

Estatuto de Andalucía

Novedades respecto del
Estatuto de 1981

La nueva configuración del
Derecho Autonómico de Andalucía

Francisco Balaguer Callejón
(Coordinador)

Gregorio Cámara Villar
José Antonio Montilla Martos



JUNTA DE ANDALUCÍA

Instituto Andaluz de Administración Pública
CONSEJERÍA DE JUSTICIA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

ESTATUTO DE ANDALUCÍA

**Novedades respecto del
Estatuto de 1981**

**La nueva configuración del
Derecho autonómico de Andalucía**

ESTATUTO DE ANDALUCÍA

**Novedades respecto del
Estatuto de 1981**

**La nueva configuración del
Derecho autonómico de Andalucía**

**Francisco Balaguer Callejón
(Coordinador)**

Gregorio Cámara Villar

José Antonio Montilla Martos

Estatuto de Andalucía: novedades respecto del Estatuto de 1981: la nueva configuración del derecho autonómico de Andalucía / Coordinador, Francisco Balaguer Callejón; Gregorio Cámara Villar, José Antonio Montilla Martos.

– Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2007

196 págs.; 24 cm. – (Estudio)

D.L. SE-4152-2007

I.S.B.N. 978-84-8333-387-7

Autonomía . – Derecho autonómico . – Andalucía . – Balaguer Callejón, Francisco . – Cámara Villar, Gregorio . – Montilla Martos, José Antonio . – Andalucía. [Estatuto de autonomía, 2007]. – Andalucía. [Estatuto de autonomía, 1981].

Instituto Andaluz de Administración Pública.

342.25(460.35)“2007”

Reservados todos los derechos. No está permitida la reproducción total o parcial en ningún tipo de soporte sin permiso previo y por escrito del titular del copyright.

Título: ESTATUTO DE ANDALUCÍA. NOVEDADES RESPECTO DEL ESTATUTO DE 1981. LA NUEVA CONFIGURACIÓN DEL DERECHO AUTONÓMICO DE ANDALUCÍA.

Coordinador: Francisco Balaguer Callejón

© INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Gestión de publicaciones en materias de
Administraciones Públicas

Edita: Instituto Andaluz de Administración Pública

Maquetación e impresión: Egondi Artes Gráficas, S.A.

Diseño de cubierta: G. R: Irisgráfico Servicio Editorial, S.L.

I.S.B.N.: 978-84-8333-387-7

Depósito Legal: SE-4152-2007

PRESENTACIÓN

La reforma estatutaria supone el establecimiento de un nuevo marco jurídico fundamental en Andalucía. Toda reforma de estas características tiende a introducir en el ámbito de lo normativo la realidad actual, incorporando los cambios políticos, socioeconómicos, culturales y tecnológicos habidos en los últimos tiempos y, además, preveer la acomodación de la norma estatutaria a los cambios previsibles que se puedan producir en los próximos años. Tal y como dice el Preámbulo del Estatuto de 2007 «Se trata, en definitiva, de conseguir un Estatuto para el siglo XXI, un instrumento jurídico que impulse el bienestar, la igualdad y la justicia social, dentro del marco de cohesión y solidaridad que establece la Constitución».

Desde la perspectiva de la función que le corresponde al Instituto Andaluz de Administración Pública, resultaba del mayor interés contar con trabajos que pudieran dar a conocer a la sociedad andaluza, y en particular al personal al servicio de las Administraciones Públicas en Andalucía, las novedades que el Estatuto de 2007 incorpora en relación con nuestro anterior marco normativo básico. La orientación que los autores han dado al texto que ahora publicamos, es importante para difundir lo que el nuevo Estatuto aporta y también para que las distintas Administraciones puedan comenzar a familiarizarse con las instituciones y técnicas, así como con los derechos, deberes y principios rectores que se establecen por primera vez en el Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Basta con remitirse a los resúmenes finales que los autores han elaborado para esta edición para comprobar la trascendencia de las modificaciones que se han producido en nuestro ordenamiento y la necesidad de difundir un conocimiento lo más amplio posible de esas modificaciones. Es una gran satisfacción para el Instituto ofrecer hoy al público este trabajo que está destinado, en última instancia, a facilitar la aplicación del nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía. Un Estatuto que, debemos recordar, está ya en vigor desde el día 20 de marzo, fecha de su publicación oficial en el Boletín Oficial del Estado.

Joaquín Castillo Sempere

Director del Instituto Andaluz de Administración Pública

ÍNDICE

NOVEDADES RESPECTO DEL ESTATUTO DE 1981.

LA NUEVA CONFIGURACIÓN DEL DERECHO AUTONÓMICO
DE ANDALUCÍA.

INTRODUCCIÓN	15
NOTA PREVIA	16
1. EL PREÁMBULO DEL ESTATUTO	17
2. OBJETIVOS BÁSICOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA	21
2.1. Los objetivos básicos en el Estatuto de 1981	21
2.2. Los objetivos básicos en el nuevo Estatuto	23
3. DERECHOS	25
3.1. Introducción y planteamiento general.....	25
3.2. Los derechos reconocidos y garantizados y la prohibición de discriminación	27
3.3. Titularidad de los derechos.....	31
3.4. Interpretación y garantías de los derechos	32
4. DEBERES	35
5. PRINCIPIOS RECTORES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	37
5.1. Significado de los principios rectores	37
5.2. Los principios rectores establecidos	38
5.3. Las garantías de los principios rectores	39

