

CRONICA DE LA DESCENTRALIZACION: EL PANORAMA DESCENTRALIZADOR AL ACABAR 1980 (I) *

Por JAVIER GARCIA FERNANDEZ

SUMARIO

1. Introducción.—2. La construcción del Estado de las autonomías. 2.1. Los órganos preautonómicos. 2.1.1. Galicia. 2.1.2. Aragón. 2.1.3. Canarias. 2.1.4. País Valenciano. 2.1.5. Andalucía. 2.1.6. Baleares. 2.1.7. Extremadura. 2.1.8. Castilla y León. 2.1.9. Asturias. 2.1.10. Murcia. 2.1.11. Castilla-La Mancha.

1. INTRODUCCION

La promulgación de la Constitución ha abierto horizontes descentralizadores que posiblemente no esperaba la mayoría de los españoles. Antes de las elecciones de junio de 1977 se conocían viejas reivindicaciones nacionales (Cataluña, el País Vasco, etc.) y también se percibían ancestrales «quejas» regionales o provinciales contra el centralismo, contra «Madrid». Pero no era previsible la eclosión autonómica que estamos viviendo en estos momentos y que ha de desembocar en un modelo de organización territorial del Estado totalmente impensable hace un quinquenio. Descentralización que no tiene paralelo en Europa por su ritmo (la descentralización política no se realiza en Italia hasta 1977, es decir, treinta años después de la promulgación de

* A causa de la extensión de esta primera crónica, se ha fraccionado para que se publique en dos números de esta Revista.

la Constitución) ni por su amplitud (las fórmulas descentralizadoras que se defienden actualmente en Gran Bretaña o en Francia son mucho más limitadas).

Nunca el Estado español ha estado tan próximo a una transformación de su estructura territorial y este notabilísimo cambio va a tener proyección en todos los campos de la actividad política (1), desde la configuración del sistema de partidos hasta la remodelación de las formas de dominación, pasando por la apertura de nuevos cauces de participación democrática y por la adecuación de las estructuras administrativas a la nueva organización estatal. Se trata de un fenómeno jurídico y político que tanto en su vertiente nacional/regional como en su vertiente municipal y provincial aconseja sea seguido paso a paso, sintetizando en crónicas el complejo entramado jurídico que no siempre es fácil de aprehender desde la prensa diaria y aún siquiera desde el *Boletín Oficial del Estado*.

Pero estas crónicas necesitan, previamente, un punto de referencia de todo el análisis jurídico y político que se irá desarrollando. No basta con apuntar que todas las nacionalidades y regiones del Estado, con excepción de Castilla-La Mancha, Madrid y Navarra se han introducido, mediante impulsos de naturaleza jurídica, en el procedimiento que conduce a la autonomía. Tampoco es suficiente indicar que todas las provincias españolas, menos cinco (y ello con diversos matices) están integradas en entes preautonómicos que gestionan competencias y servicios con variada amplitud. Hace falta en fin, proporcionar en esta primera crónica una visión panorámica del actual momento descentralizador, regional y municipal, para analizar a partir de aquí la variada y contradictoria senda que estamos recorriendo los españoles en dirección a un Estado cualitativamente distinto, menos centralizador, menos uniformista y, por ende, más democrático y más próximo a los intereses del conjunto de los ciudadanos.

Por todo ello, en esta primera crónica me voy a limitar a fijar, apenas pergeñándola, la situación actual en el nivel de las autonomías nacionales y regionales y en el plano del poder local (2). A este fin, presentaré, en primer

(1) Véase JAVIER GARCÍA FERNÁNDEZ: «Cuestión nacional y estrategia socialista», *Nuestra Bandera*, núm. 102, enero-febrero, 1980, págs. 27-31, donde trato de valorar la incidencia de la descentralización desde la perspectiva de la transformación del Estado.

(2) Aunque no es el lugar adecuado, conviene precisar que si queremos respetar y profundizar el reconocimiento que hace la Constitución, en su artículo 140, de la autonomía municipal, hay que utilizar sin ambages el concepto *poder municipal*, frente al término, mucho más centralizador, de *administración local*. Véase, por ejemplo, las clásicas reflexiones de R. CARRE DE MALBERG: *Contribution à la Théorie générale*

lugar, la situación en que se encuentra la descentralización de las nacionalidades y regiones de acuerdo con tres parámetros: a) momento en que se encuentran los entes preautonómicos, en su organización político-administrativa y la transferencia de competencias, dotaciones presupuestarias y personal; b) tramitación de los procesos autonómicos; c) normativa estatal destinada a modelar y regular el Estado de las autonomías. En segundo lugar, se hará un breve análisis de la evolución del Derecho municipal desde la celebración de las elecciones del 3 de abril de 1979, si bien cabe señalar, a este respecto, que nos moveremos en un campo muy limitado por causa del retraso de la Ley que sustituirá a la antigua Ley de Régimen Local y al Decreto 3.046/1977, de 6 de octubre, que desarrolló la Ley de Bases de Régimen Local de 1975.

2. LA CONSTRUCCION DEL ESTADO DE LAS AUTONOMIAS

2.1. *Los órganos preautonómicos*

La fórmula de las preautonomías surge, como es sabido, con el propósito inicial de resolver el delicado problema de las reivindicaciones nacionales de Cataluña. Mediante una operación política de indudable audacia, el segundo Gobierno Suárez arrebató la iniciativa a los partidos catalanes y organiza el retorno de Josep Tarradellas como presidente de la Generalitat provisional estableciendo un simbólico nexo con la Generalitat del exilio. Pero posteriormente la operación preautonómica se amplía no sólo al País Vasco —donde se mantenía también el Gobierno en el exilio que mantenía la legitimidad republicana—, sino también al resto de las regiones españolas.

Jurídicamente esta vía provisional de institucionalización autonómica se basa, como ha escrito el profesor Clavero Arévalo, en «un proceso protagonizado por los parlamentarios y por el Gobierno a través de fórmulas que no prejuzgaran la Constitución» (3).

En efecto, tras una primera discusión realizada en la asamblea de parla-

de l'Etat. Centre Nationale de la Recherche Scientifique, París, 1962 (reimpresión fotostática de la edición de 1920), t. I, págs. 183-191. Modernamente, por todos, JEANNE BECQUART-LECRERQ: *Paradoxes du pouvoir local*. Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, París, 1976, y ROLAND J. LIEBERT y ALLEN W. IMERSHEIN (eds.): *Power, Paradigms, and Community Research*. Sage, Beverly Hills, Ca., 1977.

(3) MANUEL CLAVERO ARÉVALO: «Prólogo a la primera edición» de *Regímenes preautonómicos y disposiciones complementarias*. Presidencia del Gobierno, Madrid, 1978, pág. 15.

mentarios de la provincia o provincias interesadas, las conclusiones se negociaban con el Gobierno que sancionaba el resultado final mediante un Decreto-ley. Este Decreto-ley establecía los órganos del ente, su composición, sus funciones respectivas, las competencias (en sentido genérico), las líneas generales de su régimen jurídico y, en casos excepcionales, el procedimiento de incorporación de las provincias cuando ésta podía resultar controvertida (4). Ocasionalmente, los Decretos-ley contenían otras previsiones como la acumulación provisional de la presidencia de la Generalitat catalana y la presidencia de la Diputación de Barcelona (disposición transitoria del Real Decreto-ley 41/1977, de 29 de septiembre), la reforma provisional de las Juntas Generales de Guipúzcoa y Vizcaya (disposición final segunda del Real Decreto-ley 1/1978, de 4 de enero), etc.

La segunda fase de la institucionalización preautonómica se realizó mediante la creación de Comisiones mixtas encargadas de concretar y proponer las transferencias previstas genéricamente en los Decretos-ley. Finalmente, las propuestas de las Comisiones mixtas se formalizan por medio de Decretos (5).

Es interesante observar que, aunque el profesor Clavero considera que se trataba de una fórmula que no condicionaba la elaboración constitucional (6), lo cierto es que antes de promulgarse la Constitución se dictaron siete Decretos (cinco para Cataluña y dos para el País Vasco) de transferencia de competencias y servicios y que también antes de la sanción del texto constitucional se había regulado la organización y los límites territoriales de los trece entes preautonómicos. No puede pensarse, por ello, que no hubiera ciertos condicionamientos al propio proceso constituyente, lo que no significa,

(4) Este es el caso de los Reales Decretos-leyes 20/1978, de 13 de junio (Castilla y León) y 32/1978, de 31 de octubre (Castilla-La Mancha) que en disposiciones transitoria y adicional, respectivamente, preveían el procedimiento de incorporar las provincias enumeradas en el artículo segundo del Decreto-ley (Castilla y León) o de la provincia de Madrid (Castilla-La Mancha).

(5) Sobre la naturaleza jurídica de los órganos preautonómicos, véase HIPÓLITO GÓMEZ DE LAS ROCES: «Los regímenes preautonómicos y la Constitución», en el volumen colectivo *La Constitución española y las fuentes del Derecho*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, t. II, págs. 945-966; A. GONZÁLEZ: «Las preautonomías regionales», *Revista de Derecho Público*, núm. 75, 1979; JOSÉ LUIS PRADA y AURELIANO YANES: «Los regímenes autonómicos provisionales», en GUMERSINDO TRUJILLO (coordinador): *Federalismo y regionalismo*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979, págs. 627-639; ADRIANO SOI: «Le 'preautonomie' regionali nella transizione istituzionale spagnola», *Rivista trimestrale di Diritto pubblico*, año 28, fasc. 3, 1978, páginas 1079-1095; JUAN FERRANDO: «Las comunidades preautonómicas», *Revista de Estudios Regionales*, núm. II, extr. 1980, págs. 203-239.

