

1. Rasgos generales

El 30 de diciembre de 1991 el Estatuto de Autonomía para Andalucía (L.O. 6/1981) ha cumplido su primer decenio, sin particulares conmemoraciones. Apenas cabe reseñar otro dato que la concesión, el 28 de febrero último, de la medalla de Andalucía a los miembros de la ponencia que elaboró el «Estatuto de Carmona». Nuestra «norma institucional básica» ha alcanzado este aniversario con la general aceptación de las fuerzas políticas, en particular sin llamamientos a la reforma ni reivindicaciones de incrementos competenciales. La tarea y el objetivo parecen encontrarse más bien en la llamada «profundización» de la autonomía, es decir, la actuación de todas las potencialidades del Estatuto. En materia de «transferencias», sin embargo, los flecos pendientes siguen siendo aproximadamente los mismos del año pasado: Cámaras Agrarias, obras hidráulicas, administración de justicia (Cfr. «Disposiciones estatales sobre traspasos de funciones y servicios del Estado a la Junta de Andalucía y CC.AA.», Consejería de la Presidencia, Servicio de Legislación, recursos y documentación. Enero de 1992, cop. dact.). El precepto estatutario más vacante acaso sea el art. 14.1, en el que se prevé la creación de un «Cuerpo de Policía Andaluza»; la opción parece ir dirigida en este momento hacia la adscripción de una unidad de la Policía Nacional con dependencia funcional de la Junta.

El 9 de julio, al cumplirse un año del debate de investidura del Presidente, tuvo lugar el debate parlamentario sobre «El estado de la Comunidad». «Propugno para España un modelo de federalismo cooperativo», afirmaba entonces el Sr. Chaves González, asumiendo así posiciones similares del a las anterior Presidente de la Junta. No debe extrañar esta continuidad de planteamientos, pues responden a lo que Andalucía representa dentro del Estado: Una Comunidad que, sin pertenecer al grupo de las nacionalidades históricas, ni a las insulares, ocupa una posición vertebral en el conjunto del sistema autonómico tanto por su historia inmediata como por su propio volumen. El 28 de febrero de 1980 no se decidió sólo la autonomía andaluza, sino que también se inclinó decisivamente la balanza del lado del Estado de las autonomías que hoy conocemos. Andalucía, por tanto, es la comunidad que con más autoridad puede reclamar esa racionalización de la descentralización política que es, en definitiva, la idea subyacente a la fórmula del federalismo cooperativo, más allá de las disquisiciones teóricas acerca de si esto merece o no el nombre de Estado federal. Por lo demás, el discurso del Presidente, sobre «el estado de la Comunidad», constituye una expresiva visión de conjunto sobre la actualidad política andaluza (ed. por la Consejería de Presidencia. Oficina del Portavoz del Gobierno, 1991).

* Desco expresar mi agradecimiento por la colaboración prestada por los servicios de documentación del Parlamento de Andalucía y de la Consejería de Presidencia, así como a mis compañeros de Departamento Ana Carmona y Fernando Alvarez-Ossorio.

2. Instituciones

Políticamente las aguas se han calmado en este año 1991, año «de vísperas», por excelencia, para esta Comunidad. La separación de la secretaría regional del Partido Socialista y de la Presidencia de la Junta en distintas personas, el propio talante del nuevo Presidente han hecho olvidar la última época de la segunda Legislatura, con las continuas escaramuzas desarrolladas en el interior del mismo partido y en el de las propias instituciones.

Las elecciones de 1991, exclusivamente locales en Andalucía, no han manifestado grandes cambios en la orientación del electorado andaluz. Lo cual no ha impedido que alguna alteración haya resultado en un auténtico descalabro político: así ha podido ser interpretada la pérdida de la alcaldía de la capital por parte del PSOE.

La Guerra del Golfo puso de actualidad la base aérea de Morón de la Frontera, en la que encontraron apoyo los B-52 en su ruta hacia Irak. No hubo lugar a debate parlamentario sobre la materia, tal como solicitó Izquierda Unida.

La Comunidad ha salido bastante bien librada en el capítulo de los «escándalos». De relativamente menor hay que calificar el relativo a las «máquinas tragaperras», en cuyo contexto se produjo la dimisión del Delegado provincial de Sevilla de la Consejería de Gobernación.

3. Ejercicio de competencias.

A) LEGISLACION.

Más corto que nunca ha sido el número de leyes aprobadas por el Parlamento en este año, apenas tres, de las cuales una es la Ley de Presupuestos para 1992 (Ley 3/1991) y otra una autorización de crédito extraordinario para sufragar los gastos de las elecciones al Parlamento (Ley 2/1991). Queda, pues, la Ley del Patrimonio Histórico (Ley 1/1991) como única ley en sentido material. No obstante, deben tenerse en cuenta las modificaciones operadas en la Ley de Presupuestos de otros textos legales, ya sea de forma transitoria o permanente, como es el caso de la Ley General de Hacienda Pública y de la Ley de Ordenación de la Función Pública.

