

# Andalucía en la encrucijada estatutaria

MANUEL JOSÉ TEROL BECERRA



El Centro de Estudios Andaluces es una entidad de carácter científico y cultural, sin ánimo de lucro, adscrita a la Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía.

El objetivo esencial de esta institución es fomentar cuantitativa y cualitativamente una línea de estudios e investigaciones científicas que contribuyan a un más preciso y detallado conocimiento de Andalucía, y difundir sus resultados a través de varias líneas estratégicas.

El Centro de Estudios Andaluces desea generar un marco estable de relaciones con la comunidad científica e intelectual y con movimientos culturales en Andalucía desde el que crear verdaderos canales de comunicación para dar cobertura a las inquietudes intelectuales y culturales.

**Las opiniones publicadas por los autores en esta colección son de su exclusiva responsabilidad**



## **Andalucía en la encrucijada estatutaria**

**Manuel José Terol Becerra**  
**Universidad Pablo de Olavide**

### **RESUMEN**

El documento de trabajo se aborda desde los postulados constitucionales. Se reconoce la virtud que ha tenido la Constitución española vigente en orden a conseguir la efectiva descentralización territorial del Estado y no se discute su validez, no sólo jurídica, sino también política.

Le siguen a esa consideración preliminar otras que intentan resumir ordenadamente las distintas fases o períodos por los que ha atravesado la descentralización política en España, intentando destacar el dato del consenso entre los grades partidos políticos en punto a esta descentralización. Como último período se describe la situación subsiguiente a la reforma de los Estatutos de Autonomía aprobados por la vía del art. 143 de la Constitución y la situación que eso ha generado de “descontento” entre las fuerzas políticas de algunas Comunidades Autónomas, País Vasco, Cataluña y Galicia, por lo que entienden significa la negación de sus hechos diferenciales.

Por último, se propone en el documento de trabajo abordar la reforma del Estatuto de autonomía desde una perspectiva específicamente andaluza. Quiere decirse con ello que frente a los modelos vasco y catalán, frente al Plan Ibarretxe y la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía para Cataluña vigente, se propone abordar el futuro autonómico de Andalucía desde la óptica de las necesidades de Andalucía tal y como puede deducirse de las distintas políticas públicas ejercidas o realizadas en Andalucía durante todos estos años de autonomía.

De entre los muchos y valiosos servicios prestados a la sociedad española por su Constitución vigente interesa destacar aquí esa actitud suya propicia a la descentralización política, en virtud de la cual los sujetos convocados por sus disposiciones a erigirse en protagonistas de tal fenómeno han podido pronunciarse, dentro de los límites allí señalados, sobre el fragmento de la organización territorial del poder que les correspondía definir. Recuérdese que el principio dispositivo consagrado en la Norma Constitucional ha permitido, de una parte, ejercer el derecho a la autonomía, reconocido en su artículo segundo a las provincias con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica, para, de acuerdo con ello, constituirse en Comunidades Autónomas y acceder así al nivel de autogobierno que hicieron constar expresamente en sus respectivos Estatutos de Autonomía, de otra. He aquí la razón del protagonismo que, por expreso deseo de la Constitución, como complemento suyo, corresponde a estas últimas normas en la construcción del Estado Autonómico.

A la vista de los resultados obtenidos sería injusto valorar de modo negativo el pacto constituyente tocante a la estructura territorial del Estado. Veintiséis años después de aprobarse la Constitución puede decirse que ha servido para descentralizar España en términos políticos. Bien es verdad que gracias a su continua renovación, en ocasiones requerida de algún ajuste por parte del Tribunal Constitucional. No se olvide que luego de aprobarse los Estatutos de Autonomía del País Vasco, Cataluña y Galicia, pudo asistirse, el 31 de julio de 1981, a la firma de los acuerdos autonómicos entre el Gobierno de UCD y el PSOE, fruto del recelo con que estos grandes partidos nacionales, poco antes actores protagonistas del pacto constituyente, contemplaban la eventual extensión del autogobierno diseñado para las Comunidades Autónomas citadas, a todas las demás aspirantes a serlo por entonces, ávidas por su parte de emular tales ejemplos a la vista. Harto elocuente al respecto es que dichos acuerdos pretendieran reformular aquel pacto constitucional del modo que expresaba el Proyecto de LOAPA y que el Tribunal Constitucional rechazó en su Sentencia 76/1983 de 5 de agosto. No por eso, sin embargo,

