

# Propuestas de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía

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**



## **Propuestas de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía**

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

### **RESUMEN**

En este documento de trabajo se realizan propuestas concretas de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. El punto de partida es el del respeto a la Constitución que tantos y buenos servicios ha prestado a nuestro país en el terreno autonómico. Quiere decirse con ello que intenta profundizarse en las posibilidades de desarrollo que la Constitución ofrece sin cuestionarla, sin intentar reformarla. Le siguen las propuestas concretas de reforma que se relacionan, alguna de índole institucional, aunque en su mayoría de orden competencial.

La fuente inspiradora han sido los convenios suscritos entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y el Estado, así como las disputas trabadas entre esos mismos sujetos. Eso permite obtener una visión panorámica, bastante completa de los asuntos que han interesado particularmente a la Comunidad Autónoma como expresión de sus políticas públicas.

## INTRODUCCIÓN

Son muchos y valiosos servicios prestados a la sociedad española por su Constitución vigente en el terreno de la descentralización. Recuérdese que la Constitución ha permitido a “las provincias con características históricas, culturales y económicas comunes”, a “los territorios insulares” y a “las provincias con entidad regional histórica”, acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas, mediando siempre la aprobación de sus respectivos Estatutos, cuyo protagonismo en la construcción del Estado de las Autonomías es innegable. Como no podía ser de otra forma considerando que estaban llamados a ser y han sido complemento necesario de la norma constitucional a la que desarrollan.

Tocante a la estructura territorial del Estado es incuestionable que el pacto constitucional ha funcionado. Circunstancia ésta harto elocuente de su magnífica factura, a la cual se apela, por tanto, para esperar que siga dando en el futuro los mismos buenos frutos que hasta ahora. Con tanto mayor motivo, si cabe, cuanto la construcción del Estado Autonómico es inconcebible, como ha quedado dicho, sin el concurso complementario de los Estatutos de Autonomía, del todo adecuados, pese a la dificultad de su reforma, en algunos casos, para la actualización diacrónica de ese pacto constitucional y servir de soporte normativo a la realidad cambiante de cada momento.

Quiere decirse con todo ello que las propuestas formuladas a continuación, lejos de buscar ninguna reforma del Título VIII de la Constitución, persiguen tan sólo la del Estatuto de Autonomía para Andalucía y que esta revisión estatutaria se propone no porque se juzgue inservible o ineficaz el Estatuto, sino porque, estimándolo todo lo contrario, se pretende enriquecerlo con nuevas aportaciones atentas a la nueva realidad que impone el paso del tiempo. La experiencia de autogobierno acumulada por la Comunidad Autónoma de Andalucía, desde la adopción de la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, por la que se aprobó su Estatuto de Autonomía, hasta el presente ha permitido a los agentes políticos inmediatamente implicados en el ejercicio del autogobierno, a los agentes sociales y, en general, a la sociedad

andaluza atenta a los avatares de la vida política, identificar con más precisión que hace veintidós años cuales son las políticas que interesan a la Comunidad Autónoma y los instrumentos más adecuados para realizarlas.

Con motivo del vigésimo aniversario del Estatuto de autonomía para Andalucía, tuve el honor de dirigir, por encargo de D. Javier Torres Vela, entonces Presidente del Parlamento de Andalucía, la organización de una jornada, dedicada a celebrar este evento, en la Universidad de Huelva, que versó sobre las relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía con el Estado y con otras Comunidades Autónomas. De manera que en esa jornada se analizaron las situaciones de cooperación, coordinación y conflicto entre los citados entes. Lo que allí se dijo constituye la fuente de inspiración de las presentes páginas.

Las ponencias y comunicaciones que entonces se presentaron confirman una de las características comunes a todo Estado políticamente descentralizado y es que en ellos son inevitables las tensiones entre las instituciones centrales y las instancias políticas descentralizadas que se sitúan en su periferia. Ante las cuales, al ordenamiento jurídico le toca arbitrar instrumentos para la colaboración entre tales sujetos que intenten evitar las más posibles, en la seguridad de que nunca lograrán obviarse todas, y medios para su solución una vez que a pesar de todo se producen

En este sentido, no puede decirse que nuestro ordenamiento carezca de los referidos instrumentos con que afrontar la prevención y solución de contiendas competenciales, ni tampoco que no los haya utilizado la Comunidad Autónoma de Andalucía, como lo evidencian los 366 convenios que publicados o no ha suscrito la Junta de Andalucía con el Estado entre 1984 y 1998, las 27 diferencias de ese signo que, por versar sobre disposiciones resoluciones o actos sin valor de ley, han podido resolverse en la fase de requerimiento de incompetencia, o las 81 contiendas de ese signo, trabadas entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía, que se han residenciado ante el Tribunal Constitucional, entre 1982 y 2002.