6.	IGUALDAD DE GÉNERO	41
7.	INMIGRACIÓN	45
7.1.	El reconocimiento estatutario del fenómeno de la inmigración .	45
7.2.	Las políticas de integración y participación social, económica y cultural	46
7.3.	La competencia ejecutiva en materia de autorización de trabajo de los extranjeros	47
7.4.	La participación autonómica en las decisiones del Estado sobre inmigración	48
7.5.	El tratamiento estatutario de la inmigración	48
8.	COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA. CLASIFICACIÓN Y PRINCIPIOS	51
9.	COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA. LA NUEVA ORDENACIÓN POR MATERIAS	57
9.1.	El cambio en la forma de ordenar las competencias autonómicas	57
9.2.	La justificación del desglose de las materias competenciales	58
9.3.	Posibles consecuencias negativas de la nueva ordenación por materias	59
9.4.	Valoración de la nueva ordenación de las materias que hace el Estatuto	60
10.	RASGOS GENERALES DE LAS MATERIAS COMPETENCIALES	61
10.1.	Algunos rasgos generales de las materias competenciales	61
10.2.	Enumeración de las materias competenciales	62
10.3.	Ejercicio de las funciones y servicios inherentes a las competencias de la Comunidad Autónoma	73
11.	ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA	75
11.1.	La estructura territorial	75
11.2.	El municipio	76
11.3.	La provincia	78
11.4.	Las comarcas	79
11.5.	Capitalidad y sedes	79

12.	ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL. EL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA	81
12.1.	El Parlamento de Andalucía. Introducción	81
12.2.	Naturaleza y composición del Parlamento	82
12.3.	Estatuto de los parlamentarios autonómicos	83
12.4.	Organización y funcionamiento del Parlamento	83
12.5.	Funciones del Parlamento	84
13.	ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE DE LA JUNTA	85
13.1.	El Presidente de la Junta. Introducción	85
13.2.	Investidura del Presidente	86
13.3.	Funciones del Presidente	87
13.4.	Estatuto personal del Presidente y cese	89
14.	ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL. EL CONSEJO DE GOBIERNO	91
14.1.	El Consejo de Gobierno. Naturaleza y estructura	91
14.2.	Funciones del Consejo de Gobierno	91
14.3.	El estatuto de los Consejeros	93
15.	ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL. LAS RELACIONES ENTRE EL PARLAMENTO Y EL GOBIERNO DE LA COMUNIDAD	95
15.1.	Introducción	95
15.2.	La responsabilidad política del Gobierno	95
	15.2.1. La moción de censura	96
	15.2.2. La cuestión de confianza	96
15.3.	La responsabilidad política individual de los Consejeros	97
15.4.	La disolución del Parlamento	98
16.	LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA. OTRAS INSTITUCIONES Y ÓRGANOS ...	101
16.1.	La Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía	101
16.2.	Otras Instituciones y Órganos	102
	16.2.1. El Defensor del Pueblo Andaluz	102
	16.2.2. El Consejo Consultivo de Andalucía	103

16.2.3. La Cámara de Cuentas de Andalucía	104
16.2.4. El Consejo Audiovisual de Andalucía	104
16.2.5. El Consejo Económico y Social de Andalucía	105
17. EL PODER JUDICIAL EN ANDALUCÍA	107
17.1. Introducción. El marco constitucional	107
17.2. El poder judicial en Andalucía. La regulación del Estatuto	109
18. LAS FUENTES DEL DERECHO. LAS LEYES DE ANDALUCÍA . .	115
19. LAS FUENTES DEL DERECHO. DECRETOS LEGISLATIVOS Y DECRETOS-LEYES	119
19.1. Los Decretos Legislativos	119
19.2. Los Decretos-Leyes	120
20. LAS FUENTES DEL DERECHO. LOS REGLAMENTOS	123
21. ECONOMÍA Y EMPLEO	127
21.1. Los objetivos básicos de la actividad económica en un título dedicado a economía y empleo	127
21.2. Los principios de la política económica	128
21.3. Previsiones instrumentales y organizativas en relación con la actividad económica	129
21.4. Empleo y relaciones laborales en el Estatuto	130
22. LA FINANCIACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA. ANTECEDENTES Y CARACTERES GENERALES	131
22.1. La financiación de la Comunidad Autónoma. Antecedentes	131
22.2. La financiación de la Comunidad Autónoma. Caracteres generales	134
22.2.1. La integración de bilateralidad y multilateralidad	134
22.2.2. Las fuentes de financiación de la Comunidad Autónoma	135
23. LA FINANCIACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA. LA AUTONOMÍA FINANCIERA DE ANDALUCÍA	139
23.1. La garantía de una financiación suficiente	139
23.2. La liquidación de la “deuda histórica”	140
23.3. La actualización futura del sistema de financiación	141

24.	MEDIO AMBIENTE	143
24.1.	Introducción	143
24.2.	Las normas estatutarias sobre medio ambiente	144
25.	MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL	147
25.1.	Un título dedicado a los medios de comunicación social	147
25.2.	Los medios de comunicación como garantía del pluralismo político, social y cultural de Andalucía	148
25.3.	Especial obligación de respeto a los derechos, libertades y valores constitucionales en los medios audiovisuales. El Consejo Audiovisual de Andalucía	148
25.4.	El control parlamentario de los medios de comunicación social gestionados por la Junta de Andalucía	149
25.5.	El fomento de la cultura andaluza y la modalidad lingüística de Andalucía	150
25.6.	El reparto de competencias en la materia medios de comunicación social	150
26.	RELACIONES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA CON EL ESTADO Y CON OTRAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ...	151
26.1.	Un modelo más detallado de relaciones institucionales en el nuevo Estatuto	151
26.2.	Principios que rigen las relaciones institucionales	152
26.3.	La dialéctica bilateralidad-multilateralidad	153
26.4.	Instrumentos de colaboración con el Estado	154
26.5.	Relaciones con otras Comunidades Autónomas	155
26.6.	Participación en la designación de órganos constitucionales y de organismos económicos y sociales	155
26.7.	Comparecencia de senadores ante el Parlamento	157
26.8.	Representación de la Comunidad Autónoma de Andalucía ...	157
27.	LA ACCIÓN EXTERIOR DE ANDALUCÍA. LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO	159
27.1.	La Acción exterior de Andalucía.	159
27.2.	La cooperación al desarrollo	161
27.3.	La cooperación transfronteriza	162