(6) MANUEL CLAVERO ARÉVALO: «Prólogo...», cit., págs. 14-15.

ni mucho menos, descalificar las razones de naturaleza política que motivaron la operación preautonómica.

Por otro lado, desde ciertos sectores políticos se han minusvalorado los procesos preautonómicos bajo el argumento de que se trataba de una maniobra para atemperar la fuerza de los nacionalismos catalán y vasco mediante su cuasiigualación con territorios de escasísimo sentimiento regional. A mi juicio, aunque en decisiones de este tipo siempre influyen multitud de factores, creo que se trataba más bien de la convicción descentralizadora de una parte del partido del Gobierno, que entendía que las autonomías podían ser un instrumento moderno y más idóneo, para mantener y renovar el sistema de dominación y para afianzar las relaciones con las burguesías periféricas. Así lo muestra la trayectoria posterior del profesor Clavero Arévalo y sus propios escritos (7).

Por otra parte, el ritmo y la cuantía de las transferencias, que es la médula de las preautonomías, han estado modulados por diversos factores políticos (signo políticamente dominante contrapuesto al del Gobierno del Estado, homogeneidad o heterogeneidad interna del partido mayoritario en la región, nivel de conciencia regional o nacional, capacidad técnica de los cuadros políticos, etc.). Hace falta con todo, un estudio riguroso que muestre si la preautonomía ha supuesto una verdadera descentralización política o se ha limitado a gestionar servicios periféricos de la Administración de escasa proyección social.

En este repaso de la situación de los órganos preautonómicos se va a seguir el orden cronológico por el que fueron creados, con la excepción de Cataluña y el País Vasco que no se tratarán aquí sino en el epígrafe correspondiente a los procesos autonómicos.

2.1.1. *Galicia*. El Real Decreto-ley 7/1978 de 16 de marzo, aprobó el régimen preautonómico para Galicia (8), pero las negociaciones entre los partidos a este fin se remontan al mismo mes de junio de 1977. Un mes después se constituyó la Asamblea de parlamentarios y en septiembre del mismo año se terminó de redactar un texto para negociar con el Gobierno, si bien los partidos de izquierda mostraron reservas antes de su aprobación. Desde ese mes se realizó la negociación que se dio por concluida a comienzos de 1978, aunque la izquierda y el «grupo de Pontevedra» de UCD no acabaron totalmente satisfechos del acuerdo. Sin embargo, aún se tardó dos

(7) Además del «Prólogo...», cit., véase: *Igualdad, uniformidad y variedad en el tratamiento constitucional de las autonomías*. Instituto de Desarrollo Regional, Granada, 1979.

(8) *BOE*, núm. 66, 18 de marzo de 1978.

meses en promulgarse el Decreto-ley, parece ser que por los conflictos de la propia UCD a la hora de designar presidente del órgano preautonómico.

El Decreto-ley creó la Xunta de Galicia, con personalidad jurídica plena y compuesta por dieciocho miembros, de ellos catorce parlamentarios y cuatro representantes de las Diputaciones Provinciales. El presidente, sin embargo, sólo sería elegido por los parlamentarios. El Decreto-ley se limitó a establecer la composición del órgano preautonómico, a enumerar genéricamente sus competencias y a regular su régimen de recursos.

Simultáneamente, el Real Decreto 474/1978, de 16 de marzo (9), matizó que la facultad de dictar normas reglamentarias de régimen interior (una de las competencias de la Xunta) requeriría el acuerdo de la totalidad de los parlamentarios gallegos. Asimismo, creó dos Comisiones mixtas Administración del Estado/Xunta y Diputaciones Provinciales/Xunta.

La regulación de la Xunta no difería apenas de la que se había dotado a Cataluña y al País Vasco, a excepción, quizá, de establecer un sistema realmente alambicado para la elección de los parlamentarios representados en el órgano preautonómico.

Una vez establecidos los pilares preautonómicos, la negociación política se trasladó a la norma medular del órgano, es decir, el Reglamento de Régimen Interno. Este fue aprobado por el Decreto 1/78, de 8 de mayo, de la Xunta (10), y en el momento de su aprobación fue considerado excesivamente presidencialista por los partidos de izquierda. Esta acusación no es del todo equivocada porque el presidente tiene la facultad de proponer los consejeros al Pleno, así como los miembros de las Comisiones mixtas. También establece el orden del día de la Junta, dirige las sesiones e interpreta el Reglamento. Es muy llamativo, por otra parte, que al definir la naturaleza del Pleno, el Reglamento no establezca la periodicidad de sus sesiones ni en qué circunstancias concretas tiene que reunirse. Por ello el Pleno no se reúne más que cuando lo convoca el presidente de la Xunta, «cuando alguna disposición lo exige por razón de la materia» o cuando así lo solicite un mínimo de cinco consejeros, es decir, algo más de la tercera parte de sus miembros.

Conviene llamar la atención sobre la estructura relativamente atípica de la Xunta, que ésta heredó de la Generalitat provisional y del Consejo General Vasco, y que luego se repetirá en casi todos los entes preautonómicos. Dejando a un lado los rasgos presidencialistas —que no derivan del Decreto-ley de creación sino del Reglamento de Régimen Interno— nos encontramos ante una estructura híbrida en la que coexisten órganos ejecutivos (presidente

(9) *Ibidem.*

(10) *Boletín Oficial da Xunta de Galicia*, núm. 1, xaneiro de 1979.

y consejeros) y un órgano deliberante y cuasilegislativo (art. 13 del Reglamento: «Corresponde al Pleno: a) Elaborar y aprobar las normas de carácter general...»). No hay parangón en las instituciones actuales, aunque se asemeja un tanto a la práctica extralegal que han adoptado los Ayuntamientos de las grandes ciudades en las que algunos concejales son titulares de responsabilidades sectoriales. En cambio, si hay un antecedente histórico, el de la Junta Central constituida en 1808, que tenía un brazo ejecutivo y otro deliberante (11). Puede ser un antecedente, asimismo, la configuración de los órganos administrativos napoleónicos en la que se funden los órganos activos individuales y los órganos deliberantes de composición colegial (12), si bien, al menos teóricamente, en el caso de los órganos preautonómicos los primeros están controlados por estos últimos, de los que emanan.

Este organigrama apenas ha experimentado variación después de su creación. El Real Decreto 1.029/1979, de 4 de mayo (13), sobre renovación de los órganos de gobierno de los entes preautonómicos, vino a modificar la Xunta en tres niveles: a) destinado el decreto a acomodar su composición a los resultados de las elecciones legislativas de marzo de 1979, desaparecieron los senadores de designación real; b) los representantes de las Corporaciones Locales fueron sustituidos por otros elegidos por las nuevas Diputaciones provinciales; c) como consecuencia de estas variaciones, el artículo 3.º del decreto ordenó la elección de presidente del ente preautonómico, que en el caso de Galicia no coincidió con el que fue elegido por primera vez. Por otra parte, además de los cambios producidos tras las elecciones legislativas y municipales, la Xunta remodeló su órgano ejecutivo mediante el Decreto 1/80, de 10 de enero (14), que creó la Comisión de Gobierno del órgano preautonómico. Este decreto refuerza notablemente el órgano ejecutivo de la Xunta mediante su estructuración colegiada en la que se integran el presidente, el secretario general y los conselleiros titulares de cada departamento.

Tras este necesario excursus —que tiene validez general con respecto a la organización de los entes preautonómicos— conviene ver brevemente el desarrollo del proceso de transferencias.

(11) Además de la bibliografía general sobre la guerra de 1808, véase ANGEL MARTÍNEZ DE VELASCO: *La formación de la Junta Central*. Eunsa, Pamplona, 1972.

(12) EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA: *Revolución francesa y Administración contemporánea*. Taurus, Madrid, 1972.

(13) BOE, núm. 109, 7 de mayo de 1977. Este Decreto, como toda la normativa preautonómica anterior a febrero de 1980, se encuentra recogido en el excelente volumen *Legislatura preautonómica*. Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1980.

(14) *Boletín Oficial da Xunta de Galicia*, núm. 10, xuño de 1980.

Las competencias de la Xunta de Galicia se han retrasado notablemente en relación con otros entes preautonómicos. En un principio éstas se concretan en dos Reales Decretos, el 212/1979, de 26 de enero (turismo, actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas; transportes y urbanismo (15) y el 1.014/1979, de 13 de febrero (interior) (16), las primeras de las cuales además sufren el aplazamiento de su efectividad hasta el 1 de junio de 1979 (17). Mil novecientos ochenta es el año en que Galicia se pone al nivel de otros entes mediante el Real Decreto 1.634/80, de 31 de julio (trabajo, industria, comercio, sanidad, cultura y pesca) (18). Este conjunto de servicios y competencias da lugar a una buena cantidad de decretos de la Xunta para regular su adecuada distribución. Por otra parte, la Xunta no dudó en adentrarse en ámbitos para los que dudosamente era competente, como lo prueba el acuerdo de 25 de septiembre de 1978 que aprueba un «contradecreto» sobre la incorporación de la lengua gallega a la enseñanza (19) o el acuerdo, sobre el mismo tema, de 30 de abril de 1979 (20).

