

**Manuel Carrasco Durán**

Profesor Titular de Derecho Constitucional  
Universidad de Sevilla

La Proposición de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (en adelante, PREAA) recoge los artículos relativos a las competencias de la Comunidad Autónoma en su Título II, que abarca los artículos 42 a 86, si bien esta mención debe ser completada con la referencia a los artículos 143 a 153, que integran el Capítulo III de su Título V, sobre competencias de la Junta de Andalucía en materia de Administración de Justicia.

## **1. LA CLASIFICACIÓN DE LAS COMPETENCIAS**

El artículo 42.1 incorpora una clasificación de las competencias de la Comunidad Autónoma que las divide en competencias exclusivas, competencias compartidas, competencias ejecutivas, competencias en relación con la aplicación del derecho comunitario y competencias no contempladas expresamente en el Estatuto que pueden ser transferidas o delegadas por el Estado. El objetivo primordial de esta clasificación es precisar cuáles son las potestades que la Comunidad Autónoma puede ejercer cuando asume cada tipo de competencia para que el Estado lleve a cabo intromisiones en ellas.

### **1.1. Competencias exclusivas**

No es una novedad que la PREAA recoja competencias exclusivas. De hecho, el artículo 13 del actual Estatuto de Autonomía de Andalucía contiene una lista de treinta y cinco competencias exclusivas. Sin embargo, la exclusividad de estas competencias se ha visto mermada, en la práctica, debido al hecho de que el Estado, especialmente a partir de las llamadas competencias «horizontales» que le reservan los artículos 149.1.1, 149.1.13 y 149.1.23, ha intervenido en la ordenación de muchas de las materias a las que aquellas competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma se refieren.

El artículo 42.1.1 de la PREAA reacciona contra la práctica anterior señalando que las competencias exclusivas comprenden la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y

la función ejecutiva «de forma íntegra». Sin embargo, la rigidez de la anterior definición ha hecho que la PREAA, en la práctica, haya tenido que distinguir varios tipos de exclusividad. La exclusividad en sentido pleno se da en relación con un gran número de actuaciones relativas a instituciones de autogobierno, caza, energía y minas, aguas, enseñanza universitaria, sanidad, obras públicas, actividad económica, defensa de los derechos de los consumidores, integración de inmigrantes, transportes y comunicaciones, ordenación y coordinación de policías locales, cultura y patrimonio, medios de comunicación social y servicios de contenido audiovisual, turismo, función pública y estadística, consultas populares y protección de datos, e, igualmente, con respecto a las materias de pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura, almadraba y pesca con artes menores, enseñanzas no universitarias, ordenación del litoral, prevención ambiental, publicidad institucional, Cámaras y otros entes corporativos y juego. Además, pueden distinguirse:

a) Competencias exclusivas que en todo caso incluyen: en unas ocasiones, son competencias sobre materias que son especialmente susceptibles de un cierto grado de intervención del Estado a partir de las competencias horizontales de ámbito material genérico que reserva a aquél el artículo 149.1 de la Constitución, como sucede en materia de vivienda, urbanismo y ordenación del territorio, organización de cajas de ahorro, cajas rurales y entidades cooperativas de crédito y denominaciones de origen y otras menciones de calidad (arts. 55.1, 73.1 y 81 PREAA); en otras, la intervención del Estado se deriva de las competencias específicas que el artículo 149 de la Constitución le reserva sobre las mismas materias a las que se refiere la competencia de la Comunidad Autónoma o de alguna de estas competencias junto con otra competencia horizontal, como ocurre en materia de educación, investigación, desarrollo e innovación tecnológica, organización territorial y régimen local (arts. 51.1, 53.1, 58 y 59.1 PREAA); finalmente, hay otras ocasiones en las que estas competencias se refieren a actuaciones de prestación de servicios o apoyo a determinadas actividades y sectores de la población, como ocurre en materia de servicios sociales, voluntariado, menores y familias, protección civil, deportes y actividades de tiempo libre, políticas de género y emergencias y políticas de juventud (arts. 60, 65.1, 70.2, 71.1 y 72 PREAA). Este tipo de competencias reserva en exclusiva a la Comunidad Autónoma, más que ámbitos materiales completos, determinadas actuaciones públicas que recaen sobre las materias enunciadas, admitiendo tácitamente la posibilidad de que el Estado incida en la ordenación de las demás actuaciones no señaladas expresamente, si bien hay que añadir que, como regla general, el enunciado de las actuaciones que se atribuyen de manera exclusiva a la Comunidad Autónoma es tan exhaustivo que tiende a agotar el contenido de la competencia de la que se trata.