## I. PROPUESTAS EN LO INSTITUCIONAL

El Estado resultante de concretizar el Título VIII de la Constitución resiste la comparación con un Estado federal. Podría contrastarse el nivel de autogobierno adquirido por Andalucía, por ejemplo, frente a la instancia que personifica el poder central en España, con el Estado de Baviera respecto de la Federación alemana. No parece que sea ningún desatino conceptual al Estado de las Autonomías como materialmente federal, bien que de carácter asimétrico, siquiera sea porque admite considerársele compuesto por dos grandes clases de Comunidades Autónomas, abstracción hecha de las diferencias apreciables entre las que conformarían cada una de tales categorías.

Interesa llamar la atención sobre este último asunto. Pues ninguna duda cabe del espíritu que, desde los tiempos de la transición de la dictadura a la democracia, animó a las fuerzas políticas con implantación en Andalucía de equiparar a la región con las que mayor grado de autonomía alcanzasen dentro de los niveles permitidos por la Constitución

En la transición se coreó en las manifestaciones habidas por toda Andalucía una célebre frase “libertad , amnistía, estatuto de autonomía. Lema que no tenía su origen en Andalucía, sino en otras zonas de España, en donde en algún momento de su historia contaron con un estatuto de autonomía. Así lo evidencian los enunciados respectivos de los manifiestos de la Junta Democrática y de la Plataforma Democrática, suscritos, con otros, por los partidos nacionalistas vascos y catalanes.

No se olvide que en el pasado, en la segunda república, Andalucía no plebiscitó ningún Estatuto de Autonomía, ni se olvide que eso, lejos de servir de freno al ensayo por las fuerzas políticas andaluzas de emular a los territorios que sí los plebiscitaron, pareció convertirse en un acicate para que, esgrimiendo el argumento del agravio comparativo, intentasen equiparar a nuestra región con el País Vasco, Cataluña y Galicia. En el terreno institucional no se logró del todo pues recuérdese que el Estatuto de Autonomía para Andalucía no autoriza a la disolución anticipada del Parlamento que sí contempla la Ley 6/1994, de 17 de mayo. No se olvide que dicho Estuto exige

en su artículo 44 la Consulta del Consejo de Estado para los Reglamentos generales que dicte la Comunidad Autónoma de Andalucía en ejecución de las leyes estatales, y para los expedientes de revisión de oficio de actos declarativos de derechos en que se aprecie la nulidad de pleno derecho o la infracción manifiesta de las leyes. Lo que no ha impedido la creación, por la Ley 8/1983, de 19 de octubre, del Consejo Consultivo de Andalucía al que se le han encomendado la realización de esas tareas. Algo parecido puede decirse de la Cámara de Cuentas de Andalucía en relación con el Tribunal de Cuentas.

Desde luego que tales disposiciones legislativas aportan respuestas prácticas a problemas suscitados en la Comunidad Autónoma de Andalucía. La pregunta es si éstos habrían surgido de no haber propiciado, en primer término, los Estatutos de Autonomía del País Vasco y Cataluña la solución de autorizar, por intermedio de la ley, a los Presidentes de tales Comunidades Autónomas para disolver sus respectivos parlamentos; y de no haber creado, en segundo lugar, órganos como los Consejos Consultivos y las Cámaras de Cuentas.

En cualquier caso, es obvio que tales reformas legislativas deben incorporarse al Estatuto de Autonomía, pero no son las únicas. En el terreno de la Administración de Justicia se entiende que conviene dotar de mayores competencias al Tribunal Superior de Justicia de Andalucía –en puridad un órgano estatal-, crear un Consejo de Justicia de Andalucía con funciones colaboradoras, especialmente consultivas, con el Consejo General del Poder Judicial, así como órganos con funciones jurisdiccionales que hagan posible la llamada justicia de proximidad. Amén de introducir algunas instituciones que se detallan en esta propuesta.