28.	RELACIONES CON LA UNIÓN EUROPEA. REFERENCIAS GENERALES. FASE ASCENDENTE Y DESCENDENTE	163
28.1.	Relaciones con la Unión Europea. Referencias generales	163
28.2.	Participación de la Comunidad Autónoma en la fase ascendente	165
28.3.	Participación de la Comunidad Autónoma en la fase descendente	166
29.	RELACIONES CON LA UNIÓN EUROPEA. PARTICIPACIÓN EN EL CONTROL DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD	169
30.	LA REFORMA DEL ESTATUTO	173
30.1.	Iniciativa de la reforma y procedimiento ordinario	173
30.2.	Procedimiento simplificado	175
30.3.	Retirada de la propuesta de reforma	176
	RESUMEN GENERAL DE LAS NOVEDADES QUE INCORPORA EL ESTATUTO DE 2007	179

INTRODUCCIÓN

La obra que hoy presentamos ha supuesto un reto personal para sus autores, en cuanto al modo de exponer el nuevo sistema autonómico que se deriva del Estatuto de Autonomía de 2007. Por un lado, desde el punto de vista de su contenido, hemos intentado realizar una exposición sintética, que contemple sólo los elementos esenciales de la materia. Dentro de ese interés específico por lo esencial, hemos puesto el acento en las novedades que incorpora el Estatuto de 2007.

Por otro lado, en lo que se refiere a la forma, hemos proyectado una presentación ordenada en Capítulos breves, que aparecen configurados como módulos temáticos con unidad propia y que siguen muy de cerca la propia sistemática del Estatuto. Cada uno de esos Capítulos contiene una ordenación de la materia que intenta cumplir una función divulgativa, con un lenguaje claro y preciso.

Al comienzo de cada uno de los 30 Capítulos de que se compone esta obra, los lectores y las lectoras podrán encontrar un cuadro en el que de manera sucinta se resumen las principales novedades que el Estatuto de 2007 incorpora respecto del Estatuto de 1981. De la entidad de esas novedades da cuenta ya el número de artículos (250) que triplica con creces el del anterior Estatuto (75).

Al final del libro se contiene un cuadro global que incorpora cada uno de los cuadros de los correspondientes capítulos con los resúmenes de las aportaciones principales del nuevo Estatuto. A través de esas pocas páginas, las lectoras y los lectores del libro podrán tener una visión esquemática y sucinta de las principales novedades que aporta el Estatuto en cada uno de sus diferentes apartados.

Estos cuadros de las páginas finales no son, obviamente, una alternativa a la lectura del libro, sino un instrumento destinado a ofrecer una impresión global introductoria o conclusiva (según se quiera) del Estatuto de 2007, desde la perspectiva que se intenta ofrecer en este estudio, que no es otra que la de contribuir al conocimiento de lo que el nuevo Estatuto supone de aportación respecto del anterior. En definitiva, de lo que hemos progresado en autonomía, capacidad de autogobierno, mejoras institucionales, derechos e identidad propia como andaluces y como andaluzas.

Francisco Balaguer Callejón

Nota previa:

Cada uno de los autores ha elaborado los siguientes apartados:

Francisco Balaguer Callejón:

Capítulos 1, 6, 8, 18, 19, 20, 22, 23, 27, 28, 29 y 30.

Gregorio Cámara Villar:

Capítulos 2, 3, 4, 5, 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 24.

José Antonio Montilla Martos:

Capítulos 7, 9, 10, 11, 21, 25 y 26.

1. EL PREÁMBULO DEL ESTATUTO.

El Estatuto de 1981 no tenía Preámbulo, aunque en algunas ediciones se incorporara un breve texto de tres párrafos aprobado por el Parlamento de Andalucía, relativo a la referencia a Blas Infante en las ediciones oficiales del Estatuto de Autonomía para Andalucía. El nuevo Estatuto contiene un amplio Preámbulo en el que se define la identidad de Andalucía y su posición en el Estado autonómico. Cabe destacar la referencia a Andalucía como «realidad nacional», enmarcada en un contexto histórico, y el acento que se pone en la especial legitimación democrática de la autonomía andaluza, derivada del 28 de febrero de 1980, así como la voluntad de Andalucía de garantizar la igualdad de status de las Comunidades Autónomas dentro del Estado autonómico.

El Estatuto de 1981 no tenía Preámbulo, aunque en algunas ediciones se incorporara un breve texto de tres párrafos aprobado por el Parlamento de Andalucía. En efecto, el Pleno del Parlamento de Andalucía, aprobó en abril de 1983 la Proposición no de Ley 6/1983, relativa a la referencia a Blas Infante en las ediciones oficiales del Estatuto de Autonomía para Andalucía, cuyo tenor literal es el siguiente:

«La historia ha reconocido la figura de Blas Infante como padre de la patria andaluza e ilustre precursor de la lucha por la consecución del autogobierno que hoy representa el Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Blas Infante, con las Juntas Liberalistas que él creara, se coloca en la vanguardia del andalucismo al luchar incansablemente por recuperar la identidad del pueblo andaluz; por conseguir una Andalucía libre y solidaria en el marco irrenunciable de la unidad de los pueblos de España; por reivindicar el derecho de todos los andaluces a la autonomía y a la posibilidad de decidir su futuro.

El Estatuto de Autonomía se ha logrado gracias a la aportación inestimable del pueblo andaluz que, en su conjunto, ha desempeñado su protagonismo indiscutible en la recuperación de su identidad».

