 sobre la firma de un convenio de coordinación con el Consejo Superior de Investigaciones Científicas y la Orden de la Consejería de Sanidad y Seguridad Social que fija normas para la conservación de alimentos que se consuman en establecimientos públicos (60). No hay que olvidar, finalmente, el acuerdo del Pleno del Consejo Regional sobre los acontecimientos del 23 de febrero, de clara y rotunda afirmación democrática y constitucional (61).

1.12. *Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha*

La conocida inactividad del ente preautonómico castellano-manchego no se ha alterado, lógicamente, a lo largo de este trimestre. Sólo cabe reseñar la Orden de 9 de marzo de 1981 (62), que desarrolla el Real Decreto 3.072/1979, de 21 de diciembre, que transfirió a la Junta de Comunidades algunas competencias en materia de investigación agraria. Casi año y medio después de esta transferencia, el ente preautonómico organiza el nuevo servicio. A ello hay que agregar, según informó la prensa (63), la iniciativa de la Junta para crear una Universidad, que se tramitaría como proposición de

(59) *Ibidem.*

(60) Todas estas normas se publicaron en el *Boletín Oficial del Consejo Regional de Murcia*, núm. 9, enero-febrero de 1981.

(61) *Ibidem.*

(62) *B.O.E.*, núm. 62, 13 de marzo de 1981.

(63) *ABC*, 28 de enero de 1981.

Ley en las Cortes, y que tendría la particularidad de tener sus Facultades y Escuelas repartidas en todo el territorio de la futura Comunidad Autónoma.

2. PROCESOS AUTONOMICOS

2.1. País Vasco

El comienzo de 1981 resultó notablemente propicio para la autonomía vasca. Tras muchos forcejeos, el Gobierno del Estado y el Gobierno Vasco llegaron a un acuerdo sobre los conciertos económicos, acuerdo que fue firmado en Madrid el 9 de enero. Dado que, como establece el artículo 41 del Estatuto, el concierto debe ser aprobado por las Cortes como Ley, nos abstenemos en esta crónica de analizar su contenido (64). Si destacaremos, en cambio, que la firma del acuerdo fue interpretado como el fin de las tensiones que había entre los dos Gobiernos y como expresión doble de buena voluntad para encauzar el desarrollo autonómico del País Vasco (65). Por parte vasca, a su vez, tanto el Gobierno como los partidos que apoyaron en su momento el Estatuto mostraron también su satisfacción (66). Parecido optimismo provocó la primera reunión de la Junta de Seguridad y, pocos días después, una reunión, la primera del año, de la Comisión Mixta de transferencias. En ese ambiente de relanzamiento autonómico, el anuncio de la visita de los Reyes al País Vasco pareció el acto final de un proceso sumamente conflictivo que en 1981 podría darse por definitivamente encauzado en un marco pacífico y conciliador.

Pero la actuación de Herri Batasuna en Guernica (debidamente manipulada por la prensa de extrema derecha) y el asesinato por ETA militar

(64) Véase, sobre los aspectos fiscales del Estatuto: CRUZ MARTÍNEZ ESTERUELAS, FERNANDO DÍAZ MORENO y JOSÉ SERNA MASÍA: *Estudios jurídicos sobre el Estatuto vasco*, Artes Gráficas Danubio, Madrid, 1980, págs. 175-186. Sobre la naturaleza jurídica de los conciertos, TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ: «Los conciertos económicos de las provincias vascongadas: aspectos jurídico-administrativos», en *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 7, octubre-diciembre, 1975, págs. 513-527.

(65) Véanse los siguientes editoriales de la prensa madrileña: «Euskadi: luz al final del túnel», en *El País*, 2 de enero de 1981; «Los conciertos con el País Vasco», en *ABC*, 2 de enero de 1981; «El concierto económico con el País Vasco», en *El País*, 9 de enero de 1981; «Un paso adelante», en *Ya*, 10 de enero de 1981.

(66) Particular interés tiene, por su trayectoria, el apoyo de Alianza Popular. Véase FLORENCIO AROSTEGUI: «Letra y música de los conciertos económicos», en *La Gaceta del Norte*, 3 de enero de 1981.

del ingeniero Ryan volvieron a llevar la tensión, tensión que, sin embargo, se supo encauzar en sentido notablemente positivo tras las masivas manifestaciones de repulsa al nuevo asesinato de ETA militar. Estas manifestaciones (67) tuvieron el inmenso valor político de comenzar la única vía posible de mentalizar el terrorismo vasco: aislando políticamente a ETA militar de las masas populares que por primera vez en la historia del País Vasco salieron a la calle contra los terroristas. Desgraciadamente, una semana después falleció por torturas un presunto miembro de ETA militar y las calles vascas volvieron a mostrar el desestabilizador espectáculo de las manifestaciones encabezadas por encapuchados etarras. En este ambiente, las lógicas protestas de la oposición y la campaña manipuladora de la extrema derecha enlazan con el intento de golpe de Estado. Así se perdió (o algunos dejaron deliberadamente perder) una posibilidad cierta de encauzar pacíficamente el delicado problema vasco.

Esta ocasión perdida se ha reflejado muy bien en el ritmo de transferencias estatales a la Comunidad Autónoma. Como se ha visto tras una primera reunión de la Comisión Mixta, a finales de enero, ésta no volvió a reunirse hasta el 10 de marzo, constatándose grandes divergencias entre las pretensiones de los representantes vascos y el Gobierno del Estado.