Como se adelantaba, ninguna de las propuestas que a continuación se formulan esperan que se reforme la Constitución, sólo el Estatuto de Autonomía para Andalucía. La eficacia mostrada a tal efecto por éste adoptar como punto de partida para el futuro su versión vigente que, en el terreno competencial, como es sabido, desarrolla la Constitución tan fielmente que ambas figuras normativas son representables gráficamente como las de un molde y su vaciado.

La fórmula, como técnica de atribución universal de competencias, consiente seguir creciendo en el autogobierno, esto es, concentrar los esfuerzos en aspectos del mismo poco transitados todavía. Sin perjuicio de lo

cual, cabe, en algunos más trillados, matizar la actual definición estatutaria de competencias. Unas veces expresando con toda la precisión posible qué materias de las enumeradas en el artículo 149.1 de la Constitución merecen desgajarse de allí e incorporarse al Estatuto para convertirlas en objeto de las potestades públicas, exclusivas o compartidas, de legislación y ejecución, que ostenta la Comunidad Autónoma de Andalucía. En otras ocasiones, aquellas que coinciden con el ejercicio de potestades públicas en ámbitos materiales más propensos a los cambios, para definir de un modo más amplio que actualmente las materias competenciales asumibles por la Comunidad Autónoma de Andalucía.

1. Una formulación de naturaleza institucional instrumentalmente orientada a la solución de las contiendas competenciales entre el estado y la comunidad autónoma de andalucía

En este contexto resultan tanto más interesantes los resultados alcanzados en los últimos tiempos gracias al instrumento procesal que, en virtud de la Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, ha incorporado a este último texto normativo en su artículo 33. Para, en definitiva, ampliar el plazo de tres meses exigido por el artículo anterior para la interposición del recurso de inconstitucionalidad a nueve meses, en los supuestos de diferencias competenciales que, con base en una ley, disposición normativa o acto con fuerza de ley, separen al Estado y a una Comunidad Autónoma, siempre que se reúna la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la respectiva Comunidad Autónoma y que en el seno de dicha Comisión Bilateral se haya adoptado un acuerdo sobre iniciación de negociaciones para resolver las discrepancias entre tales entes. Pues.

No se olviden los Acuerdos logrados por la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado- Comunidad Autónoma de Andalucía, en relación con las Ley de Andalucía 13/2001, de 11 de diciembre, de Coordinación de Policías Locales; la Ley de Andalucía 2/2003, de 12 de mayo, de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía; la Ley del Estado 39/2003, de 17 de noviembre del sector ferroviario; y la Ley de Andalucía 15/2003, de 22 de diciembre, Andaluza de Universidades. Téngase en cuenta además que si en su reunión celebrada el

12 de marzo de 2002, dicha Comisión Bilateral acordó iniciar negociaciones para resolver las discrepancias manifestadas sobre la Ley de Andalucía 1372001, de 11 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales, en una reunión posterior, celebrada el 13 de septiembre de 2002, la Comisión acordó considerar solventadas tales discrepancias. Y adviértase que, de cundir el ejemplo, se habría dado con una fórmula para solventar las diferencias competenciales que medien entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y el Estado, mucho más rápida de la que ofrece su sustanciación ante el Tribunal Constitucional. Considérese a este último propósito el enorme retraso con que éste resuelve las contiendas competenciales residenciadas ante su jurisdicción. Obsérvense si no, a título puramente ejemplificativo, las sentencias adoptadas por el Tribunal en dicho terreno, durante el período comprendido entre el 1 de febrero de 2004 y el 31 de enero de 2005, es decir, en el último año, resolutorias de los siguientes asuntos:

La STC 38/2004, de 11 de marzo, el recurso de inconstitucionalidad promovido, el 26 de marzo de 1997, por el Gobierno de la Nación, contra la Ley de Asturias 4/1996, de 13 de diciembre.

La STC 98/2004, de 25 de mayo, el recurso de inconstitucionalidad promovido, el 26 de marzo de 1997, por el Gobierno de la Nación, contra la Ley del Parlamento de Canarias 5/1996, de 27 de diciembre.

La STC 77/2004, de 29 de abril, el conflicto positivo de competencia planteado, el 19 de abril de 1996, contra una Orden del Ministerio de Comercio y Turismo de 6 de febrero de 1996.

La STC 108/2004, de 30 de junio, el recurso de inconstitucionalidad promovido, el 30 de octubre de 1996, contra el Real Decreto Ley 12/1996, de 26 de julio.

La STC 109/2004, de 30 de junio, los recursos de inconstitucionalidad acumulados, promovidos, respectivamente, por el Gobierno y el Parlamento de Canarias, el primero, el 7 de marzo de 1998, contra la Ley 66/1997, de 30 de diciembre.