dejaron de producir efectos dichos acuerdos autonómicos. Consecuencia inmediata suya fue el intento de adaptar a su referida idea inspiradora, enunciada como un plan racionalizador del proceso autonómico en curso, apenas distanciado del constituyente por su mayor grado de maduración, todos los Estatutos de Autonomía pendientes de adopción por entonces, bien que no sin la corrección que permitió equiparar el autogobierno andaluz a los modelos vasco, catalán y gallego, así como aproximar a éstos los de las autonomías valenciana y canaria.

No se olvide, sin embargo, que sólo Andalucía, recorriendo un camino algo distinto del transitado anteriormente por el País Vasco, Cataluña y Galicia, obtuvo un nivel de autogobierno equiparable al de estas Comunidades Autónomas, sustentado en competencias definidas dentro del marco fijado en el artículo 149 de la Constitución. Mientras que Valencia y Canarias adoptaron sus Estatutos de Autonomía, convirtiéndose en Comunidades Autónomas, con arreglo a un procedimiento por completo diferente del seguido por sus predecesoras. Pues hubieron de acudir ambas a la vía ordinaria de acceso a la autonomía contemplada en el artículo 143 de la Constitución. La única que, en virtud de esos acuerdos, podrían utilizar en adelante los sujetos convocados por esa misma disposición a constituirse en Comunidades Autónomas cuando decidieran hacerlo. Como así sucedió con la única excepción de Navarra, cuyo proyecto de autogobierno, concretado en el de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, elaboró y presentó ante las Cortes el Gobierno de la Nación, ateniéndose al acuerdo previo que, en tal sentido, había alcanzado con la Diputación Foral de Navarra. Todas las cuales se pertrecharon de competencias compuestas con el concurso de materias enumeradas exclusivamente en el artículo 148.2 de la Constitución.

En los casos valenciano y canario, casi inmediatamente después de adoptarse sus Estatutos se aprobarían las Leyes Orgánicas 11/1982, de 10 de agosto, de transferencias a Canarias y 12/1982, de 10 de agosto, de transferencias a la Comunidad Valenciana de competencias de titularidad estatal, con el efecto de dilatar sus correspondientes ámbitos competenciales tal y como fueron definidos en sus respectivos Estatutos. En cambio, las demás Comunidades Autónomas, constituidas con posterioridad a los acuerdos

autonómicos de 1981, quedaron a la expectativa de plantearse si ampliaban o no los suyos y de adentrarse con ello en el camino emprendido por el País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía, hasta el cumplimiento del término enunciado en el artículo 148.2 de la Constitución, es decir, hasta después de transcurridos cinco años desde la aprobación de sus Estatutos respectivos acudiendo al expediente de reformarlos.

No obstante, se aprobó el último Estatuto de Autonomía, el de Castilla y León, por la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, y transcurrió el referido quinquenio sin reforma estatutaria de ninguna clase. Cuando por fin llegaron éstas, a lo largo de 1991, apenas buscaban y consiguieron asegurar la celebración de conjunta de elecciones legislativas por las Comunidades Autónomas de régimen común en fecha fija, concretamente el cuarto domingo de mayo de cada cuatro años. Todavía hubo de producirse la firma, el 28 de febrero de 1992, de los acuerdos autonómicos entre el Gobierno del PSOE y el Partido Popular, antes de asistirse, en 1994, a las reformas estatutarias que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 148.2 de la Constitución, ampliaron las esferas competenciales respectivas de las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Valencia, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares, Madrid y Castilla y León. Al año siguiente se aprobaron los Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla, cerrándose con ello el mapa autonómico, pues todo el territorio nacional quedó parcelado en Comunidades Autónomas.