2.1.2. *Aragón*. Aunque el sentimiento regionalista de Aragón ha estado siempre marginado y no ha pasado de tener una audiencia minoritaria (21), la Asamblea de parlamentarios de la región se incorpora tempranamente a la negociación preautonómica, de forma que a comienzos de diciembre de 1977 se tiene redactado un texto preautonómico que se negocia con el Gobierno. Lo característico de dicha negociación son las particularidades institucionales que se quería dar a la preautonomía. Por una parte, algunos parlamentarios querían mantener la Asamblea como último órgano de control preautonómico, en línea con el punto primero del acuerdo de la sesión constitutiva de la Asamblea (22). Por otro lado, algún parlamentario de Teruel y Huesca deseaba establecer un procedimiento de representación que

(15) *BOE*, núm. 37, 12 de febrero de 1979.

(16) *BOE*, núm. 107, 4 de mayo de 1979.

(17) Real Decreto 985/1979, de 27 de abril (*BOE*, núm. 104, 27 de abril de 1979).

(18) *BOE*, núm. 191, 9 de agosto de 1980.

(19) *Boletín Oficial da Xunta de Galicia*, núm. 2, febreiro de 1979.

(20) *Boletín Oficial da Xunta de Galicia*, núm. 5, mayo de 1979.

(21) Véase, por todos, SEMINARIO DE ESTUDIOS ARAGONESES: *Caspe: un Estatuto de Autonomía para Aragón*. Alcrudo, Zaragoza, 1977; CARLOS ROYO VILLANOVA: *El regionalismo aragonés (1707-1978). La lucha de un pueblo por su autonomía*. Guarda, Zaragoza, 1978; ELOY FERNÁNDEZ CLEMENTE y CARLOS FORCADELL: *Estudios de Historia Contemporánea de Aragón*. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Zaragoza, 1978.

(22) Reproducido en el *Boletín Oficial de la Diputación General de Aragón*, número 1, 11 de abril de 1978.

paliara el «centralismo» de Zaragoza. La primera de estas dos propuestas, sin embargo, no fue aceptada en el Real Decreto-ley 8/1979, de 17 de marzo, ni en el Real Decreto 475/1978, de 17 de marzo (23), que lo desarrolla. De esa manera, se repitió en Aragón la misma estructura institucional que se dio a los restantes entes preautonómicos.

En efecto, la preautonomía aragonesa se levanta sobre la Diputación General de Aragón, cuyos órganos son el Pleno y los consejeros. Estos, en número de dieciocho, son doce parlamentarios (a razón de cuatro por provincia), los presidentes de las tres Diputaciones Provinciales y un representante de los municipios de cada provincia. Como puede verse, en Aragón tienen mucho mayor peso político las Corporaciones locales que se ven representadas por un tercio de los consejeros, sin llegar a los casos especialmente llamativos de Canarias y Extremadura. Con excepción de su composición, la estructura orgánica de la Diputación General Aragonesa no difiere apenas de la Xunta gallega, salvo en el requisito de que el presidente, el vicepresidente y el secretario no sean de la misma provincia.

Con bastante retraso —nueve meses después de su creación— la Diputación publicó su Reglamento de Régimen Interior (24). Este, en comparación con el Reglamento de la Xunta, resulta mucho más perfecto técnicamente y sin duda menos presidencialista. En primer lugar, se crea *ab initio*, la Comisión de gobierno (que el reglamento gallego no estableció) y se atribuyen al Pleno amplias competencias que en la Xunta corresponde al presidente. En segundo lugar, todos los órganos de la Diputación General, Pleno, presidente, vicepresidente, secretario, consejeros y Comisión de gobierno tienen perfectamente diferenciadas sus funciones, lo que da mayores garantías procesales. En tercer lugar, por último, el Reglamento regula con sumo cuidado el régimen de sesiones y acuerdos del Pleno y de la Comisión de gobierno, aminorándose bastante la discrecionalidad del presidente.

Las competencias de la Diputación General han resultado mucho más reducidas que las que han recibido otros entes preautonómicos. Las normas básicas en esta materia son: el Real Decreto 289/1979, de 26 de enero (25), que transfirió actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, agricultura, urbanismo y turismo; el Real Decreto 694/1979, de 13 de febrero (26), que transfiere competencias de interior, y el Real Decreto 2.917/1979, de

(23) Ambos publicados en el *BOE*, núm. 66, 18 de marzo de 1978.

(24) *Boletín Oficial de la Diputación General de Aragón*, núm. 5, 22 de diciembre de 1978.

(25) *BOE*, núm. 46, 22 de febrero de 1979.

(26) *BOE*, núm. 81, 4 de abril de 1979.

7 de diciembre (27), que amplía las transferencias de sanidad vegetal aunque luego éstos no se ejercieran hasta el 1 de julio de 1980 (28). Por el contrario, la Diputación General no ha recibido transferencias en materia de comercio, cultura, sanidad y transportes, que son competencias usualmente recibidas por la mayoría de los entes preautonómicos.

No obstante y dejando a un lado la valoración política de estas transferencias (29), la Diputación General ha creado una estructura administrativa real con la que ha actuado en materia de agricultura (30), urbanismo y en la resolución de expedientes relacionados con el poder municipal. Igualmente, el ente preautonómico aragonés ha realizado actividades de importancia para la región aunque no tenía competencias específicas para ello, como es el dictamen sobre la repercusión en el derecho aragonés de la modificación de la mayoría de edad (31) o diversos acuerdos sobre educación (32).

2.1.3. *Canarias*. La preautonomía canaria ha sido, desde el punto de vista jurídico y político, una de las que más variedades de matices ofrecen, tanto por el campo que cubre el régimen preautonómico como por las incidencias que ha arrastrado.

Aunque ninguna región o nacionalidad accedió a la preautonomía sin conflictos, los comienzos de ésta en Canarias resultaron particularmente delicados. En primer lugar, se dio una dura discrepancia entre los dos partidos mayoritarios, UCD y PSOE, pues mientras los centristas querían un régimen muy semejante al que finalmente se estableció por Decreto-ley, los socialistas preferían retrasar la cuestión hasta que la futura ley de Elecciones locales recogiera las peculiaridades político-administrativas de las islas.

Superada esta primera discrepancia, el conflicto se agudizó en el seno

(27) *BOE*, núm. 6, 7 de enero de 1980.

(28) Real Decreto 546/1980, de 21 de marzo (*BOE*, núm. 75, 27 de marzo de 1980).

(29) Sobre la valoración política y la efectividad de las competencias atribuidas a la Diputación General, véase P. J. DÍAZ: «Diputación General de Aragón. Un fantasma demasiado caro», *Andalán*, núm. 289, 3-9 de octubre de 1980, pág. 7.

(30) Decreto de 26 de diciembre de 1978, por el que se crea la Comisión Interdepartamental de Riegos y Aguas (*Boletín Oficial de la Diputación General de Aragón*, número 6, 9 de febrero de 1979). Decreto de 30 de julio de 1979 sobre obras que afecten al Canal del Bajo Ebro (*Boletín Oficial de la Diputación General de Aragón*, número 7, 2 de noviembre de 1979), etc.

(31) Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora (ponente profesor Delgado Echevarría), *Boletín Oficial de la Diputación General de Aragón*, núm. 3, 12 de agosto de 1978.

(32) *Ibidem*.

del partido mayoritario, UCD, a causa de la posición intransigente del senador palmeño de este partido, que pedía representación paritaria para las islas menores en el futuro organismo preautonómico. Con todo, se pudo llegar a un acuerdo, plasmado en el Real Decreto-ley 9/1978, de 17 de marzo (33), pero este conflicto prefiguró otros que posteriormente surgirían.

Dicho Real Decreto-ley apuntaba ya, en su exposición de motivos, que el nuevo órgano preautonómico había sido configurado teniendo en cuenta el hecho de la insularidad, de modo que cada cabildo estuviera representado equilibradamente. Por eso uno de los rasgos distintivos de la preautonomía canaria es la conexión entre el nuevo ente y los cabildos insulares (34), así como el tratamiento especial del régimen fiscal y económico del archipiélago (35).

Ambas peculiaridades se observan, en primer lugar, en la estructura política del Pleno de la Junta, que estaba integrada, antes de las elecciones municipales, por treinta y cinco miembros (veintiocho elegidos por los parlamentarios y uno en representación de cada cabildo). Después de dichas elecciones, estos miembros ascienden a treinta y seis, de los cuales quince representan a los parlamentarios y veintiuno a los cabildos, a razón de tres por cada uno de éstos. Como puede verse, se trata del órgano preautonómico con mayor representación del régimen local, de modo que los representantes de este último sobrepasan a los parlamentarios de forma ostensible el igual que en Extremadura como ya se indicó (36). Se trata, pues, de una Junta pensada para salvar el problema de la presencia de las islas menores mediante un sistema mixto que conjuga la representación de cada isla con una representación global del archipiélago, a lo que se agrega el predominio del

(33) BOE, núm. 66, 18 de marzo de 1978.

(34) Véase sobre el régimen local canario, el tomo primero de los *Estudios de Derecho administrativo especial canario* (Cabildo Insular de Tenerife. Santa Cruz de Tenerife, 1967), con trabajos de ALEJANDRO NIETO, LEOPOLDO DE LA ROSA, LÁZARO SÁNCHEZ-PINTO, JOAQUÍN VALLE BENÍTEZ, ALONSO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, JUAN JOSÉ MARI CASTELLÓ-TÁRREGA y JOSÉ GABALDÓN LÓPEZ. Más modernamente, LUIS BURGÓN: «Bosquejo del régimen local canario», en TRUJILLO: *op.*, págs. 709-720; LEOPOLDO DE LA ROSA: «Los entes locales y la futura Comunidad Autónoma», *Información Comercial Española*, núm. 549, mayo de 1979, págs. 113-115.