- b) Competencias exclusivas sin perjuicio de lo dispuesto en artículos de la Constitución que reservan al Estado otras competencias que pueden incidir sobre las materias objeto de aquellas. Se da este tipo de competencias en relación con la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir, investigación con fines terapéuticos, lagunas materias relativas a medio ambiente y espacios protegidos, meteorología, publicidad y mutualidades de previsión social no integradas en el sistema de Seguridad Social (arts. 50, 54.1, 56.1, 56.4, 69 y 73.6 PREAA). Algo similar ocurre en materia de asociaciones que desarrollen principalmente sus funciones en Andalucía, ya que la competencia exclusiva debe respetar las condiciones básicas establecidas por Estado para garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho y la reserva de ley orgánica (art. 77.1 PREAA).
- c) Competencias exclusivas de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general, y en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y 149.1.11 y 13 de la Constitución. Estas competencias se contienen en los artículos 47.3, en materia de agricultura, ganadería, pesca, aprovechamientos agroforestales, desarrollo rural y denominaciones de calidad, 48.2, sobre energía y minas (aunque en este caso no se califica la competencia expresamente de exclusiva), y 57.2 en relación con la actividad económica en general, que incluye, entre otras, referencias a industria, comercio interior y creación y organización de mercados de valores. Esta formulación de las reglas competenciales salva la capacidad del Estado de incidir en la ordenación de estas actividades económicas en virtud, especialmente, de su competencia sobre las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica del artículo 149.1.13 de la Constitución y de su competencia genérica para la ordenación de la actividad económica general, construida por el Tribunal Constitucional como medio para asegurar la unicidad del orden económico en el conjunto del Estado.

El artículo 42.1 de la PREAA añade que, en el ámbito de sus competencias exclusivas, el derecho andaluz es de aplicación preferente en su territorio sobre cualquier otro. En realidad, el derecho andaluz, mientras se mantenga en el ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma, no sólo es preferente, sino que excluye la aplicación de cualquier otro sea cual sea la índole de la competencia en virtud del cual haya sido dictado, ya sea exclusiva, ya sea compartida.

La definición de las competencias exclusivas que hace la PREAA obligará a un cambio importante en la técnica usada para regular las materias objeto de aquellas. No puede olvidarse que la práctica del Estado autonómico se ha encaminado, a través del debilitamiento de la noción de exclusividad aplicable a las competencias, hacia una situación en la que se admite con naturalidad el entrecruzamiento de la actuación del Estado y de las

Comunidades Autónomas a la hora de ordenar materias sobre las que, habitualmente, inciden títulos competenciales de ambas instancias político-territoriales. Sin duda, para hacer aplicable esta revitalización de la categoría de las competencias exclusivas sin merma de la eficacia y la coherencia de la acción pública, será necesario que los instrumentos de colaboración sobre políticas públicas y asuntos de interés común que prevé el Título IX de la PREAA funciones adecuadamente.

## 1.2. Competencias compartidas

Estas competencias se refieren a los casos en los que la Comunidad Autónoma debe ejercer sus competencias en el marco de las bases que fije el Estado en determinadas materias. La principal innovación en este punto reside en el intento de limitar el alcance de las bases fijadas por el Estado, que se lleva a cabo mediante la acción simultánea de dos ideas-guía: la de limitar las bases a principios o al mínimo común normativo en normas con rango de ley y la de garantizar la potestad de la Comunidad de establecer políticas propias en ejercicio de estas competencias.

Detrás del concepto de bases que sustenta la definición de competencias compartidas de la PREAA está una interpretación principialista sobre el ámbito de las bases, que ha sido defendida por un sector de la doctrina en el que se cuentan autores como Viver i Pi-Sunyer, Bayona Rocamora y Jiménez Asensio, y que entiende aquellas como meros principios comunes establecidos por el Estado que operarían en un sentido negativo, esto es, como directrices genéricas que debería seguir la legislación de las distintas materias, la cual correspondería hacer a las Comunidades Autónomas, y como límites a la regulación autonómica. Por su parte, Caamaño Domínguez, con una visión alternativa, ha entendido que lo básico debería entenderse no como mínimo «común», sino simplemente como mínimo susceptible de desarrollos diversos por las Comunidades Autónomas. La regla de la PREAA marca, pues, un camino inequívoco hacia la limitación de la normativa básica respecto a la práctica actual, si bien, al mismo tiempo, la tarea de fijar el contenido preciso de dicho «mínimo» en relación con cada materia abre un ámbito de indeterminación en el que son posibles varias opciones.

La PREAA añade un límite formal que fuerza al Estado a establecer la normativa básica mediante normas con rango de ley. No obstante, la eficacia de esta previsión dependerá de la extensión con que se interprete la excepción a la necesidad de regulación de las bases mediante ley que el artículo 42.2 prevé para los supuestos que se determinan de acuerdo con la Constitución y el Estatuto.

Lo cierto es que estos intentos de determinar el contenido de las bases de manera uniforme para todas las materias se topan con la distinta naturaleza de cada una de las mate-

rias, que hace que las bases, en la práctica, puedan tener mayor extensión dependiendo de cuál sea aquella a la que se refieran. Por ejemplo, la extensión que la normativa básica puede alcanzar en cuanto a la ordenación del crédito y de los seguros, por la alta incidencia que estas actividades tienen en el desarrollo de la actividad económica general y en el aseguramiento de un marco económico único, no es la misma que la que pueden alcanzar en materias de repercusión más limitada.

La definición de las competencias compartidas que lleva a cabo la PREAA plantea la interesante discusión doctrinal acerca de si el Estatuto de Autonomía es una norma suficiente para delimitar el contenido de las competencias del Estado sobre las bases. Desde la perspectiva que adopta la PREAA, el Estatuto de Autonomía, en virtud de su posición dentro del bloque de la constitucionalidad como norma complementaria de la Constitución en lo que se refiere a la precisión del reparto competencial, podría interpretar el concepto de bases en uno de los sentidos que pudieran racionalmente tener cabida en dicho término, a la hora de precisar el alcance de las potestades que la Comunidad Autónoma puede ejercitar en el marco de tales bases. No obstante, el enfoque de la PREAA ha suscitado reticencias en un sector de la doctrina que, a día de hoy, es mayoritario.