La STC 132/2004, de 22 de julio, el conflicto positivo de competencia promovido, el 29 de abril de 1995, por el Gobierno de la

Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, contra el Real Decreto 2308/1994, de 2 de diciembre.

La STC 134/2004, de 22 de julio, los recursos de inconstitucionalidad acumulados, promovidos, respectivamente, por el Parlamento y el Gobierno de Canarias, el primero, el 31 de marzo de 1997, contra la Ley 14/1996, de 30 de diciembre.

La STC 157/2004, de 21 de septiembre, el recurso de inconstitucionalidad interpuesto, el 16 de octubre de 2001, por el Gobierno de la Nación, contra la Ley Foral 17/2001, de 12 de julio.

La STC 158/2004, de 21 de septiembre, el conflicto positivo de competencia interpuesto, el 24 de octubre de 2003, por la Generalidad de Cataluña, contra una Resolución del Instituto Nacional de Empleo de 25 de julio de 2003.

La STC 168/2004, de 6 de octubre, el recurso de inconstitucionalidad interpuesto el 25 de agosto de 1997, por el Gobierno de la Nación contra la Ley del Parlamento de Cataluña 4/1997, de 20 de mayo

La STC 194/2004, de 10 de noviembre, los recursos de inconstitucionalidad acumulados, promovidos, respectivamente, por Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, las Cortes de Aragón y la Diputación General de Aragón, el primero, el 5 de febrero de 1998, contra la Ley 41/1997, de 5 de noviembre.

Calcúlese el tiempo consumido por el Tribunal Constitucional en resolver. Compruébese que, abstracción hecha de las SSTC 157/2004 y 158/2004, por la inusual rapidez jurisprudencial de tales casos, el Tribunal ha tardado en emitir sentencia un promedio de tiempo superior a los siete años, y que computando, incluso, esas dos sentencias dicha media no baja de los seis años. Período este que, pues rebasa el correspondiente a cualquier legislatura, obstaculiza, cuando no impide, desarrollar las políticas públicas previstas para su ejecución en ese otro plazo menor. Muy al contrario de lo que podría suceder de confirmarse la tendencia a la celeridad mostrada por la Comisión Bilateral de Coordinación, en punto a resolver las diferencias de orden

competencial manifestadas por el Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía en relación con la Ley de Coordinación de Policías Locales.

Sirva cuánto antecede como argumento, bien que todavía introductorio, a favor de incluir la referida Comisión en el Estatuto de Autonomía para Andalucía, de prosperar su reforma. Pues, desde luego que puede acudir al órgano y mostrarse eficaz éste sin necesidad de mención estatutaria alguna a su respecto. Además, ante la naturaleza necesariamente pactada de sus actos, huelga toda consideración añadida en torno a su régimen de funcionamiento o a su composición por fuerza paritaria. De consignarse el órgano en el futuro Estatuto de Autonomía, éste habría de limitarse a certificar tales extremos<sup>1</sup>. Si a pesar de todo se propone su regulación estatutaria es con el objeto de completar esa mera constatación, asignándole al órgano dos tareas añadidas a la que le encomienda realizar el artículo 32.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Se trataría, en primer lugar, de esa función al terreno de las contiendas competenciales causadas por una disposición, resolución o acto de rango inferior a la ley, es decir a los ámbitos de los conflictos positivos de competencia. Lo cual, concluiría por comunicarle a la Comisión Bilateral de Coordinación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía, una dimensión parecida a la del órgano contemplado en el artículo 45.2 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra<sup>2</sup>.

En segundo término, se le encomendaría a la Comisión Bilateral un cometido que se estima de gran utilidad para solventar no pocas controversias suscitables en torno a la titularidad, estatal o autonómica, de las competencias, consistente en definir, siquiera sea mediante informe preceptivo, no vinculante, el alcance de las respectivas invocaciones al interés general o al autonómico que, a pesar de cualquier reforma del Estatuto, continuará realizando el Bloque

---

<sup>1</sup> Cuya búsqueda, por cierto, en una norma vigente ha resultado por completo infructuosa

<sup>2</sup> “Todas las discrepancias que se susciten entre la Administración del Estado y la Comunidad Foral de Navarra respecto a la aplicación e interpretación de la presente Ley Orgánica, serán planteadas y, en su caso, resueltas por una Junta de cooperación integrada por igual número de representantes de la Diputación Foral y de la Administración del Estado, sin perjuicio de la legislación propia del Tribunal Constitucional y de la Administración de Justicia.

de la Constitucionalidad si no se reforma también, como aquí se da por supuesto, la Constitución (obras públicas de interés general, patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma, puertos de interés general, etc.). Atribución que bien puede hacerse con carácter general en el artículo que podría dedicársele a la Comisión Bilateral, o bien particularizadamente en cada una de las disposiciones del Estatuto en donde se haga referencia a esa distinta clase de intereses.