(35) Sobre el régimen fiscal canario, véase: FRANCISCO CLAVIJO: «El régimen fiscal de Canarias», *Documentación Administrativa*, núm. 181, enero-marzo 1979, páginas 710-731.

(36) Véase DIEGO MARTÍNEZ DE LA PEÑA GONZÁLEZ, JUAN BRAVO DE LAGUNA y JUAN LU: «Sugerencias para un régimen autonómico provisional del archipiélago canario», en TRUJILLO: *op. cit.*, págs. 641-662, donde se proponen muchos de los criterios que luego adoptó el Decreto-ley, si bien éste difiere de las opciones presentadas para la organización política de la Junta.

recuento de votos por isla sobre los resultados electorales totales del archipiélago. Esta búsqueda de la paridad insular se refleja también en la composición del Consejo Permanente, formado por siete miembros procedentes de los cabildos y otros siete elegidos por los parlamentarios.

El Reglamento de Régimen Interior de la Junta, aprobado el 1 de octubre de 1979 (37) desarrolló con minuciosidad toda la estructura política del ente preautonómico. Se trata, en efecto, de uno de los reglamentos más minuciosos y más ajustados, pues recoge no sólo lo relativo a la organización de la Junta, sino también las normas de funcionamiento de cada uno de sus organismos, el procedimiento administrativo, el régimen jurídico, el régimen financiero, e incluso los principios para la interpretación del Reglamento y el procedimiento de revisión.

La estructura política que emana del Reglamento se podría caracterizar de «parlamentaria» al igual que el de la Xunta gallega podrá definirse como «presidencialista». Frente a la estructura, un tanto tosca, de la Xunta gallega, la Junta de Canarias se organiza en un órgano deliberante, «legislativo» e impulsor de la política del ente, y en un poder ejecutivo integrado por el Consejo Permanente y el presidente. A su vez, el Pleno se dota de un órgano rector (la Mesa) y otro de colaboración con el presidente para ordenar los trabajos de la Asamblea (la Junta de portavoces). Además, el Pleno constituye comisiones de trabajo con la misma caracterización que tienen en el Reglamento provisional del Congreso de los Diputados. Todo ello se completa con una regulación muy estricta de las funciones de cada órgano con la orientación parlamentaria ya explicada. Por último —y esto es lo más importante—, el artículo 11.14 prevé el voto de censura del Pleno contra el Consejo Permanente.

El segundo problema «secular» que trató de solventarse en el Decreto-ley es la rivalidad entre las dos provincias canarias (38). Para ello, se establece que la sede de la Junta y sus organismos dependientes radicarán «compartidamente» en Gran Canaria y en Tenerife y que las sesiones podrán celebrarse en cualquiera de las dos islas. Posteriormente, el Reglamento de Régimen Interior ordenó establecer en cada isla una delegación de la Junta.

Pero además de la rivalidad «secular» entre las dos provincias, la preautonomía canaria ha tratado de resolver la desigualdad entre las dos islas grandes y las cinco pequeñas. A tal fin, además de la importante representación que ostentan los cabildos en la Junta —cuyas actuaciones coordina esta últi-

(37) *Boletín Oficial de la Junta de Canarias*, núm. 1, 1 de abril de 1980.

(38) Véase el estudio definitivo de MARCOS GUIMERÁ PERAZA: *El pleito insular (1808-1936)*, Caja General de Ahorros, Santa Cruz de Tenerife, 1966.

ma— en Canarias se ha dado un proceso inverso al de las restantes preautonomías donde los entes se encuentran en una posición intermedia desde la que reciben competencias del Estado, por un lado, y de las Diputaciones Provinciales, por otro. Por el contrario, el acuerdo del Pleno de la Junta de 17 de enero de 1980 (39) aprobó que los cabildos podían recibir transferencias de entre las que el Estado ha delegado en la Junta. Este acuerdo no deja de tener manifiestas irregularidades, pues al socaire de aprobar la asunción de algunas competencias y rechazar otras se introdujo, como hemos observado, un auténtico sistema especial de organización de las actividades de la Junta que, al no estar previsto en el Decreto-ley que creó ésta ni en los decretos de desarrollo del mismo o de transferencia de competencias, resulta cuando menos una extravagancia jurídico-administrativa.

Por último, otro de los puntos en que se refleja la excepcionalidad de la preautonomía canaria está recogido en la disposición adicional del Real Decreto-ley 9/1978, de 17 de marzo. Esta disposición autoriza al Gobierno a modificar el régimen de la Junta Interprovincial de Arbitrios Insulares y de la Junta Económica Interprovincial de Canarias, así como para fijar los porcentajes que corresponden a la Junta de Canarias de los fondos recaudados por la Junta Económica Interprovincial, todo ello con objeto de crear un fondo de solidaridad para corregir los desequilibrios interinsulares (40). Con este fin, el Real Decreto 997/1978, de 12 de mayo (41) aprobó la ordenanza fiscal reguladora de la tarifa especial del arbitrio insular a la entrada de mercancías en las islas Canarias, por el que se transfirieron a la Junta las facultades que hasta entonces ostentaba la Junta Económica Interprovincial.

Pero las peculiaridades del régimen preautonómico canario no se paran en su organización política ni en el tratamiento específico que reciben su insularidad y su régimen fiscal. La constitución de la Junta Canaria ha dado lugar al primer recurso contencioso-electoral instado con motivo de la constitución de un ente preautonómico. No vamos a dar detalles innecesarios de este interesante recurso, que ha sido inteligentemente estudiado por el profesor Parejo (42), pero es necesario recogerlo en esta crónica.

(39) *Boletín Oficial de la Junta de Canarias*, núm. 1, 1 de abril de 1980.

(40) Sobre la importancia de la Ley 30/1972, de 22 de julio, que creó estos órganos, véase: FRANCISCO CLAVIJO: *art. cit.*, y JAIME BASANTA DE LA PEÑA: «Nuevo régimen fiscal de Canarias», *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, núm. 101, 1972, págs. 893-896.

(41) Incomprensiblemente, este decreto no ha sido recogido en la excelente recopilación de *Legislación preautonómica* del I. E. A. L.

(42) LUCIANO PAREJO: «El contencioso electoral canario, primero de los planteados por los regímenes preautonómicos (noticia de la sentencia de la Sala de lo

Finalmente, para no alargarnos excesivamente sobre la preautonomía canaria, conviene señalar brevemente el nivel de competencias alcanzado. Este nivel se encuentra recogido exclusivamente en el Real Decreto 2.843/1979, de 7 de diciembre (43), y regula la transferencia de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas; urbanismo, agricultura, turismo, administración local, cultura y sanidad. Como se puede ver, en un decreto algo tardío en relación a otros entes, el Gobierno ha puesto a la Junta canaria a la altura competencial de los restantes, pues sólo se ha reservado —de las materias habitualmente transferidas— comercio y transportes. Este cúmulo de competencias fue acogido por la Junta con dos tipos de actuaciones. Por un lado, aprobó, en el Pleno del 17 de enero de 1980 un reglamento especial regulador de la distribución de las competencias asumidas en el régimen local (44) y que culminó cuando el Pleno de 21 de abril de 1980 aprobó los reglamentos especiales sobre la distribución de competencias en materia de urbanismo y turismo, respectivamente (45).

Por otro lado, la Junta acordó no asumir las competencias transferidas en materia de cultura hasta que no fueran negociadas con el Gobierno, como afirma el acuerdo del Pleno de 17 de enero de 1980, ya citado (46).

Sería interesante analizar también las actuaciones de la Junta de Canarias en lo relativo a las relaciones con el Mercado Común (47), etc., pero todos estos datos no vendrían sino a confirmar los rasgos sumamente originales del régimen preautonómico canario.

2.1.4. *País Valenciano*. La negociación de la preautonomía valenciana no se diferencia sustancialmente de las que ya hemos examinado hasta ahora: forcejeos entre los partidos, discusiones entre la Asamblea de parlamentarios y el Gobierno en torno a algunas cuestiones (mayor o menor represen-

Contencioso-administrativo de la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife de 9 de junio de 1978)», *Revista del Departamento de Derecho Político* (U. N. E. D.), número 5, invierno de 1979-1980, págs. 229-237. Véase también el auto de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 24 de abril de 1980 acerca de la admisibilidad del recurso de apelación presentado por los recurrentes (*Boletín Oficial de la Junta de Canarias*, núm. 3, 2 de junio de 1980).

(43) *BOE*, núm. 307, 24 de diciembre de 1979.

(44) *Boletín Oficial de la Junta de Canarias*, núm. 1, 1 de abril de 1980.

(45) Ambos se encuentran publicados en el *Boletín Oficial de la Junta de Canarias*, núm. 3, 2 de junio de 1980.

(46) Véase nota 39.

(47) Véase el informe de la Comisión Mixta para el seguimiento de las negociaciones de España con el Mercado Común, publicado en el *Boletín Oficial de la Junta de Canarias*, núm. 2, 18 de abril de 1980.

tación de las corporaciones locales, persistencia de la Asamblea de parlamentarios, número de consejeros, cooficialidad de la lengua, etc.). Finalmente, el Real Decreto-ley 10/1978, de 17 de marzo (48), instituye el Consell del País Valencià, que nace como producto de síntesis de las diversas alternativas que emergieron en la negociación. En efecto, el Consell está formado por quince miembros, de los cuales doce representan a los parlamentarios y tres a las Diputaciones Provinciales. Pasadas las elecciones municipales, los consellers de uno y otro origen quedan igualados en razón a nueve parlamentarios y nueve diputados provinciales.