La definición de las competencias compartidas se completa mediante la previsión según la cual «en el ejercicio de estas competencias, la Comunidad Autónoma puede establecer políticas propias» (art. 42.1.2 in fine). Ello responde a la inquietud de un sector doctrinal que ha manifestado cómo el agotamiento por parte del Estado de las posibilidades de regulación de las actuaciones y los elementos con superior capacidad de conformar líneas políticas en relación con algunas de las materias sobre las que la normativa básica ha adquirido mayor grado de detalle sólo deja espacio a las Comunidades Autónomas para regular actuaciones de baja incidencia en la realidad sobre elementos dispersos de dichas materias, lo cual reduciría el papel de aquellas, en la práctica, al de instancias para el complemento y la ejecución de las políticas definidas por el Estado. De esta manera, la garantía de la facultad de establecer políticas propias apuntalaría la finalidad ya indicada de limitar el alcance de las bases.

Las competencias compartidas se dan en la PREAA en relación con un gran número de actuaciones, que es imposible detallar aquí, en materias tales como sector pesquero, educación, universidades, energía y minas, sanidad interior, medio ambiente, régimen local, medios de comunicación social y servicios de contenido audiovisual, turismo y deportes, políticas de género, función pública y estadística, cajas de ahorro, entidades financieras y de crédito y mutualidades, reversión en las expropiaciones urbanísticas. Además, la PREAA recoge otro tipo de competencias, que pueden ser calificadas también de compartidas, como es el de las competencias sobre el desarrollo legislativo y la ejecución en

las materias de medios de comunicación social y función pública, en este último caso «en los términos del artículo 149.1.18 de la Constitución» (arts. 68.3 y 74.1 PREAA), y sobre el desarrollo legislativo y la ejecución en el marco de la regulación general del Estado en determinadas materias relativas a instituciones de autogobierno (art. 46.2 PREAA), a la actividad económica (art. 57.3 PREAA) y a ordenación del crédito, la banca y los seguros (art. 73.5 PREAA), el de la competencia «en el marco» de la legislación estatal o de la regulación general del Estado, en relación con determinadas actuaciones relativas a la policía autonómica y a las corporaciones (arts. 64.1 y 77.4 PREAA), el de la competencia de desarrollo legislativo del sistema de consultas populares en el ámbito de Andalucía «de conformidad con lo establecido en los artículos 149.1.1 y 149.1.32 de la Constitución», (art. 76.1 PREAA), el de la competencia sobre haciendas locales y tutela financiera de los entes locales, dentro de las bases que dicte el Estado de acuerdo con el artículo 149.1.18 de la Constitución (art. 59.3 PREAA) y el de las competencias compartidas, que incluyen determinadas competencias ejecutivas, como ocurre en materia de administración del Poder Judicial (art. 78 PREAA).

### 1.3. Competencias ejecutivas

La definición de este tipo de competencias que hace el artículo 42.1.3 incorpora la novedad de incluir en su ámbito la potestad reglamentaria para la aprobación de disposiciones en orden a la ejecución de la normativa del Estado. Esto supone un importante cambio respecto a la práctica que se viene registrando a partir de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en su STC 18/1982, FJ 5, según la cual, la competencia normativa de las Comunidades Autónomas, en los casos de competencias ejecutivas, se reduce a la facultad de dictar los reglamentos organizativos o de servicios.

Las que encajan en el anterior concepto pueden ser denominadas como competencias ejecutivas plenas y se dan en materias educativas, legislación estatal sobre productos farmacéuticos, zonas marítimo-terrestres, cosas y playas, determinadas actividades económicas, puertos, aeropuertos, helipuertos, determinados transportes, salvamento marítimo, seguridad ciudadana, orden público, materia penitenciaria y determinadas actuaciones en relación con el notariado y registros públicos. Además, la PREAA recoge lo que se puede denominar como competencias ejecutivas limitadas, que atribuyen a la Comunidad Autónoma, bien la gestión en una determinada materia, como ocurre con la gestión de las tierras públicas de titularidad estatal, de acuerdo con los protocolos que se establezcan (art. 47.5 PREAA), en términos que pueden ser entendidos como una competencia ejecutiva sin potestad reglamentaria, bien algunas actuaciones concretas dentro de la gestión de una materia, como ocurre en materia de agua, expedición y homologación de títulos académicos, profesionales y universitarios, autorizaciones de trabajo de los extranjeros, creación, organización y mando de la Policía autonómica,

organización y administración de servicios básicos (arts. 49.2, 51.3, 52.2, 61.b, 64.2 y 82 PREAA). En otros casos la PREAA reconoce a la Comunidad Autónoma competencias ejecutivas que incluyen en todo caso determinadas actuaciones, como ocurren en materia de empleo, relaciones laborales y Seguridad Social y museos y otras instalaciones y colecciones culturales de titulares estatal (arts. 62 y 67.2 PREAA).