La consecuencia ha sido que sólo han publicado dos trasposos de competencias: estructuras comerciales y competencias que gestiona el Ministerio de Cultura. El Real Decreto 2.867/1980, de 26 de septiembre (68), traspasa competencias en materia de ferias comerciales, reforma de estructuras comerciales y disciplina de mercado (69), que ya habían sido transferidas al Consejo General Vasco en virtud del Real Decreto 1.981/1978, de 15 de julio. Por su parte, el Real Decreto 3.069/1980, de 26 de septiembre (70), traspasa servicios en materia de fundaciones y asociaciones culturales; libros y bibliotecas; cinematografía, música y teatro; juventud y promoción socio-cultural; patrimonio histórico-artístico, y deportes. Es de advertir que a pesar de la complejidad de la materia transferida, donde se entremezclan competencias exclusivas del Estado y compartidas (pues difícilmente se puede sostener que la cultura, como aparece en el artículo 10.17 del Estatuto, sea competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma), el acuerdo que contiene el Decreto 3.069/1980 está muy bien redactado y permite deslindar los distintos grados de competencia existentes.

(67) Véase, «por fin», editorial de *Diario 16*, 12 de febrero de 1981.

(68) *B.O.E.*, núm. 9, 10 de enero de 1981.

(69) Véase mi crónica publicada en el número 18 de esta REVISTA sobre el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno.

(70) *B.O.E.*, núm. 31, 5 de febrero de 1981.

Por el contrario, en materia de seguridad parece que se ha avanzado algo más, a pesar de lo problemática que resulta esta materia. La labor de la recién nacida Junta de Seguridad ha ido precedida del Real Decreto 2.903/1980, de 22 de diciembre (71), que restablece los Cuerpos de Miqueletes y Miñones, en las Diputaciones de Vizcaya y Guipúzcoa, que junto a los Miñones de Alava se declara que constituyen la policía de la Comunidad Autónoma, de modo que las facultades que correspondían al Ministerio del Interior son asumidas por el Gobierno Vasco, ya que entre las competencias de estos cuerpos está el velar por la Comunidad Autónoma. Lógicamente este Decreto no supone por sí solo la creación definitiva de la policía autónoma, pues su disposición adicional primera fija un plazo de cinco años para la asunción de todas las competencias, y es precisamente la Junta de Seguridad la que tiene que modular el ritmo de esta asunción. En este sentido, la labor de la Junta ha encontrado algunos escollos, como la pretensión vasca de asumir inmediatamente el tráfico, pero en cambio ha aprobado las normas provisionales para el reclutamiento de la policía, cuyo coste económico se ha cifrado en dos mil millones de pesetas en su primer año de funcionamiento (72). Hay que señalar, por último, que a finales de febrero el grupo parlamentario de Euskadiko Ezkerra presentó una proposición de Ley para que la Comunidad Autónoma asuma mayores competencias en materia laboral, pues este grupo entiende que el artículo 12.2 del Estatuto, que atribuye competencias de ejecución, resulta insuficiente, por lo que sería necesario recabar la competencia exclusiva o, al menos, el desarrollo legislativo (73).

En lo que respecta a la estructuración de los poderes autonómicos, hay que señalar en primer lugar la obra legislativa del Parlamento. En el primer trimestre de 1981 se han publicado las siguientes leyes: Ley 2/1980, de 18 de diciembre, sobre programa de gastos de estructura del Gobierno Vasco para el período mayo-diciembre de 1980 (74); Ley 3/1980, de 18 de diciembre, sobre extinción de la Corporación Administrativa «Gran Bilbao» (75); Ley 1/1981, de 12 de febrero, sobre gastos del Gobierno para 1981 (76); Ley 2/1981, de febrero, sobre reconocimiento de los derechos

(71) *B.O.E.*, núm. 13, 15 de enero de 1981.

(72) *Información* (Bilbao), febrero de 1981.

(73) Véanse las consideraciones que hago al respecto en la crónica publicada en el núm. 18 de la REVISTA.

(74) *Boletín Oficial del País Vasco*, núm. 2, 6 de febrero de 1981.

(75) *Boletín Oficial del País Vasco*, núm. 3, 21 de marzo de 1981.

(76) *Boletín Oficial del País Vasco*, núm. 7, 21 de marzo de 1981.

de inviolabilidad e inmunidad de los miembros del Parlamento (77), y Ley 3/1981, de 12 de febrero, sobre centros de contratación de cargas en transporte terrestre de mercancías (78).

De este conjunto de normas, merece la pena comentarse la Ley 2/1981, sobre inviolabilidad e inmunidad de los parlamentarios. En una extensa exposición de motivos, la Ley justifica su razón de ser en el principio de competencia que atribuye a los Parlamentos autonómicos una competencia semejante, aunque territorialmente limitada, a la de las Cortes Generales, lo que requiere —según dice— una semejante protección para garantizar su independencia. A partir de esta posición, la Ley establece en su artículo 2.º el suplicatorio del Parlamento Vasco para delitos cometidos por sus miembros en el ámbito territorial de esta Comunidad Autónoma, habiendo de ser juzgados los parlamentarios por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco o, si el delito se cometiera fuera de esa comunidad, por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo. Junto a estas precisiones, la Ley requiere que se conceda suplicatorio para las actuaciones judiciales de las personas que accedan a la condición de parlamentario vasco y se complementa, en una disposición adicional, confiriendo carácter retroactivo a sus previsiones, para aquellas personas que siendo parlamentarios de la actual legislatura vasca, se encuentran en alguna de las situaciones previstas en la Ley.

Nos encontramos ante una cuestión sumamente importante que si en estos momentos aparece, en el País Vasco, coyunturalmente crispado a causa del procesamiento y encarcelamiento de algún parlamentario, justifica por sí solo un examen minucioso y desapasionado. La cuestión se reduce a un único problema: ¿Los miembros de una asamblea legislativa autonómica deben gozar del privilegio de la inmunidad de la misma manera que los miembros de las Cortes Generales? Si nos atenemos a lo que fija hasta ahora el Derecho positivo nos encontramos, por un lado, que la Constitución (a diferencia de la italiana en su artículo 122) guarda silencio sobre esta cuestión, y que el artículo 26.6 del Estatuto vasco fija la inmunidad en cuanto establece un fuero especial y prohíbe la detención y retención de sus miembros, pero sin establecer expresamente el suplicatorio previo (79). Aunque en el plano de la *lege ferenda*, mi opinión es que la independencia de la función parlamentaria autonómica (que en su ámbito de competencia no difiere en nada de las de las Cortes Generales) sólo se garantiza eficaz-

(77) *Ibidem*.