También fue producto del acuerdo un cierto control político posterior del Plenari de parlamentarios, al que el Real Decreto 477/1978, de 17 de marzo (49), otorgó el control de las normas reglamentarias de régimen interior. Por el contrario, se evitó algún tema polémico como la lengua. Valorando los términos de la negociación y el acuerdo final no se puede ocultar, sin embargo, que quien más criterios impuso fue el Gobierno porque aquellas «concesiones» más llamativas como la menor representación de las Diputaciones Provinciales y la permanencia del Plenari resultaron de escasísima importancia (50).

El Reglamento de Régimen Interior del Consell, aprobado por el Consell el 17 de mayo de 1978 y por el Plenari el 3 de junio del mismo año (51), se asemeja más al gallego que al canario, pues se trata de una norma poco desarrollada, que no contempla el funcionamiento del ente preautonómico con toda su complejidad. En parte, ello se debe a que el reducido número de consellers convierte al Consell en un órgano meramente «ejecutivo» sin que sea posible establecer, en paralelo, un órgano deliberante o de control, pues todo conseller es titular, en principio, de un departamento. Se puede decir, por ello, que el Consell del País Valencià quiebra en cierto modo la estructura dual que tienen los órganos preautonómicos. En cualquier caso, se trata de un reglamento excesivamente simple en cuanto al procedimiento, si bien no se puede decir que sea de orientación presidencialista.

Esta estructura predominante ejecutiva se transforma después de las

(48) BOE, núm. 66, 18 de marzo de 1978.

(49) *Ibidem*.

(50) Acerca del desarrollo de la preautonomía valenciana, véase el excelente trabajo de LLUIS AGUILÓ LUCÍA: «El procés preautonòmic del País Valencià», *Administració Pública*, núm. 2, diciembre 1978, págs. 233-244. También contiene algunas referencias al artículo de JUAN FERRANDO: «Del Estado unitario al Estado autonómico: su proceso», *Revista del Departamento de Derecho Político* (U. N. E. D.), núm. 5, invierno de 1979-1980, págs. 7-19.

(51) *Bulletí Oficial del Consell del País Valencià*, núm. 2, 19 de junio de 1978.

elecciones municipales, como preveía el propio Decreto-ley que creó el Consell, por el Real Decreto 1.029/1979, de mayo, que regula la renovación de los órganos de gobierno de los entes preautonómicos (52). Al ampliarse el número de miembros que proceden de las Corporaciones locales, esta estructura evoluciona hacia una fórmula mixta, asamblearia y ejecutiva, la cual no dejó de provocar conflictos políticos.

En materia de competencias, el Consell del País Valencià ha alcanzado niveles relativamente altos. El Real Decreto 299/1979, de 26 de enero (53), transfirió las de agricultura, urbanismo, turismo, ferias interiores y transporte, y, posteriormente, por medio del Real Decreto 695/1979, de 13 de febrero (54) se transfirió asimismo lo relativo a interior. Sin embargo, en todas éstas se aplazó su efectividad hasta el 1 de junio del mismo año. En otra de las transferencias masivas a los órganos preautonómicos, el Real Decreto 2.917/79, de 7 de diciembre (55), amplía los de agricultura (sanidad vegetal) y finalmente concluyen aquéllas con el Real Decreto 278/80, de 25 de enero (56), que traspasa todo lo relativo a cultura, sanidad y actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas. En conjunto, y con algún retraso importante, como cultura y actividades molestas, el Consell ha llegado a disponer de las competencias que, por regla general, disponen todos los entes preautonómicos, si bien llama la atención que aún carezca de potestad sobre el comercio, a excepción de ferias interiores.

No sería completa esta breve referencia a la preautonomía valenciana si se omitiera el delicado problema de los símbolos, que tanto está enturbiando la convivencia. En base al supuesto «expansionismo» catalán, ha crecido en todo el País Valencià una corriente fuertemente anticatalanista que reivindica la lengua «valenciana» (57), la franja azul de la bandera, etc. Esta polémica en torno a los símbolos se ha reflejado en diversas actuaciones del Consell, como son el Decreto de 17 de junio de 1978 de aprobación del emblema del Consell (58), el Decreto de 24 de abril de 1979, que establece la bandera del órgano preautonómico (59), la Orden de 2 de julio de 1979

(52) *BOE*, núm. 109, 7 de mayo de 1979.

(53) *BOE*, núm. 46, 22 de febrero de 1979.

(54) *BOE*, núm. 81, 4 de abril de 1979.

(55) *BOE*, núm. 6, 7 de enero de 1980.

(56) *BOE*, núm. 44, 20 de febrero de 1980.

(57) Véase los artículos: VICENT VENTURA: «Palos en lugar de votos y un golpe, ¿legal?, a la lengua de los valencianos», *El País*, 1 de agosto de 1980; ALFONS CUÇO: «Aquelarre valenciano», *El País*, 19 de agosto de 1980; desde posiciones opuestas: CARMEN SORIANO: «En defensa de la lengua valenciana», *ABC*, 10 de octubre de 1980.

(58) *Bulletí Oficial del Consell del País Valencià*, núm. 3, 9 de agosto de 1978.

(59) *Bulletí Oficial del Consell del País Valencià*, núm. 7, 30 de mayo de 1979.

que acuerda publicar un recurso interpuesto por un conseller contra el decreto que aprobó la bandera (60), etc. Conflicto bajo el que laten, como es evidente, diversos intereses de claro contenido político (61) y que se proyecta en la propia política del Gobierno, cuya Orden de 9 de enero de 1979 y el posterior Real Decreto 2.003/1979, de 3 de agosto (62) sobre la lengua valenciana fueron muy mal acogidos por las fuerzas políticas de izquierda.

2.1.5. *Andalucía.* La preautonomía andaluza ha sido una de las más laboriosas de un proceso general de por sí complicado. Los conflictos nacieron inmediatamente después de las elecciones legislativas de 1977 cuando la constitución de la Asamblea de parlamentarios sufrió un cierto retraso a causa de la actitud del PSOE que no deseaba integrarse en un órgano de este tipo si carecía de poderes. Finalmente, en el otoño de 1977 los socialistas rectificaron una postura que no habían mantenido en otras regiones. El segundo obstáculo vino del Gobierno, que pretendía establecer un régimen preautonómico muy parecido al de Cataluña, con un presidente designado por el propio Gobierno y con poderes amplísimos. Cuando UCD comprendió lo descabellado del proyecto se pudo iniciar la negociación, en noviembre de 1977, pero en el instante en que se daba por concluida aquélla, el Gobierno planteó importantes desacuerdos centrados en torno a: *a)* forma de elección del presidente; *b)* poderes de éste; *c)* representación de las Diputaciones Provinciales; *d)* incorporación de Ceuta y Melilla. Hubo un largo forcejeo, pero a mediados de abril de 1978 se obtuvo el acuerdo definitivo y se pudo promulgar el Real Decreto-ley 11/1978, de 27 de abril (63).

A consecuencia de tan fuertes discrepancias y con las características territoriales y demográficas de Andalucía, su régimen preautonómico presenta algunas particularidades que conviene destacar. En primer lugar, se trata del primer ente preautonómico cuyo Decreto-ley de creación establece, *ab initio*, una estructura biorgánica, con asamblea (Pleno) y órgano ejecutivo (Consejo Permanente). El Pleno se compone de treinta y nueve miembros, de los cuales treinta y uno son elegidos por los parlamentarios y ocho por las Diputaciones Provinciales. El Consejo Permanente queda integrado por quince parlamentarios en proporción a los resultados electorales y dos repre-

(60) *Butlletí Oficial del Consell del País Valencià*, núm. 9, 15 de julio de 1979.

(61) Véase el interesante trabajo de GUSTAU MUÑOZ: «'Anticatalanisme' i recuperació nacional del País Valencià», *Nous Horitzons*, núms. 47-48, octubre-noviembre 1978, págs. 70-77.

(62) *BOE*, núm. 48, 24 de febrero de 1979, y núm. 202, 23 de agosto de 1979, respectivamente.

(63) *BOE*, núm. 101, 28 de abril de 1978.

sentantes de las Diputaciones Provinciales. El presidente es elegido por el Pleno y tiene que ostentar la condición de parlamentario. Una vez celebradas las elecciones locales, esta composición varía, pues los miembros descienden a treinta y uno, y la relación parlamentarios/diputados provinciales se invierte en beneficio de estos últimos que se reservan dieciséis puestos en tanto que los primeros solo tienen quince. El nuevo Consejo Permanente se amplía a diecisiete miembros, pero con una proporción inversa al Pleno, es decir, nueve parlamentarios y ocho diputados provinciales.

Del Decreto-ley de creación de la Junta y del Real Decreto 832/1978, de 27 de abril (64), que lo desarrolla, no se puede deducir que la existencia de dos órganos aproxime al ente a un régimen «parlamentario». Es cierto que se concreta mucho más que en otros órganos preautonómicos y que el artículo cuarto del Decreto-ley establece que el Consejo Permanente «es el órgano ordinario del Gobierno y administración de la Junta», pero al Pleno sólo se le asigna específicamente decidir acerca de los propuestos que le somete el Consejo Permanente de acuerdo con lo que determinan las normas de régimen interior. Parece, pues, que el espíritu del Decreto-ley no iba más allá de constituir un Pleno limitado a actuar bajo el impulso político del órgano de gobierno sin mayores posibilidades de control.