Por su parte, la primera y única revisión que ha conocido el Estatuto de Autonomía de Canarias, no tendría lugar hasta 1996, como consecuencia de un actuar tan pausado como fructífero de sus instituciones, cuyo mejor relato es el que ofrece la norma en virtud de la cual se operó dicha reforma, esto es, la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, en su Exposición de Motivos:

“En noviembre de 1991 se inició en el Parlamento de Canarias el proceso que habría de conducir a la elaboración de una propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía, como consecuencia de una comunicación presentada por el Gobierno en la que se planteó la necesidad de emprender la reforma y se señalaban las materias que debían ser objeto de ella. A tal efecto, la Cámara acordó crear una comisión de estudio, de acuerdo con las

previsiones del artículo 50 de su Reglamento, a la que se encomendaron los trabajos preliminares de estudio sobre dos bloques de materias: de una parte la ampliación de las competencias de Canarias, y de otra, posibles modificaciones sobre otros aspectos del Estatuto de Autonomía necesitadas de revisión. En diciembre de 1991, quedaban fijadas por el Pleno del Parlamento las normas de funcionamiento de la 'Comisión de Estudio de la Reforma del Estatuto de Autonomía', que quedó constituida el día 9 de enero de 1992. A partir de entonces, la Comisión inicia una prolija tarea de estudio, incorporando a sus trabajos informes de especialistas en las distintas materias incluidas en el plan de trabajo. Concluida esta primera etapa, se da paso en el seno de la Comisión a los debates de contenido político, culminando su cometido en un dictamen que fue elevado al Pleno, que quedó aprobado por éste en sesión del día 15 de julio de 1994. Dicho dictamen tenía por finalidad servir de marco referencial para el ejercicio por los Grupos Parlamentarios de la iniciativa de la propuesta de reforma del Estatuto.

“La presente reforma se basa esencialmente en el dictamen de aquella Comisión de Estudio, pero incorporándose muchas modificaciones respecto del dictamen inicial, fruto de los acuerdos alcanzados por los Grupos Parlamentarios en el Pleno del Parlamento de Canarias. Asimismo, dicho texto, presentado como propuesta de reforma del Estatuto a las Cortes Generales, ha sido objeto en éstas de diversas modificaciones”.

Tan larga maduración de la reforma hubo de comunicarle al Estatuto de Autonomía de Canarias la solidez, fruto de la magnífica factura, que adquirió en virtud de la citada Ley Orgánica 4/1996 de 30 de diciembre. Pues, desde entonces, no ha conocido más reformas. A diferencia de otros muchos Estatutos de Autonomía adoptados por la vía del artículo 143 de la Constitución, como es el caso del aragonés que, luego de su modificación por la Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo, fue reformado de nuevo por la Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre. La primera de una larga serie ampliadora, por segunda vez ,de las competencias definidas en los Estatutos

de Autonomía de Castilla-La Mancha, Murcia, Madrid, Cantabria, Asturias, La Rioja, Las Islas Baleares, Castilla y León y Extremadura.

Con la Ley Orgánica 12/1999, de 6 de mayo, de reforma de la Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Extremadura, no sólo se cierra la acción revisora de los Estatutos de Autonomía mencionados, emprendida años antes con el objetivo, entre otros, de incrementar el nivel competencial de sus respectivas Comunidades Autónomas, sino también una etapa completa en la evolución del Estado Autonómico. Tras la cual, no es exagerado sostener que, con la excepción de Ceuta y Melilla, todas las Comunidades Autónomas han concluido por obtener regímenes de autogobierno equivalentes cualquiera que haya sido su vía de acceso a la autonomía.

Nada tiene de particular esta última circunstancia, subsiguiente a la implementación de las disposiciones que integran el Título VIII de la Constitución, salvo su verosímil provisionalidad, pues no parece que esa situación vaya a prolongarse por mucho tiempo, después de haber recibido, desde antes incluso de aflorar por completo, una contestación del nacionalismo vasco, catalán y gallego, bastante mesurada inicialmente y más radical luego, que ha concluido por crear un estado de opinión, aparentemente compartido por los grandes partidos nacionales, proclive a revisar dicha equiparación de todos los Estatutos de Autonomía. La cual, en efecto, no ha pasado desapercibida en las Comunidades que se constituyeron siguiendo el procedimiento contemplado en el artículo 151 de la Constitución y fueron excluidas de los acuerdos por los que se ha venido renovando el pacto constitucional tocante a la estructura territorial del Estado.