## II. PROPUESTAS DE REFORMA EN LO COMPETENCIAL

En el terreno competencial la emulación de lo consignado en los Estatutos de Autonomía del País vasco Cataluña y Galicia, obligaba, en el caso de una Andalucía aún pendiente de aprobar su Estatuto a usar del artículo 151, para finalmente (aun a costa de traicionar lo dispuesto en dicho precepto), dotar a la Comunidad Autónoma de –Andalucía de un nivel competencial no muy distinto del que alcanzaron esas otras Comunidades Autónomas.

De lo intenso que llegó a ser el sentimiento de emulación a que viene haciéndose referencia es buena muestra el “Anteproyecto de Estatuto de Autonomía para Andalucía elaborado en Carmona por la Comisión de partidos políticos con representación en la Junta de Andalucía”. No en balde, decía éste en su artículo 13.19 que la Comunidad Autónoma de Andalucía tendría competencia exclusiva en materia de “fundaciones y asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico, asistencial y similares que desarrollen principalmente sus funciones en Cataluña”.

Cabe preguntarse, sin embargo, si mereció la pena tanto esfuerzo para que Andalucía figurase entre las Comunidades Autónomas de régimen especial. Téngase presente, en primer lugar, que en ningún momento la Junta de Andalucía ha llevado a cabo una política similar a la practicada en el País Vasco o Cataluña de agotar las posibilidades de competencias que les ofrecen sus Estatutos respectivos. Todavía tiene Andalucía transferencias pendientes en materias que hace tiempo gestionan las citadas Comunidades Autónomas. Dicho sea sin ánimo de crítica para ninguna de esas dos clases de políticas legítimas posibles. Repárese, en segundo término, que Andalucía es prisionera del honor adquirido con su equiparación a las Comunidades

Autónomas que obtuvieron un Estatuto de Autonomía durante la vigencia de la Constitución de 1931. El caso es que gracias al consenso logrado en lo autonómico en la V Legislatura de las Cortes Generales ha podido asistirse a la reforma de todos los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas que se convirtieron en tales gracias a la fórmula contemplada en el artículo 143 de la Constitución. Fenómeno éste que se revelado sin consecuencias para las Comunidades Autónomas de régimen especial. Es más, todo apunta a que el acuerdo no pretendía rebasar los límites de un desarrollo, algo tardío, es verdad, del artículo 148.2 de la Constitución, claro está que orientado a la ampliación del nivel competencial asumido por aquellas Comunidades Autónomas que aprobaron sus Estatutos por la vía del artículo 143 de la Constitución, y tendente a la equiparación entre todas las Comunidades Autónomas, a juzgar por las consecuencias de la igualación competencial, bien que con matices, lograda entre las recién citadas y las que accedieron a esa condición en virtud de lo dispuesto en el artículo 151 de la Constitución. Se comprende así que ese intento de uniformar por arriba exigiera mantener incólume el canon que se aspiraba emular. Con lo que eso significa de continuidad con la actitud mostrada por las fuerzas políticas representadas en las Cortes, desde la aprobación del Estatuto de Autonomía para Andalucía, de no reformar este Estatuto ni de los del País Vasco, Cataluña o Galicia.

Vino luego la Declaración de Barcelona y la radicalización del discurso efectuado en los documentos de trabajo por el Plan Ibarretxe, y luego por el Proyecto de Estatuto de autonomía de Cataluña. Frente a la sinrazón parecía que podrían alzarse propuestas razonables de Comunidades Autónomas como la de Andalucía. El tiempo y los debates políticos dirán.