(78) *Ibidem*.

(79) Este artículo estaba redactado en el proyecto de Guernica de la siguiente manera: «No podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización del Parlamento vasco», lo que habría resuelto esta cuestión de llevarse al texto definitivo.

mente mediante la concesión de la prerrogativa del suplicatorio (con el que la Cámara podrá apreciar el contenido político extrajurídico de una propuesta de procedimiento) (80), lo cierto, ya en el plano de la *lege lata*, es que el artículo 26.6 del Estatuto atribuye expresamente al Tribunal Superior de la Comunidad la decisión de juzgar la oportunidad de la inculpación. Lógicamente este Tribunal sólo puede utilizar criterios jurídico-penales, sin entrar en el transfondo político del caso, por lo que cabe concluir que estamos ante una insuficiencia grave del Estatuto, insuficiencia que no puede subsanar el Parlamento vasco por medio de leyes que arrebaten al Tribunal Superior una competencia estatutariamente fijada. Por ello, en mi opinión, la Ley 2/1981, del País Vasco, resulta no inconstitucional, pero sí irrespetuosa con el orden de competencia fijado por el Estatuto, lo que la hace susceptible de recurso por conflicto positivo de competencia en los términos del artículo 62 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Acerca de las restantes Leyes cabe destacar la 3/1980, de 18 de diciembre, sobre extinción de la Corporación Administrativa «Gran Bilbao». Se trata, a mi modo de ver, de una norma positiva y necesaria. Positiva, en la medida que el «Gran Bilbao» era incompatible con el principio de autonomía municipal a causa de la preeminencia de la Administración Central y, secundariamente, del Ayuntamiento de Bilbao (81). Necesaria, porque había que restablecer la competencia exclusiva que sobre esta materia confiere a la Comunidad el artículo 10.31 del Estatuto. Así, la Ley devuelve a los municipios afectados sus competencias urbanísticas, excepto las que se reserva el Gobierno Vasco hasta que se legisle sobre esta cuestión. Dentro del campo urbanístico hay que señalar, asimismo, la orden de 1 de diciembre de 1980 (82) que establece las bases para la subvención al planeamiento municipal, concretamente para la revisión o adaptación a la Ley del Suelo o pri-

(80) Véase, por todos, ANDREA MANZELLA: *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 1977, páginas 243-252, donde destaca la dimensión política de la técnica del suplicatorio, de modo que se configura como garantía de la independencia del Parlamento. Para la Constitución española, valga señalar que la médula del problema ha sido profundizada escasamente por la doctrina, aunque MANUEL MARTÍNEZ SOSPEDRA caracteriza con acierto el suplicatorio como el mecanismo básico de la inmunidad, por encima incluso del fuero especial (*Aproximación al Derecho Constitucional español. La Constitución de 1978*, Fernando Torres Ed., Valencia, 1980, págs. 147-148).

(81) Véase, ANTONIO CANO MATA: «Corporación Administrativa 'Gran Bilbao' y Comisión Provincial de Urbanismo: ¿Competencias concurrentes?», en *Revista de Administración Pública*, núm. 85, enero-abril, 1978, págs. 73-91. Por el contrario, se muestra partidario de su necesidad, RAMÓN MARTÍN MATEO: *Problemática metropolitana*, Montecorvo, Madrid, 1974

(82) *Boletín Oficial del País Vasco*, núm. 1, 23 de enero de 1981.

mera redacción de planeamiento, con un importe de 151.800.000 pesetas, se reservan 11.800.000 para el área del Gran Bilbao.

Finalmente, la organización interna de la Comunidad se ha realizado mediante las siguientes normas, todas ellas destinadas a adaptar las competencias y servicios recibidos del Estado: Decreto 20/1981, de 26 de enero (83), que aprueba el Reglamento de los laboratorios de ensayos e investigaciones industriales «L. José de Torronlequi»; Decreto 29/1981, de 27 de enero (84), de adscripción al Departamento de Trabajo de las competencias del IMAC; Decreto 30/1981, de 2 de febrero (85), por el que se dictan normas de organización y funcionamiento de las Delegaciones del IMAC. Sin relación directa con competencias transferidas, el Decreto 6/1981, de 22 de enero (86) atribuye al Departamento de Justicia las relaciones del Gobierno Vasco con el Parlamento y crea en aquél su Viceconsejería de Coordinación y Desarrollo Legislativo, al tiempo que adscribe al Departamento de Presidencia la Viceconsejería de Administración Local. Este Decreto se complementa con el 17/1981, de 22 de enero (87), y con el 18/1981, de la misma fecha (88).

2.2. *Cataluña*

Como en el País Vasco, acontecimientos más o menos perceptibles han dificultado el desarrollo armónico del proceso autonómico. Acontecimientos que quizá hayan sido preparados deliberadamente para enrarecer el clima armónico que la negociación Gobierno del Estado/Generalidad exige. Un ejemplo de este enrarecimiento es la polémica sobre el uso del castellano. El primer disparo de esta batalla sonó a mediados de enero, cuando tres sindicatos de enseñantes (ASPE, FETE-UGT y Colectivo de Funcionarios de Enseñanza) denunciaron que la situación de los enseñantes castellano-parlantes empezaba a ser «desesperada» (*sic*) (89). Tanto el consejero de Enseñanza de la Generalidad (90) como el ministro de Educación (91) ne-

(83) *Boletín Oficial del País Vasco*, núm. 4, 3 de marzo de 1981.