Las normas a que se remitía el Real Decreto-ley fueron publicadas mediante el Decreto de la Junta 16/1979, de 9 de octubre (65) y vienen a confirmar esta apreciación. Sin el rigor jurídico y la minuciosidad del Reglamento canario, estas normas establecen un sistema notablemente presidencialista, especialmente en su artículo octavo que establece las limitadas competencias del Pleno y contiene, como cláusula final, el siguiente epígrafe: «decidir sobre cuantas cuestiones le someta el Consejo Permanente». Por su parte, éste acapara competencias decisivas como es el proponer al Gobierno las medidas que afecten a Andalucía (en la Junta canaria, por ejemplo, esto compete al Pleno), crear instituciones, designar los miembros de las Comisiones mixtas, etc. Incluso la posibilidad de que el Pleno censure al Consejo Permanente está tratada de forma sumamente imprecisa: «el Presidente responderá de su gestión ante el cuerpo electoral que lo eligió» (artículo 14) (66).

La Junta de Andalucía ha disfrutado de un nivel relativamente limitado de transferencias. El Real Decreto 698/1979, de 13 de febrero (67), traspasó

(64) *Ibidem*.

(65) *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, núm. 3, 11 de octubre de 1979.

(66) Las normas de régimen interior se complementan posteriormente con el Decreto 43/1979, de 19 de diciembre, que contiene una instrucción circular sobre actuación administrativa (*Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, núm. 1, 15 de enero de 1980).

(67) *BOE*, núm. 82, 5 de abril de 1979.

las materias de Administración local, agricultura, transportes, urbanismo, turismo y actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, pero incluso este Decreto quedó en suspenso en lo que atañe a urbanismo —hasta finales de 1979 (68)—, así como se retrasó el traspaso de sanidad vegetal y enología que reguló el Real Decreto 2.917/1979, de 7 de diciembre (69). Da la impresión de que el Gobierno ha mantenido una actitud cautelosa hacia la Junta (70), de forma que no ha facilitado la transferencia de competencias de verdadera incidencia social y política, como el urbanismo (que la propia Junta pidió su aplazamiento) y, en cambio, ha procurado que el ente preautonómico se haga cargo de responsabilidades difíciles y anacrónicas como la tutela sobre las Corporaciones locales (71). Todo ello, además, en un marco de crisis económica y social sobradamente conocido y sobre el que la Junta no ha podido incidir.

2.1.6. *Baleares*. Desde que se inició la negociación en el seno de la Asamblea de parlamentarios baleares surgió una cuestión totalmente desconocida en otras regiones: que el futuro órgano preautonómico sustituyera a la Diputación Provincial. Este deseo más la cooficialidad del catalán, la asunción de competencias en materia de enseñanza y las dudas en torno a la representatividad de las islas menores fueron los puntos de discusión de una negociación sumamente larga que no concluyó hasta junio de 1978, cuando el Real Decreto-ley 18/1978, de 13 de junio, creó el Consell General Interinsular de Baleares (72).

El órgano preautonómico balear tiene la peculiaridad de confundirse con las instituciones de la Administración local, caso único de toda la enmarañada experiencia preautonómica. De acuerdo con ello, el Decreto-ley establece, como en las restantes preautonomías, una composición provisional hasta tanto se celebran las elecciones locales y se remite a la Ley de Elecciones Locales (que no había sido promulgada aún) para la regulación definitiva de su orga-

(68) Real Decreto 1.550/1979, de 29 de julio (*BOE*, núm. 156, 30 de junio de 1979).

(69) *BOE*, núm. 6, 7 de enero de 1980. El Real Decreto que aplaza la efectividad de estas competencias es el 546/1980, de 21 de marzo (*BOE*, núm. 75, 27 de marzo de 1980).

(70) Véase el interesante trabajo de J. VALLES FERRER y A. GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ: «Las transferencias de competencias del Estado a la Junta de Andalucía. Análisis comparativo con las recibidas en Cataluña y en el País Vasco», *Revista de Estudios Regionales*, vol. II, extr., 1980, págs. 241-257.

(71) VICENTE THEOTONIO CACARES: «Autonomía y dependencia de las corporaciones locales andaluzas», *Revista de Estudios Regionales*, vol. II, extr., 1980, páginas 599-627.

(72) *BOE*, núm. 155, 30 de junio de 1978.

nización. Por ello mismo es sumamente significativo —visto desde la perspectiva de la Administración local— que el órgano de nueva creación se vea «tutelado» por los parlamentarios de la región al ordenar el Real Decreto 1.517/1978, de 13 de junio (73), que desarrolló el Decreto-ley, que las normas de régimen interior del Consell —es decir, de un órgano del régimen local— sean aprobadas por los parlamentarios (74).

Por este motivo, el Real Decreto-ley 18/1978 se presta a menos comentarios que otros. En cambio, para conocer la preautonomía balear hay que remitirse a la Ley 39/1978, de 17 de julio, que regula las elecciones locales. Esta norma dedica los artículos 39 y 40 al régimen local balear, tanto en su organización insular (Consejos insulares) como en su organización general y preautonómica (Consejo interinsular), de tal forma que este último se constituye por la agrupación de todos los consejeros insulares (veinticuatro por Mallorca, doce por Menorca y otros tantos por Ibiza-Formentera) y su presidente es elegido de la misma manera que los presidentes de las Diputaciones Provinciales.

Acerca de las competencias del ente preautonómico resulta de interés el mencionado artículo 40 de la Ley de Elecciones Locales que atribuye las de la antigua Diputación Provincial a los Consejos Insulares y reserva al Consejo Interinsular exclusivamente aquellos servicios que su eficacia o por razones sociales y económicas no correspondan a los primeros. Políticamente se comprende que la disolución de la Diputación Provincial se haga, fundamentalmente, en beneficio de las islas, para evitar las suspicacias y la rivalidad (75), pero está claro, sin embargo, como han señalado Cosculluela y Muñoz Machado (76) que estamos ante una grave laguna legal porque la Ley no establece quién tiene competencia para realizar la distribución. Por eso fue necesario que el Gobierno dictara, tardíamente, el Real Decreto 2.873/1979,

(73) *Ibidem.*

(74) No están totalmente acertados, por ello, LUIS COSCULLUELA y SANTIAGO MUÑOZ MACHADO, en su excelente obra *Las elecciones municipales (comentarios a la Ley 39/1978, de 17 de julio)* («El consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 1979, página 371), al alarmarse de que la ley no haga mención a la organización del Consejo Interinsular, pues —quizá incorrectamente— es una función que compete a los parlamentarios y al propio órgano preautonómico.

(75) Véase JOAN F. LÓPEZ-CASANOVAS: «Menorca i la pre-autonomia», *Nous Horitzons*, núms. 47-48, octubre-noviembre 1978, págs. 50-55; B. COLOM I PASTOR: *L'Estatut d'autonomia de les Illes Balears*, Barcelona, 1979; ANTONI TARABINI y CELESTÍ ALOMAR: «El Fet Nacional a les Illes, avui i demà», *Taula de Canvi*, núm. 1, septiembre-octubre 1976, págs. 36-48.

(76) LUIS COSCULLUELA y SANTIAGO MUÑOZ MACHADO: *op. cit.*, págs. 373-374.

de 17 de diciembre (77), que regula la distribución de competencias de la extinguida Diputación Provincial.

En cuanto al nivel de competencias transferidas, se ha llegado a un nivel aceptable, pero con notable tardanza. El Real Decreto 2.245/1979, de 7 de septiembre (78), transfirió urbanismo, agricultura, ferias interiores, turismo, transportes. Administración local y actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas. Posteriormente, el Real Decreto 2.917/1979, de 7 de diciembre (79), amplió las transferencias agrícolas hasta la sanidad vegetal y la enología. Aunque el Consell no ha logrado competencias culturales, que era uno de los caballos de batalla de la negociación preautonómica, en conjunto las materias transferidas tienen gran incidencia socioeconómica en el archipiélago, como el turismo y el urbanismo.

2.1.7. *Extremadura.* La preautonomía extremeña advino a través de las mismas tensiones que sacudieron a otros entes. En este caso, el conflicto vino de la resistencia de los parlamentarios a conferir voz y voto a los representantes de las Diputaciones Provinciales por no haber sido elegidas éstas democráticamente. Fue necesario que la Asamblea de parlamentarios aprobara un nuevo texto que al fin obtuvo el acuerdo del Gobierno y fue aprobado mediante el Real Decreto-ley 19/1978, de 13 de junio (80).

La Junta Regional de Extremadura tiene la particularidad, con respecto a otras, de establecer —una vez celebradas las elecciones locales— una representación directa de los municipios, distinta de la que tienen las dos Diputaciones Provinciales. De acuerdo con esta distribución, la Junta se compone de diez parlamentarios (cinco por provincia), un representante de cada Diputación Provincial y seis representantes de los municipios de cada provincia, de acuerdo con un baremo que se establece por el tamaño de los mismos. A estos miembros se añade el presidente que ha de ser elegido por unanimidad y, de no darse ésta, sólo por los parlamentarios. Como es habitual, el Real Decreto 1.518/1978, de 13 de junio (81), introdujo la colaboración de todos los parlamentarios de la región al otorgarles la aprobación del Reglamento de Régimen Interior. No deja de ser llamativa esta presencia directa de los municipios, muy acorde con la importancia que otorga a éstos la Constitución en la iniciación del proceso autonómico.