Junto a ello, la PREAA prevé la posibilidad de que la Junta de Andalucía, mediante convenio, asuma la gestión de determinadas infraestructuras de titularidad estatal y planes de ámbito estatal (arts. 55.8 PREAA, sobre obras de interés general del Estado, y 57.3.c PREAA, sobre planificación general de la actividad económica) o participe en la ejecución o realice funciones de policía o inspección en materias de competencia del Estado (art. 42.2 PREAA, en general, sobre policía e inspección en materias de competencia estatal, y, más específicamente, arts. 49.2 PREAA, sobre obras públicas en materia de agua, y 65.3 PREAA, en materia de seguridad nuclear). También se prevé que la Junta de Andalucía ejerza facultades de policía atribuidas por la legislación estatal sobre el dominio público hidráulico (art. 49.2 PREAA) y participe en la gestión de puertos, aeropuertos u otra infraestructura de transporte de interés general o la asuma de acuerdo con lo previsto por las leyes (art. 63.5 PREAA). La calificación de interés general del Estado respecto de obras públicas o infraestructuras de transporte de titularidad de la Comunidad Autónoma se deberá realizar, en todo caso, mediante convenio de colaboración con esta (arts. 55.10 y 63.5 PREAA).

### 1.4. Competencias en relación con la aplicación del derecho comunitario

Según el artículo 42.1.4 de la PREAA, estas competencias comprenden el desarrollo y la ejecución de la normativa de la Unión Europea cuando afecte al ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma. El precepto debe entenderse como una forma de incorporar al Estatuto de Autonomía la doctrina que viene aplicando el Tribunal Constitucional en relación con las competencias de las Comunidades Autónomas para desarrollar y ejecutar el derecho comunitario, según la cual, estas facultades corresponden al ente, ya Estado, ya Comunidad Autónoma, que tenga la competencia para llevar a cabo la actuación de desarrollo normativo o ejecución de la que se trate sobre cada materia conforme al reparto interno de competencias (ver STC 79/1992).

### 1.5. Competencias no contempladas que puedan ser transferidas o delegadas por el Estado

Interpretada en un sentido literal, la regla del artículo 42.1.5 de la PREAA, que alude a este tipo de competencias como categoría diferenciada, se refiere solamente a aquellas competencias de este tipo que no estuvieran contempladas expresamente en el Estatuto,

pero, evidentemente, hay que incluir en el mismo tipo de competencias aquellas cuya transferencia o delegación prevé ya expresamente la Disposición adicional cuarta de la PREAA. Así mismo, el artículo 42.2 de la PREAA articula una modalidad distinta de transferencia de facultades que correspondan a competencias del Estado, al prever que la Comunidad Autónoma podrá ejercer, mediante acuerdo o convenio, facultades de inspección y sanción respecto a materias de competencia estatal, en los términos que se acuerden, a lo cual hay que añadir diversos casos similares, como, por ejemplo, la posibilidad de suscribir convenios de colaboración para la gestión de obras calificadas de interés general o que afecten a otra Comunidad Autónoma, prevista en el artículo 55.8 de la PREAA, o la posibilidad de participar en la gestión, o asumirla, de un puerto, aeropuerto u otra infraestructura de transporte de interés general, según el artículo 63.5 de la PREAA.

#### **1.6. Competencias de participación en los procedimientos encaminados a la aprobación de normas o a la adopción de decisiones de competencia del Estado, o en la designación de representantes en los organismos económicos y sociales del Estado**

Estas no se encuentran señaladas en la PREAA como un tipo particular de competencias, pero tienen gran importancia. La PREAA, en particular, resalta la facultad de la Comunidad Autónoma de participar en los procedimientos encaminados a la aprobación de normas o a la adopción de decisiones de competencia del Estado en varias materias de interés para la Comunidad Autónoma en las que la naturaleza exclusiva de las competencias que el Estado tiene sobre ellas impide que aquella asuma competencias o en las que el ejercicio de competencias exclusivas por parte de la Comunidad Autónoma se encuentra limitado por la propia naturaleza de las mismas, que hace inevitable un fuerte grado de centralización en la planificación, la ordenación y la ejecución de las políticas públicas que se les aplican, como ocurre señaladamente con respecto a la ordenación de la actividad económica general.

Las vías de participación dispuestas en la PREAA a este fin son variadas. Dependiendo de la materia, la PREAA recoge competencias de mera participación (en materia de regulación y planificación del sector de la energía, planificación y gestión hidrológica, investigación, desarrollo e innovación tecnológica, planificación y programación de obras públicas de interés general, elaboración y reforma de la legislación penal y procesal que incida en la competencia de menores, inmigración y fijación del contingente, planificación y gestión de las infraestructuras ferroviarias de titularidad estatal, gestión de aeropuertos u otras infraestructuras de transporte de interés general, planificación y programación de puertos y aeropuertos de interés general, establecimiento de determinados

servicios ferroviarios, ejecución en materia de seguridad nuclear y decisiones estatales sobre ordenación general de la actividad económica, conforme a los artículos 48.4, 49.2, 53.3, 55.8, 60.3.b, 61.c, 63, 65.3 y 84 de la PREAA) o de participación mediante informe previo (sobre autorización de instalaciones relativas a la energía, a la calificación de interés general de obras, puertos, aeropuertos u otras infraestructuras de transporte y la integración de líneas o servicios de transporte en otros de ámbito superior al de la Comunidad Autónoma, según los artículos 48.3, 55.8, 63.5 y 63.7 de la PREAA), previo informe de la Comisión Bilateral (en cuanto a ubicación de infraestructuras y equipamientos de titularidad estatal, según el artículo 55.9 de la PREAA), o mediante deliberación de la Comisión Bilateral e informe (en cuanto a autorización de nuevas modalidades de juego y apuestas, según el artículo 79.2 PREAA).