La consulta de las ponencias y comunicaciones presentadas a la Jornada referida más arriba, celebrada en la Universidad de Huelva para conmemorar el vigésimo aniversario del Estatuto de Autonomía para Andalucía, proporciona abundante información sobre las áreas susceptibles de considerarse más importantes para la Comunidad Autónoma de Andalucía en orden a desplegar ésta en ellas políticas públicas concretas. A eso se aludía, en la Introducción a estas páginas, cuando se afirmaba que desde la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/1981, de 30 de diciembre, por la que se aprobó el

Estatuto de Autonomía para Andalucía, hasta el presente, ha podido acumularse la bastante experiencia en el autogobierno como para saberse en qué ámbitos le interesa desarrollar a la Comunidad Autónoma sus políticas, y conocerse bastante bien los instrumentos que mejor se prestan para conseguirlo, sin necesidad de acudir a emulaciones de otros Estatutos de Autonomía.

Tales trabajos, son ciertamente ilustrativos de los ámbitos en que se han suscrito convenios para la colaboración entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como de los terrenos en que ambos entes han protagonizado conflictos de índole competencial. De ahí que, mostrándose unas y otras áreas prioritarias para la Comunidad Autónoma como objeto de su acción política, se juzgue razonable, en primer lugar, circunscribir a esos sectores de la realidad, definidores a fin de cuentas de materias competenciales, cualquier propuesta, incluida ésta, claro está, tendente a reformar el elenco de competencias propias de Andalucía por expresa disposición de su Estatuto de Autonomía, ampliando en lo posible, además, la esfera de actuación autonómica, mediante la técnica de desgajar, cuando sea preciso, de las materias competenciales enunciadas en el artículo 149.1 de la Constitución los sectores de la realidad concernidos. En segundo término, se estima igualmente adecuado intentar preservar el contenido de las competencias así asumidas frente a posibles interpretaciones futuras de corte reduccionista, procedentes de cualquier órgano.

En cuanto a la elocuencia de los trabajos a que viene aludiéndose sobre los sectores de la realidad susceptibles de resultar concernidos por la reforma, téngase en cuenta que hasta 2000 el Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía han suscrito convenios para la colaboración en las siguientes áreas ministeriales:

Trabajo y asuntos sociales 107

Educación cultura y deporte 53

Agricultura, pesca y alimentación 51

Industria, energía, comercio, turismo y estadística 40

Vivienda, obras públicas y comunicaciones 38

Sanidad y consumo 22

Medio ambiente 18

Administraciones públicas 15

Ciencia y tecnología 12

Hacienda 6

Interior 7

Justicia 3

Asuntos Exteriores 2

Defensa 1

Presidencia 1

No menos expresivas se muestran, por su parte, las contiendas competenciales surgidas entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía en cuanto a los ámbitos materiales idóneos para incorporarse a la reforma, considerando que hasta 2002 tales controversias atañen a las siguientes materias:

Espacios naturales protegidos

Sistema de financiación autonómico

Administración de Justicia (en el terreno de sus funcionarios no judiciales)

Política territorial, obras públicas e infraestructuras

Cuencas hidrográficas

Liberalización del sector inmobiliario

Actuaciones protegibles en materia de vivienda

Competencias de los órganos urbanísticos de la Junta de Andalucía

Puertos deportivos

Seguridad Pública (coordinación de las policías locales andaluzas)

Transportes

Liberalización del sector

Seguridad en el transporte escolar

Comunicaciones

Radiodifusión

Televisión

Actividades económicas y sectores productivos

Agricultura y ganadería

Industria

- Comercio
  - Cajas de Ahorro
    - Expansión
      - Titularidad de las fundadas por la Iglesia Católica
  - Pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura
  - Juego
  - Cooperativas
- Trabajo
- Instituciones de autogobierno y administración pública
  - Colegios profesionales
  - Régimen local
    - Cámara de Cuentas de Andalucía
- Patrimonio histórico (archivos)
- Servicios y prestaciones públicas
  - Sanidad (ordenación del sector farmacéutico)
  - Asistencia social (pensiones no contributivas)
  - Educación

Dejando a un lado la financiación autonómica, pues no admite considerarse en absoluto una materia competencial, tratándose como se trata, en realidad, del presupuesto básico para el funcionamiento del autogobierno, conviene concentrar la atención en las controversias competenciales protagonizadas por el Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía, de índole no coyuntural porque los convenios suscritos entre dichos entes, la evolución del ordenamiento o los términos de la respuesta que obtuvieron muevan a catalogarlos entre los de esa especie. Son las contiendas competenciales de naturaleza estructural, en razón de su obstinada reiteración o, en otro caso, el insistente recurso a la técnica del convenio, los aspectos que aquí se juzgan indiciarios de interés para aislar las materias competenciales sobre las cuales podría versar la reforma. Sólo en el caso de las relaciones exteriores y de la protección de datos de carácter personal se obra de acuerdo con un criterio distinto, el convencimiento de haber desbordado la realidad los márgenes del diseño teórico que en lo competencial tuvo en cuenta al redactarse el Estatuto. Si bien, en materia de relaciones exteriores apenas se propone integrar en el Estatuto facultades de índole instrumental relacionadas

con el ejercicio de otras materias, algo se dice al tratar del turismo y algo podría haberse dicho en relación con denominaciones de origen y cultura.