Como se puede ver, en ese texto se avanzaba ya, junto con la referencia histórica a Blas Infante, la consideración democrática de nuestra autonomía vinculada a la impresionante manifestación de voluntad popular a favor de una autonomía digna que supuso el referéndum de 28 de febrero de 1980. Esta legitimación específicamente democrática de nuestra autonomía se ha incorporado ya a la

identidad de Andalucía, al tratarse de un elemento decisivo no sólo en relación con nuestra Comunidad Autónoma sino también con la conformación posterior del Estado Autonómico en España.

Los promotores de la reforma estatutaria han sido conscientes del capital político que supuso para Andalucía el 28 de febrero de 1980 y de la necesidad de mantener ese capital mediante un principio básico : un nivel de autonomía que no debe ser inferior al de otras Comunidades Autónomas. Así, se afirma en el siguiente párrafo del Preámbulo: «El ingente esfuerzo y sacrificio de innumerables generaciones de andaluces y andaluzas a lo largo de los tiempos se ha visto recompensado en la reciente etapa democrática, que es cuando Andalucía expresa con más firmeza su identidad como pueblo a través de la lucha por la autonomía plena».

Esta orientación incluye la adopción de nuevas posiciones identitarias en la medida en que ese principio de igualdad requiera también de definiciones identitarias diferentes a las existentes hasta ahora. Desde esa perspectiva, el Preámbulo del Estatuto definía a Andalucía, en la formulación aprobada por el Parlamento de Andalucía como «realidad nacional»: «Andalucía ha sido la única Comunidad que ha tenido una fuente de legitimidad expresada en las urnas mediante referéndum, lo que le otorga una identidad propia y una posición incontestable en el seno de la configuración territorial del Estado. Así, la Constitución Española, en su artículo 2, reconoce la realidad nacional de Andalucía como una nacionalidad».

Esta definición ha dado lugar a un debate público de cierta intensidad que se cerró con la siguiente redacción aprobada por las Cortes Generales: «El Manifiesto andalucista de Córdoba describió a Andalucía como realidad nacional en 1919, cuyo espíritu los andaluces encauzaron plenamente a través del proceso de autogobierno recogido en nuestra Carta Magna. En 1978 los andaluces dieron un amplio respaldo al consenso constitucional. Hoy, la Constitución, en su artículo 2, reconoce a Andalucía como una nacionalidad en el marco de la unidad indisoluble de la nación española».

Por su parte, el artículo 1.1 del Estatuto define a Andalucía como nacionalidad histórica: «Andalucía, como nacionalidad histórica y en el ejercicio del derecho de autogobierno que reconoce la Constitución, se constituye en Comunidad Autónoma en el marco de la unidad de la nación española y conforme al artículo 2 de la Constitución.»

Pero Andalucía no se ha limitado a establecer como criterio de su identidad propia la idea de «realidad nacional» y de «nacionalidad histórica». Ha incorporado también un elemento fundamental de su concepción no sólo de la propia posición en el conjunto del Estado sino también de la configuración del Estado. Así, la reforma del Estatuto de Andalucía es la única que incluye, hasta ahora, el

término «hechos diferenciales», que si bien como concepto ha estado presente de manera muy intensa y se refleja tanto en los preámbulos como en el articulado de otras propuestas de reforma, como es el caso de Cataluña (donde se hace, además, una diferencia específica a la «posición singular» de esta Comunidad en el Preámbulo del nuevo Estatuto) no se contiene en ninguno de ellos de manera expresa.

Ahora bien, Andalucía no incorpora este término para reivindicar hechos diferenciales (salvo a referencia del Preámbulo a que en Andalucía «se ha configurado como hecho diferencial un sistema urbano medido en clave humana» que obviamente no tiene que ver con el sentido habitual de este término) sino para postular su condición de Comunidad Autónoma defensora de la igualdad de status entre Comunidades, marcando así distancias respecto de este concepto. En el Preámbulo de la Propuesta de Reforma se dice que: «Hoy, como ayer, partimos de un principio básico, el que planteó Andalucía hace 25 años y que mantiene plenamente su vigencia: Igualdad no significa uniformidad. En España existen singularidades y hechos diferenciales. Andalucía los respeta y reconoce sin duda alguna. Pero, con la misma rotundidad, no puede consentir que esas diferencias sirvan como excusas para alcanzar determinados privilegios. Andalucía respeta y respetará la diversidad pero no permitirá la desigualdad».

Esta defensa de la igualdad no se concibe en el Preámbulo como algo contradictorio con la existencia de una identidad propia. De hecho, el Preámbulo comienza afirmando que «Andalucía, a lo largo de su historia, ha forjado una robusta y sólida identidad que le confiere un carácter singular como pueblo». Ahora bien, de ese carácter singular no pretende derivarse una posición especial de la Comunidad Autónoma en el conjunto del Estado. En definitiva, la identidad andaluza no se considera contradictoria con la idea de igualdad de status de las Comunidades Autónomas y, por tanto, de igualdad de derechos de la ciudadanía en el conjunto del Estado, que ha sido la motivación esencial de Andalucía desde la transición democrática.

2. OBJETIVOS BÁSICOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA.

En el artículo 10 se renuevan, profundizan y mejoran los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma anteriormente establecidos en el artículo 12 del estatuto de 1981, introduciéndose, además, otros nuevos que responden específicamente a circunstancias y necesidades actuales.

Los generales son los mismos que los establecidos en 1981, si bien renovados y profundizados: el principio del Estado social y el principio de igualdad entre los hombres y mujeres de Andalucía. Entre las novedades más significativas cabe anotar la inclusión de las medidas de acción positiva y la promoción de la efectividad de la igualdad de género con un sentido de transversalidad en todos los ámbitos, promoviendo la democracia paritaria, así como el fomento de la calidad de la democracia y la participación de la ciudadanía.