(84) *Boletín Oficial del País Vasco*, núm. 6, 16 de marzo de 1981.

(85) *Ibidem*.

(86) *Boletín Oficial del País Vasco*, núm. 3, 16 de febrero de 1981.

(87) *Boletín Oficial del País Vasco*, núm. 4, 5 de marzo de 1981.

(88) *Ibidem*.

(89) *El País*, 16 de enero de 1981.

(90) *El País*, 17 de enero de 1981.

(91) *El País*, 20 de enero de 1981.

garon esta supuesta situación dramática, que para Esquerra Republicana se trataba de una ofensiva anticatalana que ponía en peligro los derechos lingüísticos de los catalano-parlantes (92). El intento de golpe de Estado paralizó la campaña, pero después de éste reapareció con más brío a través de un manifiesto publicado curiosamente en un diario madrileño (93), que fue muy acremente acogido en Cataluña por entender que, a la vista de la información estadística más manejable, es todavía la lengua catalana la que está discriminada, especialmente en los medios de comunicación de masas y en la propia enseñanza (94). Una polémica, en fin, sumamente desgraciada que sólo puede favorecer a las fuerzas políticas interesadas en que no avance la descentralización.

Pero junto a estos acontecimientos, se percibía a finales de marzo un ambiente de enfriamiento entre el Gobierno del Estado y la Generalidad, que aparentemente no procedía de hechos concretos (con excepción quizá de algún problema protocolario durante la visita del presidente Pujol a París) y que, no obstante, parecía claro para los políticos catalanes (95). Con todo, la susceptibilidad de los partidos catalanes ante algunos proyectos de Ley (régimen local, armonización de las Comunidades Autónomas) no parece un obstáculo insalvable.

Ello no obstante, Cataluña ha recibido competencias y servicios con una cadencia muy superior al País Vasco. En este trimestre, el *BOE* ha publicado las siguientes transferencias:

— Real Decreto 2.876/1980, de 12 de diciembre (96), que traspasa los servicios del Estado en materia de puertos, los cuales corresponden en exclusiva a Cataluña, con excepción de los de interés general. Por ello se trata de una competencia concurrente, en la que la Generalidad recibe la titularidad de 43 puertos, la gestión de las instalaciones del de Barcelona y la Comisión Periférica de los Puertos de Cataluña. Si la competencia, en con-

(92) *El País*, 24 de enero de 1981.

(93) «Manifiesto por la igualdad de derechos lingüísticos en Cataluña», en *Diario 16*, 12 de marzo de 1981.

(94) Véase, por todos, FRANCESC VALLVERDU: «La convivencia lingüística en Cataluña: ¿un mito o una realidad?», en *El País*, 20 de marzo de 1981. Con una perspectiva menos coyuntural, consultar LLUIS LÓPEZ DEL CASTILLO e IGNASI RIERA: «El debat polític a l'entorn de la llengua», en *Taula de Canvi*, núm. 2, noviembre-diciembre, 1976, páginas 52-71. Asimismo, LLUIS PEGUEROLES i ARINYO: «Futur lingüístic de Catalunya a partir de l'Estatut», en la obra colectiva *Jornadas sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Barcelona, 1980, págs. 181-193.

(95) ENRIC SOPENA: «¿Se enfrían las autonomías?», en *El Nuevo Lunes*, 30 de marzo de 1981.

(96) *B.O.E.*, núm. 10, 12 de enero de 1981.

junto, es concurrente, la gestión es privativa de la Comunidad Autónoma, por lo que no se entiende muy bien cómo el apartado B.1.a del Anexo del Decreto atribuye al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo la función de emitir informes vinculantes sobre los proyectos de construcción de nuevos puertos (97). Por otra parte, la concepción de puerto de «interés general» se realiza de acuerdo con la clasificación del Decreto 1.730/1961, de 6 de septiembre, por lo que parece necesario que la reclasificación cumpla escrupulosamente lo preceptuado por el artículo 13 del Reglamento de Puertos de 19 de enero de 1928, pues lo contrario podría ser un medio fraudulento de arrebatar competencias a las Comunidades Autónomas.

— Real Decreto 159/1981, de 9 de enero (98), por el que se traspasan los servicios del Estado en materia de patrimonio arquitectónico, edificación y vivienda. En este caso nos encontramos ante una materia cuyos servicios habían sido transferidos parcialmente al ente preautonómico (Real Decreto 1.385/1978, de 3 de junio) y a la propia Generalidad (Real Decreto 1.503/1980, de 3 de junio, que transfirió actuaciones del INUR) y que se configura como competencia exclusiva, a excepción de la defensa del patrimonio monumental contra la exportación y el expolio, que es competencia exclusiva del Estado, al menos en lo que a legislación se refiere. Los trasposos efectuados por este Decreto resultan muy amplios, a excepción de la calificación de viviendas de protección oficial y a la normativa técnica básica en materia de seguridad, y por ello mismo no habría estado mal que este Decreto previera expresamente si corresponde a la Generalidad las funciones de defensa del patrimonio que fija la Ley de 1933 y el Decreto 1.938/1961, de 22 de septiembre. Por el mismo motivo, habría sido necesario que en aplicación del artículo 149.1.28.º de la Constitución se fijara —en lo estrictamente referente a bienes muebles de carácter arquitectónico— si las funciones atribuidas a los gobernadores civiles por la Ley de 10 de diciembre de 1931, a la Junta Superior del Tesoro Artístico por la de 1933 y a la Dirección General del Patrimonio Artístico en virtud del Decreto 1.116/1960, de 2 de junio (entre otras), han sido transferidas igualmente. Y ello porque la remisión al mencionado artículo 149.1.28.º que hace el artículo 9.5 del Estatuto no parece suficiente, pues la gestión que puede corresponder a la Generalidad, «sin perjuicio» de las competencias exclusivas del Estado, debe

(97) A falta de doctrina más reciente, tiene interés la obra de LUIS COSCULLUELA: *Administración portuaria*, Tecnos, Madrid, 1973. Igualmente debe consultarse: ALBERT SERRATOSA: «Una polémica absurda: el port de Barcelona»; MERCÈ SANTACANA: «El port de Barcelona», ambos trabajos publicados en *Butlletí del C.E.U.M.T.*, núms. 11-12, febrero-marzo 1979, págs. 49-54 y 32-40, respectivamente.