La PREAA prevé también que la Junta de Andalucía participe en los procesos de designación de los miembros de los órganos de dirección del Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones y los demás organismos que ejercen funciones de autoridad reguladora sobre materias de relevancia económica y social relacionadas con las competencias de la Comunidad Autónoma (art. 85.1 PREAA) y en los procesos de designación de los miembros de los organismos económicos y energéticos, de las instituciones financieras y de las empresas públicas del Estado cuya competencia se extienda al territorio de Andalucía y del Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social, la Agencia Tributaria, la Comisión Nacional de la Energía, la Agencia de Protección de Datos, el Consejo de Radio y Televisión y cualquier otro que pueda crearse en estos ámbitos (arts. 85.2 y 3 PREAA). Destaca el papel decisivo que tiene el Parlamento de Andalucía en estas designaciones, ya que la participación en ellas corresponde al Parlamento, o bien se hará con su acuerdo, en los términos establecidos por ley (art. 85.4 PREAA). Igualmente, se prevé que la Junta de Andalucía puede solicitar al Estado la creación de delegaciones territoriales de los organismos a que se refiere el apartado 1 del artículo 85 de la PREAA (art. 85.5 PREAA).

## **2. LOS PRINCIPIOS DE TERRITORIALIDAD, EFICACIA, PROXIMIDAD Y COORDINACIÓN**

El principio de territorialidad que recoge el artículo 43 de la PREAA, esta ha intentado resolver, en clave autonómica, los conflictos que se presentan cuando se pone en duda la competencia de las Comunidades Autónomas para llevar a cabo actuaciones en su territorio en los casos en los que éstas tienen repercusión fuera del mismo. De hecho, el enunciado de este principio traslada a la PREAA la doctrina general del Tribunal Constitucional según la cual, por un lado, los efectos supraterritoriales de actuaciones de

las Comunidades Autónomas no pueden dar lugar a la atracción hacia la posición del Estado de la facultad para llevarlas a cabo, y, por otro lado, los problemas que pudieran derivarse de los efectos extraterritoriales de actuaciones de las Comunidades Autónomas deben ser tratados mediante mecanismos de cooperación y coordinación (SSTC 197/1996, FJ 17.A), 186/1999, FJ 10, 208/1999, FJ 6, 77/2004, FJ 6 y 212/2005, FJ 10), si bien hay que tener en cuenta que esta formulación general no le ha impedido admitir la centralización de determinadas actuaciones cuando, como excepción, la actividad pública que se ejerza no sea susceptible de fraccionamiento y aun en este caso, dicha actuación no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación y coordinación, o cuando sea necesario recurrir a un ente con capacidad de integrar intereses contrapuestos de varias Comunidades Autónomas (SSTC 329/1993, FJ 4, 243/1994, FJ 6, 197/1996, FJ 12, 175/1999, FJ 6, y 223/2000, FJ 8), y que, al mismo tiempo, la apreciación de efectos supraautonómicos ha sido un criterio utilizado por el Tribunal Constitucional en determinadas ocasiones para atraer al ámbito de las competencias del Estado actuaciones, en principio, integrantes del espacio competencial de las Comunidades Autónomas.

Con respecto a los principios de eficacia, proximidad y coordinación, expresados en el artículo 44 de la PREAA, hay que destacar, ante todo, que no comportan reglas atributivas de competencias, sino que despliegan su acción en el campo del ejercicio de las competencias que tanto el Estado como la Comunidad Autónoma tengan atribuidas.

Los principios de eficacia y de coordinación van a alcanzar máxima importancia en el desarrollo de las reglas competenciales que establece la PREAA, ya que pueden contribuir a resolver importantes problemas de articulación competencial que pueden darse con las nuevas reglas sobre reparto de competencias que se derivan de aquella, en particular por la insistencia que la PREAA hace en la exclusividad de las competencias.

El principio de proximidad sugiere otra de las vías a través de las cuales puede incrementarse la eficacia de la actuación de los entes públicos, cuando la actuación del ente más próximo a los ciudadanos pueda considerarse más conveniente por su cercanía a las necesidades reales de aquellos y por su capacidad para llevar a cabo las actuaciones de las que se trate en cada caso. Sin embargo, una mayor proximidad no siempre es sinónimo de una mayor eficacia. La valoración de la contribución que la proximidad a los ciudadanos del ente público encargado de llevar a cabo determinadas actuaciones puede hacer a la eficacia de aquellas es diferente según la naturaleza de cada materia y, así, por ejemplo, en materia de ordenación de la actividad económica un sector de la doctrina tiende a recalcar que la ordenación de la actividad económica y la dirección del proceso económico solamente pueden realizarse eficazmente desde la instancia político-territorial central.