Como objetivos de carácter sectorial cabe destacar los relativos a la conciliación de la vida familiar y laboral, la permanencia y calidad de la educación, el principio de sostenibilidad con referencia al aprovechamiento de los recursos naturales y económicos, del conocimiento y del capital humano, la cohesión social mediante un eficaz sistema de bienestar público, la atención especial a las personas en situación de dependencia, la incorporación del pueblo andaluz a la sociedad del conocimiento, el fomento de la cultura de la paz y el diálogo entre los pueblos y la cooperación internacional, entre otros.

Estos objetivos han de alcanzarse por los poderes públicos mediante la adopción de las medidas adecuadas, especialmente mediante el impulso de la legislación necesaria, la garantía de una financiación suficiente y la eficiencia de las actuaciones administrativas.

2.1. Los objetivos básicos en el Estatuto de 1981.

Andalucía se ha destacado por establecer en su Estatuto, y desarrollar a partir de él, contenidos propios del Estado social. El acento del autogobierno de Andalucía se ha situado siempre en su potencial transformador, en la modernización social y económica de la Comunidad y en la valorización de la efectividad de la igualdad.

Sobre estos fundamentos se estructuró el artículo 12 del Estatuto de 1981. Este precepto se abría con un apartado primero en el que se contemplaba el principio del Estado social en unos términos muy similares al artículo 9.2 de la Constitución, ordenando la promoción de la realidad y efectividad de la libertad

y de la igualdad del individuo y de los grupos, y llamando a la remoción de los obstáculos que impidieran o dificultasen su plenitud y a facilitar la participación de todos los andaluces en la vida política, económica, cultural y social.

En su apartado segundo se refería específicamente, demostrando con ello una especial sensibilidad por esta cuestión, a la obligación de que la Comunidad Autónoma propiciara “la efectiva igualdad del hombre y de la mujer andaluces”, promoviendo la plena incorporación de ésta en la vida social y superando cualquier discriminación laboral, cultural, económica o política.

Y para todo ello –seguía estableciendo el apartado tercero– la Comunidad Autónoma habría de ejercer sus poderes con los siguientes objetivos básicos:

- 1º) la consecución del pleno empleo y la especial garantía de puestos de trabajo para las jóvenes generaciones;
- 2º) el acceso a los niveles educativos y culturales necesarios para la realización personal y social de los andaluces;
- 3º) el aprovechamiento y la potenciación de los recursos económicos de Andalucía, así como la justa redistribución de la riqueza y de la renta;
- 4º) la superación de las condiciones económicas, sociales y culturales que determinan la emigración de los andaluces y la asistencia a los emigrados para mantener su vinculación con Andalucía, creando las condiciones para el retorno;
- 5º) el fomento de la calidad de vida del pueblo andaluz, mediante la protección de la naturaleza y del medio ambiente, y el desarrollo de los equipamientos sociales, con especial atención al medio rural;
- 6º) la protección y realce del paisaje y del patrimonio histórico-artístico de Andalucía;
- 7º) la superación de los desequilibrios económicos, sociales y culturales entre las distintas áreas territoriales de Andalucía, fomentando su recíproca solidaridad;
- 8ª) la realización de un eficaz sistema de comunicaciones para la potenciación de los intercambios humanos, culturales y económicos;
- 9º) la promoción constante de una política de superación de los desequilibrios existentes entre los diversos territorios del Estado, en efectivo cumplimiento del principio de solidaridad;
- 10º) el desarrollo industrial como fundamento del crecimiento armónico de Andalucía;
- 11º) la reforma agraria, como instrumento de una política de crecimiento, pleno empleo y corrección de los desequilibrios territoriales.

Cada uno de estos objetivos básicos constituía por sí mismo y en relación con los demás un reto sustancial para los poderes públicos de la Comunidad Autónoma, y su sola mención sugiere lo mucho que se ha avanzado en este terreno a lo largo de algo más de un cuarto de siglo y, asimismo, lo mucho que aún queda por hacer.

2.2. Los objetivos básicos en el nuevo Estatuto.

Precisamente sobre esa base el estatuyente de 2007 ha entendido que corresponde renovar y profundizar ahora esa dinámica transformadora, impregnándola si cabe de mayor alcance político conforme a las nuevas circunstancias.

En este sentido, las disposiciones del nuevo Estatuto que incorporan objetivos, que funcionarán no ya sólo como estímulo de la acción de gobierno, sino también como criterios fundamentales para su control, son notablemente ampliadas y mejoradas.

Siguiendo la pauta marcada por el art. 12 del Estatuto de 1981, se prevé el establecimiento de unos objetivos y principios generales y, para hacer posible su realidad y desarrollo, otros más específicos.

Los generales son los mismos que los establecidos en 1981, si bien renovados y profundizados: el principio del Estado social y el principio de igualdad entre los hombres y mujeres de Andalucía. Las novedades más significativas que se incorporan a estos objetivos generales son las siguientes:

- Inclusión de las medidas de acción positiva.
- Inclusión de la promoción de la efectividad de la igualdad de género con un sentido de transversalidad en todos los ámbitos, promoviendo la democracia paritaria.
- Introducción como objetivo del fomento de la calidad de la democracia y la participación de la ciudadanía.

Para la consecución de los objetivos generales se incluyen una serie de objetivos de carácter sectorial, básicamente coincidentes con los establecidos en el artículo 12 del Estatuto de 1981, si bien cabe destacar especialmente, entre otras, las siguientes novedades:

- En relación con la consecución del pleno empleo se destacan su estabilidad y calidad, la salvaguarda de la seguridad y salud laboral, la conciliación de la vida familiar y laboral, y la necesidad de garantizar puestos de trabajo para las mujeres y las jóvenes generaciones.
- En relación con la educación, se subrayan los aspectos de permanencia y calidad.