(98) *B.O.E.*, núm. 33, 7 de febrero de 1981.

realizarse mediante una norma que habilite *ad hoc* a la Comunidad Autónoma. Quizá surjan conflictos en el futuro por este motivo, máxime cuando la más reciente jurisprudencia ha calificado de mero acto administrativo los Decretos declaratorios en esta materia, por lo que ante un Decreto de la Generalidad sólo cabría el recurso previsto en el título V de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (99).

— Los Reales Decretos 170/1981, de 9 de enero; 171/1981, de 9 de enero (100); 233/1981, de 9 de enero (101); 241/1981, de 9 de enero (102), y 479/1981, de 27 de febrero (103), por los que se traspasan los servicios de extensión agraria, viticultura y enología, investigación agraria, desarrollo agrario y denominaciones de origen, no presentan particularidades remarcables, pues a excepción de estas dos últimas materias, el resto ya había sido transferido al ente preautonómico.

— El Real Decreto 324/1981, de 16 de enero (104), por último, traspasa los servicios de las Unidades Básicas de Administración Local, que no estaban incluidas en el Real Decreto 2.115/1978, de 26 de julio, que ya transfirió competencias de Administración Local. Se trata de un instrumento político de gran importancia, con el que el Consejo Ejecutivo catalán puede practicar una política clara de incidencia sobre las Corporaciones locales.

En el plano legislativo y parlamentario, la Generalidad sólo ha promulgado una Ley en este trimestre, pero el Parlamento ha desarrollado numerosas actividades, como ya es habitual. La Ley, de gran importancia, es la 7/1981, de 25 de febrero (105), que establece el Consejo Consultivo de la Generalidad. Nos encontramos ante un órgano, previsto en el artículo 41 del Estatuto, con funciones consultivas para dictaminar acerca de la adecuación de los proyectos y proposiciones de Ley con el Estatuto y para emitir informes previos a la interposición del recurso de inconstitucionalidad. Los temores que mostraba la doctrina acerca de que este órgano pudiera

(99) Véanse más detalles en VEGA ESTELLA IZQUIERDO: «El patrimonio histórico-artístico en la jurisprudencia», en *Revista de Administración Pública*, núm. 76, enero-abril 1975, págs. 133-180.

(100) Ambos en el *B.O.E.*, núm. 38, 13 de febrero de 1981.

(101) *B.O.E.*, núm. 46, 23 de febrero de 1981.

(102) *B.O.E.*, núm. 48, 25 de febrero de 1981.

(103) *B.O.E.*, núm. 69, 21 de marzo de 1981.

(104) *B.O.E.*, núm. 57, 7 de marzo de 1981.

(105) *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 114, 4 de marzo de 1981. La discusión parlamentaria se recoge en el *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, núm. 37, 19 de febrero de 1981.

restringir la potestad legislativa del Parlamento (106) no parece que se hayan confirmado, pues su composición parece equilibrada (siete miembros, de los que cinco son designados por el Parlamento por mayoría de tres quintos y el resto por el Consejo Ejecutivo) y el carácter de sus dictámenes no es vinculante.

Asimismo, durante este trimestre se han empezado a tramitar en el Parlamento los siguientes proyectos o proposiciones: proyecto de Ley de Fianzas Públicas (107), que pretende dar una regulación completa al Derecho presupuestario autonómico, incluido el de las Diputaciones Provinciales; proyecto de Ley de Protección de la Zona Volcánica de Olot (108), para proteger el espacio natural de La Garrocha; proposición de Ley del grupo parlamentario Centristas de Cataluña, de supresión del capítulo I del título I del libro III de la Compilación de Derecho civil especial de Cataluña (109), que fue admitida por unanimidad de la Comisión de Justicia (110); proposición de Ley del grupo parlamentario Esquerra Republicana, sobre filiación extramatrimonial (111); proyecto de Ley por el que se declara incorporada a la tradición jurídica catalana la doctrina emanada del Tribunal de Casación (112), y proposición de Ley del grupo parlamentario socialista, sobre Servicio de Sismología de Cataluña (113). Además, el Parlamento, a través de su Comisión de Justicia, rechazó la proposición de Ley del grupo parlamentario del PSUC dirigida a derogar la Ley Orgánica 11/1980, denominada «antiterrorista» (114).

Además de las funciones administrativas ordinarias, la obra del Consejo Ejecutivo ha ido en dos direcciones: reorganización de las competencias y servicios recibidos del Estado y creación de nuevos órganos con los que gestionar más eficazmente las funciones recibidas. En la primera dirección, el Decreto 308/1980, de 29 de diciembre (115), asigna al Departamento de Comercio y Turismo los servicios recibidos en materia de ferias interiores, estructuras comerciales y disciplina de mercado; el Decreto 2/1981, de 2 de

(106) FRANCESC DE CARRERAS: «Institucions de la Generalitat de Catalunya», en *Taula de Canvi*, núm. extraordinario 2, mayo 1980, pág. 54.

(107) *Bulleti Oficial del Parlament de Catalunya*, núm. 18, 4 de febrero de 1981.