El Preámbulo de la Ley de Patrimonio Histórico de Andalucía (Ley 1/1991) es expresivo de la voluntad conciliadora del legislador autonómico, que ya vio impugnada su Ley de Archivos, impugnación saldada, como se sabe, con una característica sentencia interpretativa. La Ley se promulga seis meses después de la Sentencia del Tribunal Constitucional 17/1991, recaída en relación con la Ley estatal 16/1985, reguladora del Patrimonio Histórico. En su preámbulo se indica, en efecto, que la ley andaluza «introduce los planteamientos formulados por la ley 16/85», habiéndose tratado de incorporar sus principios, adaptándolos a las necesidades de la Comunidad Autónoma; asimismo se añade que «los instrumentos de protección establecidos por esta Ley se han concebido para resultar compatibles con los del Estado, de tal manera que pueda sumarse la acción protectora o promotora de ambos cuerpos legales».

Por lo demás, no quiere esto decir que los diputados no hayan trabajado en otras normas, que han quedado para su promulgación en 1992. Tal es el caso de la Ley sobre Ordenación de las Universidades andaluzas. Y otros proyectos de ley, aprobados por el Consejo de Gobierno, pueden ser integrados en el haber del 91. Aquí podríamos anotar el segundo intento de creación de un Consejo Consultivo, que correrá previsiblemente más suerte que el primero.

B) EJECUCION.

Los primeros Decretos del año 91 tienen que ver con lo que años atrás apareció como la expresión más comprometida de la autonomía andaluza, la Reforma Agraria, entendida como ya decía el Estatuto, más como «transformación, modernización y desarrollo de las estructuras agrarias» (art. 12 EAA) que como simple reparto de la tierra. Las comarcas afectadas han sido las de la Vega de Sevilla, los Montes (Granada), Medina Sidonia (Cádiz), Campiña de Cádiz y Vega de Andújar y Campiñas Bajas (Jaén).

Entre los reglamentos institucionales cabe destacar los del Consejo Andaluz de Municipios (D.11/91), el de Coordinación de la Información y divulgación de la acción institucional (D.35/91), el de la Comisión Interdepartamental de asuntos migratorios (D.37/91) y el de Coordinación de Asuntos Comunitarios (D.122/91). También se ha creado una Comisión Andaluza para la prestación social de los objetos de conciencia (D. 24/91).

En el ámbito de la radiodifusión el D.202/91 ha regulado la concesión para la gestión indirecta por parte de las Corporaciones Municipales del servicio de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia; la competencia sancionadora en esta materia ha sido abordada en el D. 246/91.

En el ámbito de la «política social y económica» el Consejo de Gobierno ha aprobado diversos Programas de Apoyo al Empleo (D.61/91), de formación profesional ocupacional (D.69/91), la creación de Centros para la Educación de Adultos (D.87/91), entre otros.

Por último, 1991 ha sido el segundo año consecutivo en el que se aborda la regularización de la función pública andaluza. La STC 27/91, dictada en relación con la legislación andaluza y canaria de Función Pública, incorporando la atenuante de las circunstancias excepcionales, incluso únicas, a las desviaciones del principio de igualdad impuestas por la tarea de fundar un nuevo aparato administrativo (vid. FJ 5 C), han permitido el desbloqueo definitivo del proceso.

4. Conflictividad

En 1991 no se ha interpuesto recurso ni conflicto alguno entre el Estado y la Junta. Pero se han resuelto algunos procesos en los que era parte la Junta. Así, ésta aparece como co-recurrente en el conflicto por el que se impugna el Reglamento de la Ley de Costas (STC 198/91), así como en el interpuesto frente a diversos Reales Decretos relativos al control metrológico (STC 236/91); llama la atención el que, en ambos casos, la Junta se haya dirigido sólo frente al desarrollo reglamentario de estas materias, sin sumarse a los recursos de

inconstitucionalidad de las respectivas leyes (SSTC 100 y 149). Sola frente al Estado aparece en un conflicto sobre extensión de convenio colectivo (STC 102/91), que es simple aplicación de la doctrina fijada en la STC 86/91. Por otra parte, siguiendo una tónica seguramente general de 1991, se ha puesto fin por desistimiento a algunos recursos y conflictos: Así, el 1105/88, sobre la Ley de Cámara de Cuentas de Andalucía, y el 166/86, sobre un Decreto andaluz de regulación de mercados de productos agrarios en zonas de producción. El recurso 775/85, sobre la Ley de Sociedades Cooperativas andaluzas concluyó por desaparición del objeto. En este momento quedan pendientes cinco recursos de inconstitucionalidad, cuatro sobre leyes andaluzas (Ley de Ordenación de la Función Pública –dos recursos–, Ley de Puertos Deportivos y Ley de Coordinación de Policías Locales) y uno sobre la Ley del Estado de Conservación de los Espacios Naturales. Por lo que hace a los conflictos, hay cinco pendientes, cuatro planteados por la Junta (879/85, 1065/86, 779/87, y 1784/88) y uno por el Estado (1251/89).

5. Materiales.

Entre las aportaciones doctrinales aparecidas en este año destaca singularmente, Agustín Ruiz Robledo. «El ordenamiento jurídico andaluz». Madrid, Civitas, 1991. La revista «Administración de Andalucía» ha mantenido la puntualidad en su aparición trimestral en este su segundo año de publicación. La recopilación normativa más completa sigue siendo, «Legislación de la Comunidad Autónoma de Andalucía» (ed. Pedro Escribano Collado), Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 1989.