La PREAA, además, abre importantes vías de participación de la Comunidad Autónoma en los procedimientos de aprobación y aplicación de normas y actuaciones integrantes

del ámbito de las competencias del Estado, si bien será necesario articular estas vías de participación de manera que no redunden en una merma de la eficacia de la actuación pública. Como se ve, el reto consiste en hacer compatibles los principios de coordinación, eficacia y proximidad en situaciones en las que pueden estar enfrentados entre sí y haya que encontrar el necesario equilibrio entre ellos.

### 3. EL FOMENTO

Mediante el término de fomento se designa la actuación de los entes públicos consistente en incentivar mediante subvenciones y otras medidas de apoyo determinadas actividades de los particulares o de las Administraciones públicas cuando actúan en concurrencia con particulares, con la finalidad de dirigir tales actividades al logro de determinados objetivos.

En realidad, el artículo 45 de la PREAA ha intentado incorporar al texto del Estatuto de Autonomía la doctrina del Tribunal Constitucional sobre esta actividad de fomento de forma sintetizada (STC 13/1992, FFJJ 7 y 8). Para ello, distingue entre la actividad de fomento que lleva a cabo la Comunidad Autónoma en las materias de su competencia y la que llevan a cabo la Administración central y la Unión Europea. En cuanto a las primeras, prevé la facultad de la Comunidad Autónoma de otorgar subvenciones con cargo a fondos propios, con plena capacidad para regular sus objetivos y requisitos de otorgamiento y para gestionar su tramitación y concesión. En cuanto a las segundas, pueden distinguirse tres supuestos:

- a) El caso de que versen sobre materias de competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma, en cuyo caso el Estado debe territorializar los fondos que dotan la convocatoria de subvenciones, ya provengan estos de los Presupuestos Generales del Estado, ya se trate de fondos que haya recibido aquel provenientes del Presupuesto de la Unión Europea, y corresponde a la Comunidad Autónoma plena capacidad para determinar objetivos y condiciones de otorgamiento, así como para gestionar las subvenciones, de forma equivalente a lo que ocurriría si las subvenciones estuvieran dotadas con cargo al Presupuesto de la Junta de Andalucía.
- b) El caso de que versen sobre materias de competencias compartidas, en cuyo caso la Comunidad Autónoma tiene competencia normativa para precisar los objetivos de las subvenciones y completar las condiciones de otorgamiento de aquellas, dentro del marco predeterminado por la normativa de la Unión Europea y del Estado respecto a estos aspectos, así como para asumir íntegramente su gestión.

- c) El caso de que versen sobre materias con respecto a las cuales la Comunidad Autónoma ha asumido competencias ejecutivas, en el cual corresponde a aquella solamente la gestión de las subvenciones, lo que incluye su tramitación y concesión.

No obstante, en la práctica, la distribución de competencias en cuanto a la actividad de fomento probablemente tenderá a seguir el criterio según el cual corresponden al Estado y a las Comunidades Autónomas las facultades que se deriven de las competencias de las que sean titulares sobre las materias a las que deban aplicarse estas medidas. Si ocurriera así, cuando las medidas de fomento se aplicaran a una materia sobre la que recayera una competencia exclusiva sin perjuicio de o de acuerdo con la ordenación de la actividad económica general, el Estado seguiría disponiendo de la capacidad de ordenación e, incluso, en casos excepcionales, de gestión de estas medidas que se deriva de los términos en los que tales reglas competenciales enmarcan el margen dejado a la competencia autonómica.

Destaca también que el artículo 45.2 de la PREAA no ha limitado la capacidad de regulación del Estado a la necesidad de hacerla mediante ley cuando sobre dichas medidas recaen competencias compartidas e, incluso, ha previsto que, en relación con las medidas sobre las que la Comunidad Autónoma tenga competencias ejecutivas, sus facultades se limitarán a la gestión, sin incluir, por tanto, el desarrollo reglamentario. Es posible que esto se deba a haber asumido que, en la práctica, la regulación de estas subvenciones se lleva a cabo mediante normas reglamentarias.

Finalmente, la PREAA establece en su artículo 45.3 que la Comunidad Autónoma participa en la determinación del carácter no territorializable de las subvenciones estatales y comunitarias. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional admite, como excepción, la no territorialización de las subvenciones cuando la centralización de su gestión «resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector» (STC 13/1992, FJ 8). El mismo artículo prevé que, en estos casos, la Comunidad Autónoma, al menos, participa, en los términos que fije el Estado, en su gestión y tramitación. El artículo, sin embargo, ha olvidado recoger la facultad de la Comunidad Autónoma de participar en la determinación de los criterios conforme a los cuales, en los supuestos ordinarios, deba ser territorializada la dotación destinada a las subvenciones, admitida en la STC 68/1996, FJ 10.

#### 4. LAS COMPETENCIAS

La PREAA cambia la técnica de enunciado de las materias sobre las que versan las competencias de la Comunidad Autónoma, ya que el enunciado genérico de las materias competenciales se acompaña en muchas ocasiones de una lista detallada de las actuaciones que la Comunidad Autónoma queda legitimada para llevar a cabo y de los objetos de la realidad o las actividades sobre los que puede ejercer tales actuaciones. La finalidad de esta nueva forma de enunciar las materias competenciales es hacer explícito el contenido de las competencias de la Comunidad Autónoma, con el fin de evitar interferencias del Estado en el ejercicio de ellas.