- ▶ Con referencia al aprovechamiento de los recursos naturales y económicos, del conocimiento y de capital humano, se resalta el principio de “sostenibilidad”.
- ▶ En el apartado relativo al medio ambiente, se incluye una referencia específica a “la adecuada gestión del agua y la solidaridad interterritorial en su uso y distribución”.
- ▶ Se incluye un objetivo dedicado a la cohesión social mediante un eficaz sistema de bienestar público, con especial atención a los colectivos y zonas más desfavorecidos.
- ▶ Se incluye el objetivo de atender especialmente a las personas en situación de dependencia.
- ▶ Se incluye el objetivo de la atención a la integración social, económica, laboral y cultural de los inmigrantes y desaparecen las referencias a la emigración de los andaluces, que se cambian por el mantenimiento del objetivo de creación de las condiciones para hacer posible el retorno de los andaluces en el exterior.
- ▶ La anterior referencia del Estatuto a la reforma agraria se sustituye por otra a “la modernización, la planificación y el desarrollo integral del medio rural en el marco de una política de reforma agraria”, destacándose como marco la política agraria comunitaria.
- ▶ Se introduce un nuevo objetivo conducente a la incorporación del pueblo andaluz a la sociedad del conocimiento.
- ▶ Se reconoce el papel de las organizaciones sindicales y empresariales para el diálogo y la concertación social.
- ▶ Se establece el objetivo del fomento del pluralismo y del respeto a las minorías con especial mención a la etnia gitana.
- ▶ Se incluye el objetivo del fomento de la cultura de la paz y el diálogo entre los pueblos y la cooperación internacional para contribuir al desarrollo solidario de los pueblos.

El apartado 4 de este artículo 10 ordena a los poderes públicos la adopción de las medidas adecuadas para alcanzar estos objetivos, especialmente mediante el impulso de la legislación necesaria, la garantía de una financiación suficiente y la eficiencia de las actuaciones administrativas.

En definitiva, los objetivos así consagrados por el Estatuto son fundamento, orientación y guía y, por supuesto, no carecen de valor normativo, pese a que su formulación sea programática, directiva, señalando tareas a los poderes públicos de la Comunidad autónoma, razón por la cual se erigen también en criterios para el control de la actividad de los poderes públicos y, aunque sin atribuir competencia alguna, en elementos interpretativos fundamentales de las competencias efectivamente asumidas.

3. DERECHOS.

Se incorpora en el Título I, como novedad radical respecto del Estatuto de 1981, una “Carta de derechos” de contenido predominantemente social, respecto de los cuales se regulan también sus garantías normativas, institucionales y jurisdiccionales.

Se presta igualmente una especial atención a la necesidad de consecución de objetivos de igualdad, con prohibición de todas las causas odiosas de discriminación y, muy significativamente, se introduce la perspectiva de igualdad de género en todos los ámbitos y, en consecuencia, las medidas de afirmación positiva.

3.1. Introducción y planteamiento general.

Una de las novedades más importantes y centrales del nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía es, como en otras reformas estatutarias, la incorporación de una “Carta de derechos” de contenido predominantemente social (Capítulo II del Título 1, arts. 15-35), respecto de los cuales se regulan también sus garantías (Capítulo IV, arts. 38 a 39 y 41)

En el artículo 11 del Estatuto de 1981 tan sólo se efectuaba, como de manera general hacían todos los Estatutos de autonomía, una remisión a los establecidos en la Constitución española, en los siguientes términos: “Los derechos libertades y deberes fundamentales de todos los andaluces son los establecidos en la Constitución”.

Por otra parte, se contenía una referencia específica y necesaria a la titularidad para los andaluces de los derechos políticos establecidos en el Estatuto (art. 8.2), concretados fundamentalmente en la capacidad para ser electores y elegibles en las elecciones al Parlamento de la Comunidad Autónoma (art. 28.4) y en la participación en la iniciativa legislativa popular a la que remitía el artículo 33.2.

En el nuevo Estatuto, por un lado, el artículo 9.1 reitera que todas las personas en Andalucía gozan “como mínimo” de los derechos reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los demás instrumentos tanto europeos como internacionales de protección de derechos y libertades ratificados por España, señalando en particular los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales y la Carta Social Europea.

Estas referencias conforman un mínimo de vinculación que nace de la propia Constitución española de 1978 según lo establecido en su art. 10.2. Podría decirse que se trata de una reiteración de un contenido que ya venía implícitamente cubierto por la regulación más genérica del artículo 11 del estatuto de 1981. No obstante, no se entiende muy bien el hecho de que en la nueva regulación no se haga una referencia a los derechos y libertades reconocidos por la propia Constitución española, como se hacía en el artículo citado.

En cualquier caso, con esta norma se subraya como fundamento político y jurídico el común sistema objetivo de valores que sustentan los derechos y libertades y se realza la positiva vinculación político-jurídica a los mismos de los poderes públicos de la Comunidad Autónoma, que reciben el mandato de promover su pleno ejercicio. Se inscribe así el Estatuto en la línea de desarrollo convergente y multinivel en Europa de un Derecho constitucional común europeo en materia de derechos fundamentales.

El nuevo Estatuto, por otro lado, incorpora como radical novedad una especie de “Carta de derechos”. Se discute si esta operación está justificada o no, tendiendo en cuenta la naturaleza, el contenido y la posición de esta norma en el bloque de la constitucionalidad.

Nuestra respuesta está claramente a favor de esta inclusión. Por una parte, la Constitución no lo impide, al menos en relación con determinados derechos. Por otra, la regulación imperativa del contenido de los Estatutos que efectúa el artículo 147 de la Constitución contempla unos contenidos mínimos, pero no prejuzga la posibilidad de regular otros contenidos adicionales.

Los derechos y libertades fundamentales, así como los deberes nucleares que han de ser expresión de la igualdad en el conjunto del territorio del Estado están ciertamente garantizados por la Constitución, pero ésta no impide que los Estatutos puedan reconocer y garantizar otros derechos y establecer otros deberes en relación con su ámbito propio de competencias, o que puedan regular aspectos concretos de aquellos derechos y deberes constitucionales, fundamentales o no, que no integren un contenido básico conforme a la competencia estatal.