Después de un recurso contencioso-administrativo que reconoció las irre-

(77) BOE, núm. 312, 29 de diciembre de 1979.

(78) BOE, núm. 235, 1 de octubre de 1979.

(79) BOE, núm. 6, 7 de enero de 1980.

(80) BOE, núm. 155, 30 de junio de 1980.

(81) *Ibidem.*

gularidades habidas en la primera elección de presidente del ente preautonómico, se ha llegado, con gran lentitud, a las primeras transferencias de competencias. Estas no se han logrado hasta finales de 1979, cuando el Real Decreto 2.912/1979, de 21 de diciembre (82), otorgó a la Junta Regional las materias de urbanismo, agricultura, ferias interiores, turismo, transportes, Administración local, cultura, sanidad y actividades molestas, peligrosas, insalubres y nocivas. Estas competencias fueron retrasadas en su efectividad hasta el 1 de julio de 1980 (83), de modo que difícilmente se puede hacer una valoración de su proyección política, aunque se percibe, por parte de la Junta, una voluntad de gestionarlas inmediatamente que se prueba en los decretos del ente preautonómico asignando estas competencias a los distintos consejeros (84).

2.1.8. *Castilla y León*. Se trata de la región que más dificultades ha soportado para delimitar definitivamente su ámbito territorial. A pesar del regionalismo que se extiende en algunos núcleos políticos y culturales es una de las regiones con menor sentimiento autonomista (85) y ello explica la lentitud con que se constituyó la Asamblea de parlamentarios. Pero después de constituirse ésta, la preparación del régimen preautonómico no se dilató excesivamente, de modo que el Real Decreto-ley 20/1978, de 13 de junio (86), creó el Consejo General de Castilla y León.

El Decreto-ley se preocupó, ante todo, de dar vías de solución al problema de los límites territoriales de la región. Desde mucho tiempo atrás se conocía la negativa de los parlamentarios cántabros y riojanos a integrarse en el ente preautonómico y que incluso habían realizado diversas gestiones infructuosas para conseguir órganos propios en sus respectivas provincias. Pero también los parlamentarios de la provincia de León se mostraban sumamente reticentes. Para dar una salida a esta situación, se fijó —por primera vez en los regímenes preautonómicos— un procedimiento de incorporación «voluntaria» al Consejo General. Mientras que los anteriores Decretos-leyes se limitaban a definir el ámbito territorial del nuevo ente, forzando la presen-

(82) *BOE*, núm. 5, 5 de enero de 1980.

(83) Real Decreto 546/1980, de 21 de marzo (*BOE*, núm. 75, 27 de marzo de 1980).

(84) Se trata de nueve decretos de la Junta Regional de fecha 11 de marzo de 1980 y que fueron publicados todos ellos en el *BOE*, núm. 68, 31 de marzo de 1980.

(85) Véase LUIS CARRETERO: *La cuestión regional de Castilla la Vieja (El regionalismo castellano)*, Segovia, 1918; CARLOS CARRASCO: *La alternativa de Castilla y León. Datos para una verdadera autonomía*, eds. de la Torre, Madrid, 1978; JUAN PABLO MANUECO: *El nacionalismo: una última oportunidad para Castilla*, Prielsa, Guadalajara, 1980.

(86) *BOE*, núm. 155, 30 de junio de 1978.

cia de las provincias definidas dentro de ese ámbito, en Castilla y León el Decreto-ley define igualmente ese ámbito (con inclusión de Santander, Logroño y León), pero la delimitación no produce por sí misma la incorporación al Consejo General, sino que ésta debe realizar según lo previsto en la disposición transitoria del Decreto-ley, es decir, mediante la votación entre los parlamentarios de cada provincia que han de decidir por mayoría de dos tercios. En virtud de este requisito, hasta entonces no establecido, las provincias de Santander, Logroño y León no se incorporaron al Consejo.

La estructura política del Consejo General, a causa del gran número de provincias que lo integran, se organiza siguiendo el modelo de la Junta de Andalucía, es decir, diferenciando desde el Decreto-ley fundacional un órgano ejecutivo (la Junta de Consejeros) y un órgano deliberante (el Pleno). El Pleno, después de la celebración de las elecciones locales, se compone de cuatro parlamentarios por provincia y cuatro representantes de las Diputaciones Provinciales, elegidos en ambos casos por el sistema mayoritario con reserva de un puesto a las minorías. La Junta de Consejeros también se constituye paritariamente a razón de un parlamentario y un diputado provincial por cada provincia y cuatro más —de ambas condiciones— en representación de las minorías. Asimismo, celebradas las elecciones locales, el presidente puede ser indistintamente parlamentario o diputado provincial.

El Consejo General publicó inmediatamente después de su constitución un Reglamento de Régimen Interior publicado sin fecha en el *Boletín Oficial del Consejo General de Castilla y León* (de fecha 2 de mayo de 1979). Se trataba de un Reglamento provisional hasta la remodelación del órgano pre-autonómico en las elecciones locales, pero era de una notable calidad técnica. La estructura política establecida en el Reglamento es claramente «parlamentaria», pues se atribuyen al Pleno las funciones más importantes (establecer las directrices políticas, integrar y coordinar las Diputaciones Provinciales, designar los miembros de las Comisiones mixtas, etc.), en tanto que la Junta de Consejeros es definida como órgano delegado del Pleno y «especialmente ejecutivo del mismo». Además, el Reglamento describe con bastante precisión el funcionamiento de cada órgano del Consejo General. El segundo Reglamento, aprobado por Decreto 2/1980, de 25 de enero (87), matiza el «parlamentarismo», de modo que —sin reducir aparentemente las funciones del Pleno— se amplían y definen mucho más las facultades de la Junta de Consejeros que deja de definirse como órgano delegado del Pleno.

El Consejo General de Castilla y León es un caso notable de órgano polí-

(87) *Boletín Oficial del Consejo General de Castilla y León*, núm. 6, 26 de enero de 1980.

tico descentralizado que en dos años y medio de existencia no ha recibido transferencias del Estado. Su existencia es, por ello, sumamente pobre ya que casi ha tenido como única competencia realizar nombramientos de altos cargos más algunas actividades con proyección cultural como es la creación del Instituto de Economía de Castilla y León.

Tiene interés analizar la posterior incorporación de León y la exclusión voluntaria de los parlamentarios segovianos, como muestra de las irregularidades jurídicas de las que aún adolecen los entes preautonómicos como consecuencia de las lagunas legales. Empezando por Segovia, esta provincia plantea un problema de riquísimos matices jurídicos que afectan a la propia naturaleza de los entes preautonómicos. Dicho problema se remonta a octubre cuando los tres parlamentarios de UCD de la provincia deciden retirarse del Consejo General, en tanto que el cuarto parlamentario —del PSOE— se mantiene en el ente. Por su parte, los representantes de la Diputación Provincial segoviana dejan de acudir a las sesiones del Consejo sin dar ninguna explicación política. Bajo estos hechos tan simples subyace, sin embargo, un cúmulo de cuestiones de naturaleza jurídica que conviene precisar. En primer lugar, hay que constatar que el Decreto-ley que estableció la preautonomía castellano-leonesa —y que excepcionalmente establece un procedimiento de incorporación *voluntaria* de cada provincia— no prevé nada acerca de la retirada del Consejo. Si siguiéramos la vieja teoría constitucional del «paralelismo de las formas» podríamos llegar a la conclusión de que esta retirada se puede realizar mediante el mismo procedimiento de la integración. Ahora bien, además de tratarse de una teoría anacrónica, hay dos factores que imposibilitan su aplicación: 1) el Decreto-ley otorgó exclusivamente a los parlamentarios la facultad de decidir sobre su integración porque los otros órganos integrantes del Consejo, las Diputaciones Provinciales, carecían por aquel entonces de legitimidad democrática, lo que no es el caso actual, por lo que estas Diputaciones —y no sus representantes— deben dar su acuerdo a la posible retirada; 2) un órgano preautonómico, incluso aunque carezca de competencias, no es una federación de provincias a las que se suman voluntariamente todas aquellas que lo deseen: por ende, es dudoso que la mayoría de los representantes de los parlamentarios de la provincia estén legitimizados para decidir acerca de la exclusión de su provincia en el Consejo General.

Sintéticamente, y a falta de tiempo para desarrollar estas cuestiones nada baladíes, que muestran las grandes lagunas que tiene la legislación preautonómica, el caso de León resulta mucho más sencillo, y de hecho se ha incorporado al Consejo General sin la menor dificultad. Ahora bien, vuelve a surgir un tema delicado. Si la representación leonesa en el órgano preautonómico corresponde a cuatro parlamentarios y a cuatro dipu-

tados provinciales, ¿sigue teniendo validez la disposición transitoria del Decreto-ley, que otorgaba exclusivamente a los parlamentarios de la provincia la decisión acerca de la integración? Cabe dudar de la legalidad de esta disposición desde el momento en que los diputados provinciales ostentan plenamente una legitimación democrática de la que antes carecían. Y si bien en León no ha habido ningún tipo de conflicto porque, finalmente, la mayoría de los parlamentarios y de los diputados provinciales coincidieron en la incorporación al Consejo General como consecuencia de su previa incorporación al proceso de iniciativa autonómica, no sabemos cómo se habría canalizado el conflicto si la Diputación Provincial hubiera rechazado la incorporación.