(108) *Bulleti Oficial del Parlament de Catalunya*, núm. 20, 20 de febrero de 1981.

(109) *Ibidem*.

(110) El debate de la Comisión se recoge en el *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, núm. 36, 18 de febrero de 1981.

(111) *Bulleti Oficial del Parlament de Catalunya*, núm. 24, 14 de marzo de 1981.

(112) *Bulleti Oficial del Parlament de Catalunya*, núm. 25, 23 de marzo de 1981.

(113) *Ibidem*.

(114) *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, núm. 43, 25 de marzo de 1981.

(115) *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 106, 14 de enero de 1981.

enero (116), asigna al Departamento de Trabajo los servicios del Instituto Social del Tiempo Libre; el Decreto 5/1981, de 14 de enero (117), asigna al Departamento de Política Territorial y Obras Públicas los servicios en materia de puertos; el Decreto 6/1981, de 19 de enero (118), otorga al Departamento de Trabajo los servicios de formación cooperativa; por el Decreto 328/1980, de 11 de diciembre (119), la Generalidad asume competencias en materia de tutela financiera de las Corporaciones locales; el Decreto 21/1981, de 4 de febrero (120), distribuye los servicios en materia de puertos, como complemento del 5/1981.

En el ámbito de la reorganización administrativa cabe destacar: la creación del Instituto de Sociolingüística Catalana, por el Decreto 296/1980, de 4 de diciembre (121); la creación del Archivo Nacional de Cataluña, por medio del Decreto 314/1980, de 28 de noviembre (122); la creación del Consejo de Diseño y de la Señalización, que se hace por el Decreto 1/1981, de 2 de enero (123); la creación del Servicio de Puertos y Costas, por Decreto 324/1980, de 1 de diciembre (124); el Decreto 325/1980, crea el Servicio de Obras Hidráulicas (125); por fin, la creación de la Comisión para la Salvaguarda de la Arquitectura Románica del Pirineo Catalán, por Decreto 56/1981, de 26 de febrero (126). Como puede observarse, la Generalidad se ha preocupado especialmente por desarrollar el ámbito de la protección y promoción de la cultura catalana.

Para terminar esta sumaria referencia a la Generalidad catalana, vamos a examinar los conflictos constitucionales de este trimestre. Sin aclararse todavía los conflictos suscitados por el Decreto sobre Cajas de Ahorro y por la Ley de Diputaciones Provinciales, el único problema de este tipo ha venido por vía ajena a los órganos políticos de la Comunidad. La sesión plenaria número 16 del Parlamento, celebrada el 19 de febrero (127), fue dedicada a debatir una comunicación recibida del Tribunal Constitucional respecto de una cuestión de inconstitucionalidad por vía incidental presen-

(116) *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 108, 21 de enero de 1981.

(117) *Ibidem*.

(118) *Ibidem*.

(119) *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 110, 4 de febrero de 1981.

(120) *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 112, 18 de febrero de 1981.

(121) *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 105, 7 de enero de 1981.

(122) *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 107, 16 de enero de 1981.

(123) *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 108, 21 de enero de 1981.

(124) *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 109, 21 de enero de 1981.

(125) *Ibidem*.

(126) *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 116, 13 de marzo de 1981.

(127) *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, núm. 37, 19 de febrero de 1981.

tada por un juez de primera instancia de Barcelona sobre el artículo 252.2 y 3 de la Compilación de Derecho civil especial de Cataluña en relación con el artículo 39.2 de la Constitución. Como el artículo 134 del Reglamento ordena que la comparecencia en conflictos de competencia habrá de ser aprobada por mayoría absoluta de la Cámara, en convocatoria específica, se celebró esta sesión de la que sólo vamos a dar cuenta de su desarrollo, pues el fondo de la cuestión debatida será comentada cuando el Tribunal Constitucional se pronuncie. Tras el debate, todos los grupos parlamentarios presentaron una propuesta de resolución en la que se acordó: 1) comparecer ante el Tribunal; 2) que la representación sea la ordinaria a los efectos del artículo 37.2 de la Ley Orgánica; 3) encargar a los servicios jurídicos del Parlamento redactar un escrito de comparecencia que habría de ser aprobado por la Junta de Portavoces (128).

2.3. Galicia

El proceso autonómico, al comenzar 1981, está pendiente sólo de ratificación por las Cortes. Tras el referéndum celebrado el pasado otoño solamente hacia falta el voto de ratificación del Congreso de los Diputados y del Senado, como exige el artículo 151.2.4.º de la Constitución (129).

La votación en el Congreso de los Diputados se celebró en la sesión del 17 de febrero (130) y en el debate solamente el señor Sagasetta, en representación de los diputados Torres Fernández y Bandrés (todos del Grupo Mixto) anunció su abstención por ser disconforme «la mayoría del pueblo gallego» a este Estatuto. En la votación se registraron 301 votos a favor y tres abstenciones. La ratificación del Senado se produjo el 17 de marzo (131), en una sesión en la que todos los grupos parlamentarios mostraron su apoyo, por lo que el Estatuto fue ratificado por asentimiento, sin someterse a vo-

(128) Este escrito se publicó en el *Bulleti Oficial del Parlament de Catalunya*, número 21, 27 de febrero de 1981.

(129) Además de la bibliografía citada en crónicas precedentes, debe consultarse el interesante trabajo de MANUEL BONACHELA: «El Estatuto de Autonomía para Galicia: comentario sobre algunos aspectos de su tramitación», en *Revista de Estudios Regionales*, núm. 6, julio-diciembre, 1980, págs. 263-344. Se encontrará una visión general en el libro de JOSÉ LUIS MEILÁN: *El Estatuto gallego. Por fin unha terra nosa*. Ed. Latina, Madrid, 1980.

(130) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 142, 17 de febrero de 1981.