Así lo evidencia el que obedeciendo, quizá, a la estrategia electoral, tantas veces usada por los partidos nacionalistas, de esgrimir algún hecho como un agravio comparativo sufrido por la Comunidad Autónoma en que se desenvuelven –en esta ocasión la pérdida del estatus alcanzado por sus respectivas Comunidades Autónomas antes de las últimas reformas autonómicas mencionadas-, se reunieran el Bloque Nacionalista Galego, Convergencia i Unió y el Partido Nacionalista Vasco, tres veces a lo largo de 1998 –el 16 de julio en Barcelona, el 15 de septiembre en Vitoria, y el 31 de octubre en Santiago de Compostela- y una más el 28 de enero de 2000 en

Barcelona, en torno a unos documentos de trabajo, generadores de otros compartidos por las tres formaciones políticas a modo de conclusiones y presentados en forma de acuerdos, a los que, en conjunto, denominan sus propios autores la Declaración de Barcelona.

Pues bien, como las reuniones anteriores, la última se cerró con una declaración titulada: “Propuesta de texto conjunto para incluir en los programas para su desarrollo legislativo”. De la cual interesa reproducir el apartado que dedica a los compromisos programáticos comunes en el ámbito de la plurinacionalidad:

“1 . Recuperación del concepto de competencias exclusivas y del carácter real de básicas –normas de principios- de la legislación que actualmente lamina las competencias que nos corresponden. Dar prioridad a la reforma de la Ley de Bases de Régimen Local con la finalidad de que permita desarrollar modelos propios adaptados a nuestras realidades nacionales. También a las que afecten a la gestión y recuperación de los recursos naturales propios, como pueda ser el control de las Aguas Interiores y la participación en el control de las aguas de la Zona Económica Exclusiva.

“2. Reforma del Tribunal Constitucional de forma que su designación y composición, garantizando su imparcialidad, tenga presente la pluralidad nacional, cultural y lingüística del Estado.

“3. Analizar el papel del Senado en un estado plurinacional, impulsando las reformas para que refleje en sus objetivos, composición, procedimientos y competencias la realidad plurinacional, pluricultural y plurilingüe del Estado Español.

“4. Apoyar la implantación de un nuevo sistema de financiación que, respetuoso con el carácter plurinacional del Estado garantice la suficiencia, la transparencia y la solidaridad.

“5. Ampliación de las competencias jurídicas, otorgando una función adecuada a los Tribunales Superiores de Justicia, de manera que sean la última instancia en la resolución de litigios y los órganos supremos de interpretación y creación de la doctrina jurisprudencial en sus ámbitos respectivos.

“6. Modificación de la composición, organización y funciones de los Consejos sectoriales para adaptarlos a la realidad plurinacional del Estado.

“7. Supresión definitiva de las funciones de inspección, control y seguridad ciudadana que aún conservan las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno Central.

“8. Control efectivo por parte de las instituciones de las naciones históricas de la seguridad pública no supracomunitaria.

“9. Impulsar la aplicación objetiva del Estatuto de la Radio y Televisión para conseguir que, de forma efectiva, los medios públicos de comunicación del Estado respondan a los principios de objetividad y respeto al pluralismo, reflejando la diversidad nacional, cultural y lingüística del Estado español y garantizando la presencia en los mismos de los grupos políticos, y de los grupos sociales, económicos, culturales, etc. significativos.

“10. Impulsar la presencia de la representación de nuestras naciones en el ámbito internacional a través de medidas como la reforma de la ley electoral para las elecciones europeas, la participación en las delegaciones del Estado en los órganos e instituciones de la Unión Europea que traten cuestiones relativas a las competencias de nuestras naciones; presencia en la delegación que participe en la próxima Conferencia Intergubernamental para la reforma institucional europea”.

Se traen a colación tales consideraciones porque, vistas desde la perspectiva que proporcionan los cinco años transcurridos desde su formulación, muy pocos les negarán la utilidad de servir siquiera como propuestas susceptibles de discusión con vistas a posibles reformas estatutarias futuras. Máxime teniendo en cuenta la radicalización del discurso nacionalista que se produjo con la exposición efectuada por el Presidente del Gobierno Vasco, el 27 de septiembre de 2002, durante el Debate de Política General de Euskadi en el Parlamento Autonómico Vasco, como adelanto de la “Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi” que, tras su aprobación por el Gobierno Vasco el 25 de octubre de 2003 y presentación ante la Cámara legislativa autonómica, admitió ésta a trámite, el 4 de

noviembre de 2003, para su debate parlamentario, y aprobó, por mayoría absoluta, el 30 de diciembre de 2004. Cumpliéndose con ello el requisito exigido en el artículo 46.1.b) de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco en orden a su reforma.