El detalle de las materias competenciales se ha llevado a cabo sobre la base de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre cada una de ellas, lo cual determina que el grado de detalle, dependiendo de cada caso, sea muy distinto. Es mayor en aquellas materias en las que existe un mayor volumen de jurisprudencia constitucional y en las que la importancia de los conflictos competenciales sucedidos en el pasado o el interés del legislador estatuyente han llevado a este a precisar con mayor detalle los espacios de actuación de la Comunidad Autónoma, como ocurre señaladamente con materias como vivienda, urbanismo y ordenación del territorio (art. 55 PREAA), actividad económica (art. 57 PREAA), transportes y comunicaciones (art. 63 PREAA) y cajas de ahorro, entidades financieras y de crédito y mutualidades (art. 73 PREAA) mientras que en aquellas en las que los pronunciamientos del Tribunal Constitucional no alcanzan el mismo grado de precisión, el nivel de detalle es mucho menor, o bien la PREAA se conforma con establecer enunciados genéricos como los que utiliza el actual Estatuto de Autonomía.

Mientras el actual Estatuto de Autonomía tiende a ordenar las competencias mediante la técnica de hacer listados de las materias sobre las que recae cada una de los distintos tipos de competencias, la PREAA ordena las competencias en torno a las materias competenciales, a fin de enunciar bloques materiales más amplios, completos y coherentes, como ocurre, especialmente, en materias como medio ambiente, espacios protegidos y sostenibilidad (art. 56 PREAA), transportes y comunicaciones (art. 63 PREAA), cultura y patrimonio (art. 67 PREAA) y cajas de ahorro, entidades financieras y de crédito y mutualidades (art. 73 PREAA), que agrupan el tratamiento competencial de materias que en el actual Estatuto de Autonomía quedan dispersas en distintas reglas competenciales. Es en el marco del detalle de las actuaciones y los sectores materiales que engloba cada materia competencial cuando, posteriormente, la PREAA agrupa tales actuaciones y sectores materiales en distintos bloques y asigna a la Comunidad Autónoma sobre cada uno de estos bloques de actuaciones distintos tipos de competencias. Además, al enunciar el contenido de las materias se han añadido algunas referencias a fenómenos sociales que han cobrado importancia en los últimos años o a objetos de la realidad y actividades que son el resultado reciente de

la investigación científica, como ocurre con las menciones al desarrollo rural integral y sostenible y a la regulación y fomento de la producción y uso de la biomasa (art. 47.3.a), y con el contenido de los títulos sobre medio ambiente, espacios naturales y sostenibilidad (art. 56 PREAA), voluntariado (art. 60.2 PREAA), inmigración (art. 61 PREAA), políticas de género (art. 71 PREAA) y políticas de juventud (art. 72 PREAA).

El enunciado de las reglas competenciales se cierra, como se ha dicho, estableciendo qué tipo de competencias se atribuye a la Comunidad Autónoma en relación con cada bloque de actuaciones y sectores materiales enunciados, ya sean exclusivas, compartidas, de ejecución, de participación o algunas de las variantes de las anteriores que anteriormente hemos indicado. En particular, la PREAA aprovecha para reservar a la Comunidad Autónoma competencias exclusivas, bien en sentido estricto, bien en su modalidad de «en todo caso», sobre algunas de las actuaciones integrantes de materias objeto de competencias autonómicas en cuya ordenación el Tribunal Constitucional ha aceptado la intervención del Estado a partir de sus propias competencias y que han provocado mayor conflictividad competencial.

La técnica utilizada da lugar también a que se reconozcan a la Comunidad Autónoma distintos tipos de competencias en relación con distintos grupos de actuaciones y sectores materiales que hoy en día quedan englobados en un mismo objeto material genérico y reciben, por lo tanto, un mismo tratamiento competencial, como ocurre, por poner sólo un ejemplo, en relación con las competencias que la Comunidad Autónoma asume en materia de cajas de ahorro, cajas rurales y entidades cooperativas de crédito (arts. 73.1 a 73.4 PREAA).

De hecho, el ámbito de las competencias exclusivas y el de las competencias que en todo caso incluyen es aquel en el que surgen las mayores dudas a la hora de intentar prever cuál pueda ser la articulación entre las competencias del Estado y las de la Comunidad Autónoma resultante en la práctica cuando comiencen a aplicarse las reglas sobre reparto competencial del Estatuto de Autonomía, debido al choque del intento de reservar en exclusiva a la Comunidad Autónoma las competencias para llevar a cabo determinadas actuaciones con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que ha admitido la intervención del Estado en dichas actuaciones, normalmente en el nivel básico, a partir de sus propias competencias, como ocurre, por poner sólo un ejemplo, en relación con el régimen competencial de las cajas de ahorro, entidades financieras y de crédito y mutualidades, enunciado en el artículo 73 de la PREAA.