## PROTECCIÓN DE DATOS DE CARÁCTER PERSONAL

Tratándose de un asunto que requiere de la mayor atención por parte de los poderes públicos y considerando el signo de la jurisprudencia constitucional generada en la solución de colisiones competenciales protagonizadas por el Estado y otras Comunidades Autónomas, se propone incorporar al Estatuto de Autonomía de la andaluza una serie de facultades exclusivas relacionadas con la protección de datos de carácter personal, acerca de las cuales se entiende oportuno crear un órgano para su gestión que garantice, en colaboración con las autoridades estatales, el derecho concernido.

Corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la regulación, inscripción, y control de ficheros o tratamientos de datos de carácter personal creados o gestionados por instituciones públicas de Andalucía, la administración autonómica, las administraciones locales de Andalucía, entidades autónomas y otras entidades de derecho público o privado dependientes de la administración autonómica o de las administraciones locales que realicen servicios o actividades por cuenta de las mismas y por las universidades que formen parte del sistema universitario andaluz

La regulación, inscripción, y control de ficheros o tratamientos de datos de carácter personal privados creados o gestionados por personas físicas o jurídicas en relación con materias que sean competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía o de sus entes locales cuando el tratamiento se efectúe en el territorio de Andalucía

La inscripción, y control de ficheros o tratamientos de datos de carácter personal privados creados o gestionados por corporaciones de derecho público que desenvuelvan exclusivamente su actividad en el ámbito territorial de Andalucía

La constitución de una autoridad independiente que vele por la garantía del derecho a la protección de datos personales en el

ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía, quién habrá de colaborar con la autoridad estatal encargada de realizar funciones similares.

## ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

Se trata de garantizar, frente a la competencia estatal en materia de medio ambiente, la integridad de la competencia exclusiva asumida en el Estatuto no sólo sobre este particular, sino también sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias, marismas y lagunas, pastos y tratamiento especial de zonas de montaña. A cuyo respecto bastaría con eliminar del artículo 13.7 del Estatuto el inciso final que dice: “sin perjuicio de lo dispuesto en el número 23, apartado 1, del artículo 149, de la Constitución”, manteniendo la redacción del artículo 15.1.7ª del Estatuto, en la línea del tratamiento que reciben estos asuntos en el Estatuto de Autonomía para Canarias. De acuerdo con ello, el artículo 13.7 del Estatuto de Autonomía para Andalucía obtendría la siguiente redacción:

La Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

7. Montes, aprovechamientos, servicios forestales y vías pecuarias, marismas y lagunas, pastos, espacios naturales protegidos y tratamiento especial de zonas de montaña

## CAJAS DE AHORRO

En este caso se juzga conveniente garantizar la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Andalucía respecto a la organización interna de las cajas de ahorro, así como de su competencia compartida con el Estado en lo atinente a la regulación de los excedentes de la obra social de las mismas y en lo relativo a la colaboración con el Estado en materia de disciplina inspección y sanción de las cajas de ahorro, haciéndolo constar así en su Estatuto de Autonomía. De modo que especifique éste lo siguiente:

Corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia exclusiva en materia de organización interna y régimen

jurídico de las Cajas de Ahorro radicadas en Andalucía, incluido el estatuto de los miembros de sus órganos rectores. El régimen jurídico atinente a su creación, fusión, liquidación y registro. El ejercicio de las potestades administrativas de las fundaciones que puedan crear. Así como la regulación de las agrupaciones de Cajas de Ahorro con sede social en Andalucía.

De acuerdo con la legislación básica del Estado sobre ordenación del crédito y la banca y la política monetaria, le corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la regulación de los excedentes de la obra social de las cajas, así como colaborar con el Estado en las tareas de disciplina, inspección y sanción, incluidas las de determinar la graduación de las infracciones y sanciones que corresponda imponer.