En la actualidad se comparte ampliamente la idea de que la “ordenación institucional básica” de la Comunidad que ha de efectuar el Estatuto puede requerir la inclusión de materias que, por su relevancia o por su papel estructurante para las políticas que efectivamente desarrollan, estén conectadas con los valores, objetivos y principios establecidos, y no cabe ninguna duda de que este carácter tiene el reconocimiento y la regulación de determinados derechos conforme a sus competencias. Allí donde hay y se ejerce poder, debe haber reconocimiento y protección de derechos.

No se entiende muy bien, en este sentido, el rechazo que en ciertos sectores se ha producido sobre esta posibilidad. El Estatuto debe contener todo aquello que permita y explique el funcionamiento de la CA y, entre estas cuestiones, está sin duda el ejercicio de derechos. En este sentido, repárese en que las Comunidades Autónomas y, en particular Andalucía, vienen regulando desde hace tiempo el ejercicio de derechos en el ámbito de sus competencias en materia educativa, sanitaria, de asistencia social, etc.

La cuestión no consiste, en definitiva, en determinar con carácter general si se pueden regular o no derechos en el Estatuto, sino en precisar el título competencial que así lo habilita y permite en cada caso. En este sentido el artículo 13 contiene una cláusula de ajuste competencial según la cual se especifica, quizás de manera innecesaria aunque pretenda reforzar la vinculación competencial, que los derechos y principios reconocidos en el Estatuto no supondrán una alteración del régimen de distribución de competencias, ni la creación o modificación de títulos competenciales existentes.

El nuevo Estatuto viene a realizar, por decirlo así, una recapitulación de derechos ya consagrados en ocasiones en el nivel legal para consolidar y, al mismo tiempo, para avanzar en nuevas configuraciones de los derechos, fundamentalmente en el ámbito social. Con ello se otorga una especial calidad y un contenido político más intenso a la autonomía, permitiendo ciertos niveles de originalidad propia. También suponen nuevos elementos objetivos de dirección política para las instituciones de la Comunidad autónoma.

Por otro lado, los ciudadanos están ante un Estatuto que, al reconocer y garantizar derechos concretos vinculados con los objetivos básicos de la Comunidad (art. 10) y con los principios rectores (art. 37), y en coherencia con el sistema constitucional, contemplan su propia realidad, sus aspiraciones y necesidades.

3.2. Los derechos reconocidos y garantizados y la prohibición de discriminación.

Por lo que se refiere a los derechos que concretamente se reconocen y garantizan, son los siguientes:

1. La igualdad de género como igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en todos los ámbitos (art. 15).
2. El derecho a una especial protección de las mujeres contra la violencia de género, que incluye medidas preventivas, asistenciales y ayudas públicas (art. 16).
3. La protección social, jurídica y económica de las diversas modalidades de familia, con igualdad de derechos para parejas casadas y no casadas

inscritas en un registro público, que gozarán de los mismos derechos que las casadas (art. 17).

4. Derecho de las personas menores de edad a la protección y atención integral necesaria para el desarrollo de su personalidad y su bienestar y a recibir las prestaciones establecidas por ley (art. 18).
5. Derecho de las personas mayores a recibir una protección y una atención integral para la promoción de su autonomía personal y del envejecimiento activo, así como a acceder a una atención gerontológica adecuada, y a percibir prestaciones en los términos que establezcan las leyes (art. 19).
6. El derecho de todas las personas a declarar la voluntad vital anticipada y a recibir un tratamiento adecuado del dolor y cuidados paliativos integrales, así como a la plena dignidad en el proceso de su muerte (art. 20).
7. En el ámbito de la educación se reconocen los siguientes derechos:
 - Derecho de todos a la educación permanente y de carácter compensatorio, así como a la gratuidad de la enseñanza en los niveles obligatorios y, en los términos que establezca la ley, en la educación infantil.
 - Derecho a acceder, en condiciones de igualdad, al sistema público de ayudas y becas al estudio en los niveles no gratuitos, a la gratuidad de los libros de texto en la enseñanza obligatoria en los centros sostenidos con fondos públicos.
 - Derecho de acceder a la formación profesional y a la educación permanente en los términos que se establezcan legalmente. Derecho de las personas con necesidades educativas especiales a su efectiva integración en el sistema educativo general (art. 21).

En este artículo se establecen otros aspectos, como la referencia a que los poderes públicos de la Comunidad garanticen el derecho de los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones, referencia jurídicamente innecesaria puesto que este derecho operaría en cualquier caso con toda su intensidad desde lo dispuesto por la propia Constitución en el artículo 27.3 y lo que en el mismo sentido establecen los convenios internacionales ratificados por España en materia de derechos, pero que ha sido uno de los elementos necesarios para alcanzar el consenso político suficiente.

El mismo significado tiene la mención a que la enseñanza pública, conforme al carácter aconfesional del Estado, será laica; y, asimismo, la referencia a que los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la confesión católica y de las restantes confesiones existentes en la sociedad andaluza, toda vez que nada vienen a añadir esas menciones a lo que ineludiblemente se desprende ya del artículo 16 de la Constitución.

8. En relación con el sistema de salud andaluz, se garantiza el derecho constitucional previsto en el artículo 43 CE mediante un sistema sanitario público de carácter universal y, en concreto, los siguientes derechos de pacientes y usuarios: a) a acceder a todas las prestaciones del sistema; b) a la libre elección de médico y de centro sanitario. c) a la información sobre servicios, prestaciones y derechos. d) a ser informado adecuadamente sobre sus procesos de enfermedad y antes de emitir el consentimiento para tratamiento. e) al respeto a su personalidad, dignidad e intimidad. f) al consejo genético y la medicina predictiva. g) a la garantía de un tiempo máximo para el acceso a los servicios y tratamientos. h) a disponer de una segunda opinión facultativa. i) al acceso a cuidados paliativos. j) a la confidencialidad de los datos relativos a su salud, características genéticas y al acceso a su historial clínico. k) a recibir asistencia geriátrica especializada.