2.1.9. *Asturias.* Junto a Murcia, Asturias ha sido la región que más retraso ha sufrido en la concesión de su régimen preautonómico. A pesar de que su Asamblea de Parlamentarios se constituyó en julio de 1977 y que en diciembre del mismo año se había llegado a redactar un texto que fue entregado al Gobierno, la preautonomía no fue aprobada hasta septiembre de 1978. Las dificultades que impidieron avanzar se pueden sintetizar en: 1) la articulación con la Diputación Provincial, lo que llevó a proponer al Gobierno que el ente preautonómico se disolviera después de celebrarse las elecciones locales; 2) el rechazo por parte de todos los partidos, excepto Alianza Popular, a integrar a algún representante de la Diputación Provincial hasta tanto se celebraran las elecciones locales, lo que implicaba, a su vez, que el órgano preautonómico quedaba subsumido en la Asamblea de Parlamentarios, a lo que se negaba el Gobierno; 3) la estructura política del nuevo órgano, para la que UCD proponía la elección por circunscripciones. Estos problemas determinaron momentos de notable crispación entre los parlamentarios y a acusaciones contra el Gobierno.

Finalmente, el Real Decreto-ley 29/1978, de 27 de septiembre (88), resolvió el conflicto de manera cuasi salomónica. Para el período transitorio, anterior a las elecciones locales, el Consejo Regional se forma con catorce parlamentarios y un representante (simbólico) de la Diputación Provincial. Después de estas elecciones, el número de representantes de la Diputación se amplía asimismo a catorce, ya con derecho a participar en la elección a presidente del Consejo Regional. También como resultado del acuerdo de las fuerzas políticas, entre las competencias del Consejo Regional está informar

(88) *BOE*, núm. 242, 10 de octubre de 1979. Obsérvese que hasta entonces estos decretos-leyes se publicaban al día siguiente de su aprobación en Consejo de Ministros, en tanto que éste tardó trece días en llegar al *BOE*.

a la Diputación Provincial y ser informado por ésta de sus respectivos planes de actuación.

Como se desprende de esta estructura política, las normas de régimen interior tenían que realizar un gran esfuerzo para especificar y organizar el funcionamiento del Consejo Regional, ya que en lo que a ello respecta el Decreto-ley de creación y el Real Decreto 2.405/1978, de 29 de septiembre (89), nada aclararon. A este fin, quince días después de constituirse formalmente el Consejo Regional, éste aprobó el Reglamento de Régimen Interior (90). Como en el período transitorio el Consejo tiene la naturaleza de órgano ejecutivo, deliberante y «ejecutivo», su estructura política se simplifica bastante, aunque conviene destacar que ésta es sumamente democrática, ya que quedan resguardados los derechos del Pleno y de cada consejero frente a un presidente dotado de relativamente pocos poderes.

Después de las elecciones locales se reestructuró el Consejo y la ampliación exigió promulgar un nuevo Reglamento de Régimen Interior que se aprobó por Decreto 39/1979, de 1 de agosto (91). Así nació un órgano ejecutivo (la Comisión Permanente) y un órgano deliberante (el Consejo Pleno), lo que obligó a distribuir las funciones de ambos con criterios «parlamentarios», si bien no aparece explícitamente la posibilidad de censurar al Consejo Pleno (lo que, no obstante, se deduce explícitamente del artículo 10 h) e i) al atribuirse al Consejo Pleno la elección de presidente, vicepresidente, secretario y consejeros). Por otra parte, aunque la figura del presidente aparece mucho más perfilada, no puede decirse que sus potestades aparecieran agrandadas. Pero esta estructura aún habría de sufrir algunas modificaciones que se plasmaron en el nuevo Reglamento aprobado por Decreto 18/1980, de 4 de agosto (92) y que es el resultado de una larga crisis política en la que los partidos minoritarios —Partido Comunista de Asturias y Alianza Popular— se consideraron postergados por los mayoritarios. El nuevo Reglamento, no obstante, introduce claros elementos de control sobre la Comisión Permanente [artículos 11 a) y 13], aunque la reforma iba dirigida a reducir el número de consejerías.

Para el retraso con que llegó al régimen preautonómico, el Consejo Regional ha recibido un conjunto de competencias bastante amplio. El Real

(89) *Ibidem.*

(90) *Boletín Oficial del Consejo Regional de Asturias*, núm. 1, 19 de enero de 1979.

(91) *Boletín Oficial del Consejo Regional de Asturias*, núm. 4, 1 de septiembre de 1979.

(92) *Boletín Oficial del Consejo Regional de Asturias*, núm. 10, 15 de septiembre de 1980.

Decreto 2.874/1979, de 17 de diciembre (93), transfirió urbanismo, agricultura, ferias interiores, turismo, transportes, administración local, cultura, sanidad y actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas. En cambio, el ente preautonómico no consiguió, como pretendía, competencias en materia de trabajo, que sólo tienen Cataluña y el País Vasco.

2.1.10. *Murcia*. Se trata de una región que ha atravesado las mismas vicisitudes que Asturias. Aunque desde septiembre de 1977 se estaba hablando de su régimen preautonómico (e incluso UCD y PSOE redactaron sendos borradores) hasta enero de 1978 no se reunió la Asamblea de Parlamentarios de manera formal. Esta decidió preparar el borrador definitivo con el que negociar con el Gobierno, pero su elaboración resultó notablemente lenta y no fue terminado hasta marzo de 1978, en su primera redacción. A partir de esa fecha comenzó una negociación lenta y difícil en la que incluso se llegó a insinuar que la resolución de la preautonomía murciana dependía de la de Asturias, por tener en común la uniprovincialidad. Finalmente, y como se suponía, ambas preautonomías se aprobaron el mismo día.

El Real Decreto-ley 30/1978, de 27 de septiembre (94), resolvió los mismos problemas que surgieron en Asturias. Para el período transitorio, previo a las elecciones locales, el Consejo Regional se componía de todos los parlamentarios de la región, un representante de la Diputación Provincial y tantos representantes del territorio como parlamentarios, designados precisamente por estos últimos. Esta fórmula original pretendió dar representación a los partidos extraparlamentarios. Después de las elecciones el representante de la Diputación Provincial y los del territorio fueron sustituidos por diputados provinciales.

A diferencia del Decreto-ley asturiano, el que crea el Consejo Regional murciano prevé que después de las elecciones municipales podrá funcionar en Pleno y en Comisión Permanente, de acuerdo con el Reglamento de Régimen Interior, las cuales —según el Real Decreto 2.406/1978, de 29 de septiembre (95)— han de ser aprobadas por todos los parlamentarios de la región, que fue aprobado el 10 de diciembre de 1979 junto a unas Normas Complementarias sobre Áreas de Responsabilidad del Consejo Regional (96).

En punto a transferencias, el Consejo Regional ha seguido un camino muy parecido a Asturias, aunque con mayor retraso. Estas no han llegado hasta

(93) BOE, núm. 312, 29 de diciembre de 1979.

(94) BOE, núm. 242, 10 de octubre de 1979.

(95) *Ibidem*.

(96) Ambas normas no han sido publicadas en el *Boletín Oficial del Consejo Regional de Murcia*.

la promulgación del Real Decreto 466/1980, de 28 de febrero (97), que transfirió urbanismo, agricultura, turismo, transportes, Administración local, cultura, sanidad y actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, de las cuales han entrado en ejercicio entre el 1 de abril y el 1 de julio de este año, por lo que no hay perspectiva suficiente para valorarlas.

2.1.11. *Castilla-La Mancha*. Es junto, a Castilla-León, el órgano preautonómico más atrasado en competencias y en efectividad política. La carencia de una conciencia autonómica en la región determinó que la Asamblea de Parlamentarios no se constituyera hasta enero de 1978 y que el texto para negociar la preautonomía con el Gobierno no estuviera definitivamente redactado hasta abril de ese mismo año. Finalmente, fue aprobado mediante el Real Decreto-ley 32/1978, de 31 de octubre (98), es decir, el último de los que han regulado preautonomías.

El órgano preautonómico se componía de seis parlamentarios por provincia más un representante de las Diputaciones Provinciales, pero a la celebración de las elecciones locales los parlamentarios se redujeron a cuatro por provincia y otros tantos por las Diputaciones Provinciales. Igual que en el caso de Castilla-León el propio Decreto-ley distribuye la Junta de Comunidades en dos órganos: el Consejo Ejecutivo, con un parlamento y un diputado provincial por provincia, y el Pleno, con la composición que se ha visto. Igualmente, corresponde a todos los parlamentarios de la región dar su acuerdo a las normas de régimen interior.

A nivel de competencias, la Junta de Comunidades carece de auténtica proyección política. El Real Decreto 3.072/1979, de 29 de diciembre (99), transfirió agricultura, ferias interiores, turismo y cultura, pero su ejercicio efectivo, según estableció el Real Decreto 546/1980, de 21 de marzo (100), no se ha realizado hasta el 1 de julio del presente año, por lo que no es posible realizar una valoración que, por otra parte, tendría que ser muy limitada.

(97) *BOE*, núm. 65, 15 de marzo de 1980.

(98) *BOE*, núm. 263, 15 de noviembre de 1978.

(99) *BOE*, núm. 26, 30 de enero de 1980.

(100) *BOE*, núm. 75, 27 de marzo de 1980.