La Disposición adicional cuarta establece que la Comunidad Autónoma asume, mediante transferencia o delegación al amparo del artículo 150.2 de la Constitución, las facultades de ejecución de competencia del Estado en las materias de puertos y aeropuertos de interés general, servicio meteorológico de Andalucía, Cuenca Hidrográfica del

Guadalquivir, tráfico y seguridad vial y museos, archivos y bibliotecas radicados en ella. La Disposición queda complementada por varias disposiciones destinadas a asegurar la provisión de medios para el ejercicio de dichas competencias, el nivel de eficacia en su prestación y el cumplimiento por la Comunidad Autónoma de las obligaciones establecidas. La constitucionalidad de esta disposición puede admitirse, siempre que se entienda que el Estado mantiene un margen incondicionado de discrecionalidad para decidir sobre la transferencia o delegación. Entendida en estos términos, la disposición queda privada de valor vinculante y de eficacia directa en términos jurídicos, si bien podría ser un importante instrumento de presión política en manos de la Comunidad Autónoma para forzar la transferencia o delegación, ya que la no realización de esta siempre podría ser presentada ante la opinión pública como un incumplimiento del Estatuto de Autonomía por parte del Estado.

Sorprende, a este respecto, que la PREAA, al mismo tiempo, haya previsto reglas específicas mediante las que parece asumir directamente competencias en algunas de las materias sobre las que el Estado es titular de competencias exclusivas que señala la Disposición adicional cuarta. Estas previsiones generan gran confusión acerca del título por el cual la Comunidad Autónoma asume la facultad de ejercer las competencias a las que aluden, ya que el procedimiento del artículo 150.2 de la Constitución no traslada a la Comunidad Autónoma la titularidad de competencias, sino simplemente le delega o transfiere una facultad de ejercer determinadas competencias cuya titularidad sigue conservando el Estado y cuya transferencia aquel, por tanto, podría revocar o cambiar en sus términos. En particular, esto ocurre en el artículo 50 de la PREAA, según el cual la Comunidad Autónoma ostenta competencias exclusivas sobre la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir, sin perjuicio de la planificación general del ciclo hidrológico, de las normas sobre protección del medio ambiente, y de las obras públicas hidráulicas de interés general.

Finalmente, la cláusula de cierre del sistema competencial del artículo 83 de la PREAA contiene dos reglas. Por un lado, una según la cual corresponden a la Comunidad Autónoma de Andalucía, además de las facultades y funciones expresamente contempladas en la PREAA, todas aquellas que resulten inherentes a su pleno ejercicio, lo cual supone una traslación a las competencias autonómicas de las categorías de las competencias instrumentales y las competencias implícitas que tradicionalmente se han aplicado para delimitar las competencias del Estado. Por otro lado, una cláusula residual particularmente llamativa, según la cual, además de las competencias y funciones que la Comunidad Autónoma asume por medio del Estatuto de Autonomía, le corresponden todas aquellas que la Constitución no atribuye expresamente al Estado.

La regla anterior da la vuelta a la cláusula residual del artículo 149.3 de la Constitución, lo cual puede despertar algunas dudas sobre su constitucionalidad, si bien pensamos que lo problemático de aquella no es su constitucionalidad, dado que el efecto al que aboca es



el mismo que se conseguiría si todas las eventuales competencias y funciones que en la PREAA eventualmente quedarían tácitas se hubieran detallado expresamente en su texto, sino su efectividad real, si se tiene en cuenta que ya la cláusula residual del artículo 149.3 ha quedado sin aplicación, en la práctica, debido a que el Tribunal Constitucional se ha esforzado por encuadrar dentro de alguna de las reglas competenciales expresas, ya del Estado, ya de las Comunidades Autónomas, aquellas facultades y materias cuyo encaje competencial pudiera resultar problemático y a que la extensión del detalle de las competencias que recoge la PREAA hace que quede aún menos espacio para su aplicación.

## 5. CONCLUSIONES

- a) Las reglas competenciales de la PREAA suponen, más que una ampliación del ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma, un intento de salvaguardar en toda su extensión el espacio de actuación que reservan a la Comunidad Autónoma sus competencias frente a eventuales intromisiones del Estado en las materias objeto de aquellas, sin perjuicio de que en algunos casos la PREAA atribuya a la Comunidad Autónoma competencias en materias que, como la inmigración, resultan novedosas. Esta finalidad se expresa tanto mediante la definición de los tipos de competencia que aquella asume como en el detalle de las actuaciones y sectores materiales que abarcan aquellas competencias.
- b) No obstante, la técnica de definición y detalle de las competencias de las competencias exclusivas y las competencias compartidas que ha utilizado la PREAA puede originar importantes conflictos cuando se aplique a materias sobre las que la realidad hace inevitable que se entrecrucen títulos competenciales del Estado y de la Comunidad Autónoma. Por esto, la nueva delimitación de las competencias exigirá un importante esfuerzo de las instituciones del Estado y de la Comunidad Autónoma y de la propia doctrina para encontrar una fórmula de articulación de aquellas que sea operativa en la práctica, ya que, en caso contrario, los conflictos competenciales podrían acentuarse y la eficacia de la actuación administrativa podría, también, resentirse en perjuicio de los ciudadanos. De igual manera, las posibilidades de conflictos competenciales inherentes al nuevo reparto de competencias permite augurar que el Tribunal Constitucional seguirá teniendo un papel protagonista en la precisión de la «letra pequeña» de dicho reparto competencial.
- c) Las dificultades antes señaladas hacen que adquieran un papel de primera importancia los órganos y procedimientos de coordinación, colaboración y cooperación entre el Estado y la Comunidad Autónoma previstos en la propia PREAA.