## POLÍTICA TERRITORIAL, OBRAS PÚBLICAS E INFRAESTRUCTURAS

El objetivo en este caso es garantizar la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Andalucía para planificar, construir y financiar las obras públicas y la compartida para gestionar con posterioridad a su realización los servicios públicos generados por la realización de la obra cuando se afecte a servicios de su competencia .

Corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia exclusiva sobre la planificación, construcción y financiación las obras públicas que se realicen en el territorio de Andalucía, no calificadas de interés general por el Estado y que no afecten a otra Comunidad Autónoma.

Corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la gestión de los servicios públicos a los cuales queden afectadas o adscritas las obras públicas situadas en su territorio cuando le corresponda la titularidad de los mismos

## TRANSPORTES

También en este terreno se tienen en cuenta las competencias ya asumidas por la Comunidad Autónoma de Andalucía, buscándose resguardar su integridad frente a interpretaciones reduccionistas de las mismas. Se propone, en concreto, consignar en el Estatuto lo siguiente:

1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia exclusiva sobre puertos, aeropuertos y helipuertos que no tengan la calificación de interés general para el Estado, incluido:

El régimen jurídico, la planificación y la gestión, con independencia de su titularidad, de los puertos, aeropuertos, instalaciones portuarias y aeroportuarias, instalaciones marítimas y fluviales menores, instalaciones terminales de carga en recintos portuarios aeroportuarios y otras infraestructuras de transporte no calificados de interés general.

La gestión del dominio público necesario para la prestación del servicio y, en especial, el otorgamiento de autorizaciones y concesiones en el interior de los recintos portuarios y aeroportuarios

El régimen económico de los servicios portuarios y aeroportuarios, en especial las potestades para establecer las tarifas y tasas por la utilización de la infraestructura del servicio que se presta, así como su recaudación.

2. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia exclusiva sobre los ferrocarriles cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en territorio andaluz

En cuanto a redes ferroviarias le corresponde la competencia exclusiva sobre las infraestructuras de su titularidad y la participación en la planificación y gestión de las infraestructuras de titularidad estatal ubicadas en Andalucía, así la coordinación, explotación, conservación y administración de las infraestructuras.

## CARRETERAS

También aquí se ha tenido en cuenta el desarrollo de la jurisprudencia constitucional generada en la materia, haya tomado parte o no la Comunidad

Autónoma de Andalucía en los procedimientos seguidos ante el Tribunal Constitucional

Le corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia exclusiva sobre la red de carreteras y autovías de su territorio, incluidos los aspectos relacionados con su conexión con otras infraestructuras de transporte o redes viarias su, así como la ordenación, planificación y gestión, régimen jurídico y financiero de la misma, con independencia de la administración titular de la vía.

## TURISMO

Puede darse por reproducido en este lugar cuanto se ha dicho a propósito de las carreteras en cuanto a la fuente inspiradora de la propuesta.

Corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia exclusiva en la ordenación, planificación promoción del turismo, la suscripción de convenios con entidades extranjeras a este fin, y la creación de oficinas de turismo en el extranjero. Así como la clasificación y regulación de los establecimientos turísticos.

Corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la gestión de la red de establecimientos turísticos de titularidad pública, incluidos los Paradores Nacionales radicados en Andalucía

## COOPERATIVAS

Se trata sencillamente de sustentar la competencia sobre el territorio en que desarrolle mayoritariamente su actividad la cooperativa.

Corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia exclusiva sobre las cooperativas que desarrollen mayoritariamente su actividad en el territorio de Andalucía, incluida la regulación de su régimen jurídico y económico

## RELACIONES LABORALES

En esta propuesta se ha tenido en cuenta el documento de trabajo redactado por U.G.T. de Andalucía sobre los posibles extremos de la reforma estatutaria.

La competencia ejecutiva de la comunidad Autónoma de Andalucía en materia de relaciones laborales, comprende las políticas activas de empleo, las cualificaciones profesionales en Andalucía, la intermediación laboral, el desarrollo normativo de la negociación colectiva y el registro de los convenios colectivos de trabajo de las empresas que desarrollen su actividad en Andalucía, los procedimientos de regulación en materia de traslados colectivos cuando los centros laborales estén radicados en Andalucía, la prevención de riesgos laborales, la potestad sancionadora de todas las infracciones del orden social, la determinación de los servicios mínimos en el caso de las huelgas que tengan lugar en Andalucía.

Corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia exclusiva para la creación y regulación de una función inspectora en materia de trabajo.