(131) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 96, 17 de marzo de 1981.

tación. Finalmente, y con cierta tardanza, el Estatuto fue promulgado y publicado (132).

2.4. Andalucía

Tras la reforma de la Ley Orgánica de modalidades de referéndum, comenzó a redactarse definitivamente el proyecto de Estatuto. Durante la elaboración, la dificultad que enfrentaba a UCD con los partidos de la izquierda radicó en el papel de las Diputaciones Provinciales dentro de la Comunidad Autónoma. La comisión redactora acabó su trabajo el 12 de febrero y el 28 del mismo mes fue convocada por el Gobierno la Asamblea de Parlamentarios que ha de aprobar el proyecto, el cual fue depositado en el Congreso de los Diputados el 10 de marzo (133).

El proyecto resulta sumamente positivo. Su artículo 1.º hace una referencia un tanto alambicada a la nacionalidad andaluza, en una redacción que quería dejar sentado este principio sin hacer, sin embargo, una declaración excesivamente tajante. Regula con más precisión que otros Estatutos el régimen de las Corporaciones locales, de modo que se puede decir que esta es una de sus más notables características, y contiene un interesante precepto (el 4.º-2) que prevé que una Ley del Parlamento andaluz establecerá la forma con que el Gobierno autonómico integrará y coordinará la actuación de las Diputaciones provinciales. Igualmente importante, en esta materia, es la definición del municipio, cuya delimitación de competencias se hará por medio de una ley andaluza. La capitalidad se remite a una ley posterior.

En el ámbito de las competencias hay que señalar el artículo 12, que señala los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma, entre los que se encuentran el pleno empleo, la reforma agraria y la superación de las condiciones que provocan la emigración. Las competencias exclusivas no se diferencian de las otras Comunidades ya constituidas, con excepción mínima del artículo 13.1.20 que agrega a los habituales servicios de asistencia social, la orientación y la planificación familiar.

El Parlamento estará formado por un número de diputados que oscilará entre 90 y 110 (en las primeras elecciones, 110), con la provincia como circunscripción. Se observa una remisión excesivamente amplia al Regla-

(132) *B.O.E.*, núm. 101, 28 de abril de 1981.

(133) *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, I Legislatura, serie H, núm. 56-I, 15 de abril de 1981.

mento de la Cámara, por cuanto será esta norma la que fije el procedimiento de censura y la moción de confianza, la designación de senadores que representen a la Comunidad y la duración de los periodos de sesiones. Un punto original es la incompatibilidad de alcaldes y presidentes de Diputaciones provinciales para ser parlamentarios, lo que parece compensarse otorgando la iniciativa legislativa a las Corporaciones locales.

Se trata, en fin, de un proyecto que puede asegurar la plena autonomía de Andalucía, aunque hasta que salga de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados no se puede enjuiciar de forma definitiva.

2.5. *Asturias y Cantabria*

Se trata de dos procesos totalmente paralizados en su tramitación parlamentaria. Entre enero y marzo, en el Congreso de los Diputados no se han reunido las respectivas ponencias encargadas de informar sobre las enmiendas. Durante dichos meses se rumoreó que el retraso se podía deber quizá a que UCD estaba interesada en tramitar en primer lugar el proyecto de Cantabria, cuyo techo competencial y nivel de autoorganización son más reducidos que el de Asturias.

2.6. *Canarias*

Tras haber sido depositado en el Congreso de los Diputados el 30 de diciembre, la prensa anunció (134) que el PSOE pensaba interponer un recurso de inconstitucionalidad contra este proyecto (?), por no estar debidamente acreditada la iniciativa autonómica por vía del artículo 143. Igualmente, a través de la prensa se filtró la noticia (135) de que los letrados del Congreso de los Diputados no advertían inconstitucionalidad en la tramitación del proyecto, si bien no hay constancia de ese dictamen. Por su parte, el Grupo Parlamentario Comunista presentó el 9 de marzo un escrito que pedía no se tramitara el proyecto. El escrito se basaba en los siguientes puntos: *a*) a pesar de las previsiones de la Ley Orgánica de modalidades de referéndum, las Corporaciones locales canarias no rectificaron sus iniciales acuerdos a favor del procedimiento del artículo 151; *b*) no se ha acreditado la iniciativa del artículo 143; *c*) el proyecto presentado en el Congreso carece

(134) *El País*, 10 de enero de 1981.

(135) *El País*, 25 de febrero y 17 de marzo de 1981.

de la documentación acreditativa. No obstante, estas dudas no se han resuelto al acabar el trimestre.

2.7. Murcia

Al acabar el año se dio por terminado el trámite de iniciativa autonómica, por lo que el 2 de enero quedó constituida la Asamblea mixta que prevé el artículo 146 de la Constitución al objeto de redactar el proyecto de Estatuto. Desde el primer momento surgieron enfrentamientos entre el PSOE y UCD acerca de los plazos para tramitar el proyecto, pues los socialistas estaban interesados en que el proyecto ingresara en el Congreso de los Diputados antes que el de Andalucía, pero no se pudo acelerar el desarrollo del proceso porque los socialistas presentaron 39 enmiendas y 109 UCD. Finalmente, en la sesión del 23 de marzo, la Asamblea mixta aprobó el proyecto, que fue entregado al presidente del Congreso de los Diputados el 2 de abril y publicado con notable retraso (136).

El proyecto, sobre el que UCD discrepa en algunos aspectos (137), sigue el modelo de otros proyectos uniprovinciales. Como se vio en otras crónicas anteriores, el hecho diferencial de Cartagena ha sido regulado desde el primer artículo, a través de la denominación (región murciano-cartaginense), de la creación de áreas metropolitanas, de la asignación a este municipio de la sede de la Asamblea regional, etc. El cuadro de competencias exclusivas (artículo 12) rebasa lo establecido en el artículo 148 de la Constitución (casinos, juegos y apuestas; política juvenil), aunque en general reproduce los proyectos asturiano y cántabro. En las instituciones (que tampoco presentan mayor particularidad) se asigna a la Asamblea regional un número de diputados entre 40 y 55, que en la primera elección serán repartidos entre nueve circunscripciones, si bien la disposición transitoria primera no fija, extrañamente, el número exacto de diputados. El Tribunal Superior de Justicia, en fin, aparece configurado de forma sumamente compleja.