No hace ni un año que el Congreso de los Diputados ha tenido la oportunidad de debatir sobre la “Propuesta de Reforma de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi y aun de pronunciarse sobre la misma mediante una votación que arrojó el resultado de 313 votos en contra, 29 a favor y 2 abstenciones. Con lo que eso significa de rechazo político a la sinrazón constitucional del Plan Ibarretxe por su pretensión de convertir a la Comunidad Autónoma del País Vasco en Comunidad Vasca libremente asociada al Estado español, con la intermediación o no de un pacto entre tales sujetos. Según se desprende, no del documento, que, a este propósito guarda silencio, sino de las reiteradas manifestaciones efectuadas por el Presidente del Gobierno Vasco relativas a la ratificación en referéndum por la sociedad vasca del pacto político alcanzado en tal sentido con el Estado o, en su caso, del Proyecto aprobado por el Parlamento Vasco. El resultado de la votación indicada es inequívoco, en efecto, sobre la negativa del Congreso de los Diputados a la conversión de la Comunidad Autónoma del País Vasco en ese otro ente relacionado con el Estado por el nexo de la libre asociación y dotado de una organización institucional y un régimen competencial tan enteramente nuevos como a este último propósito evidencia el que, según el artículo 43.1 del documento, le correspondería a “la Comunidad de Euskadi ejercer en su ámbito territorial la potestad legislativa en todas aquellas políticas públicas y ámbitos competenciales no atribuidos a expresamente al Estado en el presente Estatuto”.

Conviene tener presente, sin embargo, que la intención de someter a una consulta popular el Plan Ibarretxe, a despecho de lo decidido a su respecto por las Cortes Generales, ha sido reiterado por su autor después de aquel pronunciamiento parlamentario mencionado. Del mismo modo que merece llamarse la atención, en íntima conexión con ello, acerca del propósito manifestado desde otras Comunidades Autónomas de reformar sus Estatutos de Autonomía respectivos, en términos, la mayor parte de las veces ambiguos, cuando no indefinidos, sobre su concreto alcance, aunque nunca inciertos en

cuanto a la razonabilidad de sus pretensiones. Lo que autoriza a encuadrar tales anuncios de reforma en el marco de otras tantas estrategias políticas concebidas con el objetivo de allanar el camino para que prosperen, por contraste con lo irrazonable del Plan Ibarretxe, y acaso, también, de neutralizar su insensatez.

En este contexto de reformas estatutarias apenas enunciadas y desde luego que con posibilidades de prosperar, considerando las numerosas críticas cosechadas por el Plan Ibarretxe, de concluir tales revisiones, según todo apunta, en formulaciones identificables como contrapuntos al mismo, nada tiene de particular que, desde donde se están fraguando todavía –casi todas con una discreción rayana en el secreto- se acuda con interés a la Declaración de Barcelona en busca de inspiración. La duda es si, visto lo manifestado en los documentos que la componen basta con reformar los Estatutos de Autonomía para atender a la clase de aspiraciones autonómicas allí formuladas o es preciso reformar la Constitución porque se estime que ésta ha dado de sí cuanto podía. De modo que haya de certificarse el “fin de la historia” concerniente al modelo de Estado Autonómico inaugurado en 1978. En este último supuesto, además, sería conveniente reformar primero la Constitución, antes de hacer otro tanto con los Estatutos de Autonomía y, en todo caso, cabe cuestionarse cuales serían éstos. ¿Se mantendrá incólume la actual división entre las Comunidades Autónomas de régimen especial y las de régimen común? ¿Habrá nuevas incorporaciones al grupo de las primeras? ¿Se crearán más niveles de autogobierno? No se pase por alto que Canarias tiene ya ultimada una propuesta de reforma de su Estatuto de Autonomía.