2.8. Rioja

Como ya se vio en la crónica anterior, 1980 acabó en Rioja con las negociaciones autonómicas bloqueadas, a causa de las discrepancias acerca

(136) *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, I Legislatura, serie H, núm. 60-I, 30 de mayo de 1981.

(137) *El País*, 24 de marzo de 1981.

del sistema electoral. Una reunión que se celebró el 2 de enero sólo sirvió para constatar el conflicto, hasta el punto de que los socialistas se retiraron de la ponencia. A finales de enero comenzó nuevamente a negociarse, pero hubo una nueva interrupción hasta finales de febrero, con lo que el trimestre acaba sin darse una redacción definitiva.

2.9. *Castilla-León*

Comenzó el año con la creencia de que UCD y PSOE negociarían definitivamente el proyecto de Estatuto, pero estas reuniones no comenzaron hasta marzo, cuando ambos partidos se reunieron en Tordesillas y acordaron reunirse nuevamente el 28 de marzo. No volvió a haber ninguna gestión, si bien la Ejecutiva regional del PSOE hizo pública una durísima crítica al borrador presentado por UCD por considerarlo poco autonómico (138). La esperada reunión del 28 de marzo fue un fracaso, pues ni PSOE ni UCD lograron ponerse de acuerdo en la redacción del proyecto.

En cuanto al tema de Segovia, el Gobierno, en respuesta a una interpelación socialista, anunció su propósito de integrar a esta provincia en la Comunidad autónoma castellano-leonesa, aplicando lo previsto en el artículo 144 de la Constitución. Ello no obstante, según informó la prensa (139), los parlamentarios de UCD por la provincia se dirigieron a la Diputación Provincial para que ésta iniciara los trámites del proceso autonómico uniprovincial.

2.10. *Extremadura*

Tras constituirse la Asamblea mixta a finales de 1980, empezó a reunirse periódicamente para redactar el proyecto. Si bien no han surgido grandes conflictos (a excepción del tema de la capitalidad) al acabar marzo de 1981 aún no ha terminado de redactarse el proyecto.

2.11. *Aragón*

Con el comienzo del año se intentó llegar a un acuerdo definitivo a través de la denominada Mesa de Partidos. A mediados de enero, una reunión en

(138) *El Norte de Castilla*, 15 de marzo de 1981.

(139) *El País*, 6 de marzo de 1981.

la que participaron UCD, PSOE, PAR, PCE y AP, sirvió para fijar unos cuantos puntos de acuerdo, de modo que a mediados de febrero se habría empezado a redactar un borrador, si bien posponiendo la cuestión clave de la vía autonómica. Al acabar estos tres meses no se ha avanzado mucho más, aunque al menos se tiene una sensación optimista.

2.12. País Valenciano

El complicado proceso autonómico valenciano ha tenido dos partes radicalmente distintas. Al comenzar el año, el PSPV-PSOE intentó desbloquear la situación mediante una proposición de ley, presentada el 22 de enero (140), que iba destinada a agregar una disposición transitoria a la Ley Orgánica de modalidades de referéndum, con la que el País Valenciano podría acceder a la autonomía por la vía 151. Se trataba, en definitiva, de volver a utilizar el procedimiento aplicado a la autonomía andaluza, aunque, a diferencia de ésta, la izquierda valenciana no ha sido capaz de movilizar a las masas en torno a la autonomía.

Después del intento de golpe de Estado, sin embargo, la situación se planteó de otra manera, al socaire de las posibilidades de negociación que UCD ofrecía al PSOE. Y, en efecto, el llamamiento del Consell para que los socialistas se incorporaran al ente preautonómico (véase *supra*) permitió volver a negociar el tema, de modo que, tras algunos contactos de ambos partidos, los socialistas aceptaron formalmente una propuesta de UCD que evite la confrontación entre las dos vías 151 y 143. La negociación se centró en los puntos de desacuerdo más relevantes entre UCD y la izquierda (Diputaciones provinciales, bandera y denominación de la Comunidad autónoma), aunque la propia prensa informó que un sector del partido del Gobierno, dirigido por el ex ministro Abril Martorell, presionaba para que UCD rompiera la negociación (141). Finalmente, el 31 de marzo el Consell acordó celebrar a comienzos de abril un Pleno extraordinario para la tramitación del proyecto de Estatuto, por lo que cabe esperar que en el próximo trimestre se llegue a un acuerdo definitivo.

(140) *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, I Legislatura, serie B, núm. 125-I, 24 de febrero de 1981.

(141) *Diario 16*, 27 de marzo de 1981. Una versión distinta en *El País*, 29 de marzo de 1981.

2.13. *Castilla-La Mancha*

La lentitud del proceso autonómico castellano-manchego, en su fase de iniciativa, se vio acrecentada a mediados de enero cuando el Comité Ejecutivo Regional del PSOE acordó proponer la exclusión de Guadalajara de la futura Comunidad (142). De esta forma los socialistas se incorporaron, aunque por poco tiempos, a las corrientes provincialistas que defienden la autonomía provincial para Guadalajara. Con esta excepción, la autonomía aparece estancada.

(142) *El País*, 21 de enero de 1981, Véase, al respecto, JAVIER GARCÍA FERNÁNDEZ: «Guadalajara no es Abisinia», *La Calle*, 10-16 de febrero de 1981.