Por otra parte, se establece el derecho a recibir actuaciones y programas sanitarios preferentes de todas aquellas personas con enfermedad mental y las que padezcan enfermedades crónicas e invalidantes o pertenezcan a grupos sanitariamente “de riesgo” (art. 22).

9. El derecho de todos a acceder en condiciones de igualdad a las prestaciones de un sistema público de servicios sociales, así como derecho a una renta básica que garantice unas condiciones de vida digna y a recibirla, en caso de necesidad, de los poderes públicos con arreglo a lo dispuesto en la ley (art. 23).
10. El derecho de las personas con discapacidad y las que estén en situación de dependencia a acceder, en los términos que establezca la ley, a las ayudas, prestaciones y servicios de calidad necesarios para su desarrollo personal y social (art. 24).
11. El derecho de acceso de todos, en condiciones de igualdad en los términos que establezca la ley, a las viviendas de promoción pública y a las ayudas que lo faciliten (art. 25).
12. En relación con el trabajo, se garantizan los siguientes derechos: a) El acceso gratuito a los servicios públicos de empleo. b) El acceso al empleo público en condiciones de igualdad y según los principios constitucionales de mérito y capacidad. c) El acceso a la formación profesional. d) El derecho al descanso y al ocio (art. 26).

También se garantiza a sindicatos y organizaciones empresariales el establecimiento de las condiciones necesarias para el desempeño de las funciones que constitucionalmente les son reconocidas, remitiendo a la ley la regulación de la participación institucional de las aquellas organizaciones de mayor representatividad en el ámbito de la Comunidad.

13. El derecho de los consumidores y usuarios a asociarse, así como a la información, formación y protección en los términos que establezca la ley,

- remitiendo a ésta, igualmente, el establecimiento de los mecanismos de participación y el catálogo de los derechos específicos del consumidor (art. 27).
14. Derecho a un medio ambiente equilibrado, sostenible y saludable, así como a disfrutar de los recursos naturales, del entorno y el paisaje en condiciones de igualdad, y a acceder a la información medioambiental de que disponen los poderes públicos (art. 28).
 15. Derecho a la calidad de los servicios de la Administración de justicia, la atención de las víctimas y el acceso a la justicia gratuita (art. 29).
 16. Derecho de participación política en condiciones de igualdad en los asuntos públicos de Andalucía, directamente o por medio de representantes, que comprende: a) el derecho a elegir a los miembros de los órganos representativos de la CA y a concurrir como candidato a los mismos. b) el derecho a promover y presentar iniciativas legislativas ante el Parlamento de Andalucía y a participar en la elaboración de las leyes, directamente o por medio de entidades asociativas, en los términos que establezca el Reglamento del Parlamento. c) el derecho a promover la convocatoria de consultas populares por la Junta de Andalucía o por los Ayuntamientos. d) el derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley. e) el derecho a participar activamente en la vida pública andaluza (art. 30).
 17. Derecho a una buena administración, en los términos que establezca la ley, que comprende el derecho de todos ante a las Administraciones públicas, cuya actuación será proporcionada a sus fines, a participar en las decisiones que les afecten, obteniendo de ellas una información veraz, y a que sus asuntos se traten de manera equitativa e imparcial y sean resueltos en un plazo razonable, así como a acceder a los archivos y registros de las instituciones, corporaciones, órganos y organismos públicos en Andalucía, cualquiera que sea su soporte, con las excepciones que la ley establezca (art. 31).
 18. Derecho de todos al acceso, corrección y cancelación de sus datos personales en poder de las Administraciones públicas andaluzas (art. 32).
 19. Derecho, en condiciones de igualdad, al acceso a la cultura, al disfrute de los bienes patrimoniales, artísticos y paisajísticos de Andalucía, al desarrollo de las capacidades creativas individuales y colectivas (art. 33).
 20. Derecho a acceder y usar las nuevas tecnologías y a participar activamente en la sociedad del conocimiento, la información y la comunicación, mediante los medios y recursos que la ley establezca (art. 34).
 21. Derecho de las personas a que se respete su orientación sexual y su identidad de género (art. 35).

Por otra parte, entre las disposiciones generales contenidas en el Capítulo I del Título I del Estatuto, el artículo 14, al igual que el 14 de CE, se dedica a la prohibición de discriminación en los siguientes términos: “Se prohíbe toda discriminación en el ejercicio de los derechos, el cumplimiento de los deberes y la prestación de los servicios contemplados en este Título, particularmente la ejercida por razón de sexo, orígenes étnicos o sociales, lengua, cultura, religión, ideología, características genéticas, nacimiento, patrimonio, discapacidad, edad, orientación sexual o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. La prohibición de discriminación no impedirá acciones positivas en beneficio de sectores, grupos o personas desfavorecidas”.

Esta prohibición de discriminación, así como la cláusula que permite las acciones positivas, resultarían igualmente operantes a partir de los términos más generales y estructurantes del ordenamiento global del Estado según lo dispuesto en los artículos 14 y 9.2 de la Constitución, pero vienen a expresar un compromiso y una vinculación con la igualdad efectiva más intensa por parte de la Comunidad Autónoma y, además, inciden en dos aspectos novedosos.

Por un lado, en la inclusión de algunas causas odiosas de discriminación no específicamente previstas en las referencias expresas de la CE, aunque éstas puedan entenderse incluidas en su cláusula final de cierre: se trata de la referencia a los orígenes sociales, lengua, cultura, características genéticas, patrimonio, discapacidad, orientación sexual.

Por otro lado, se incluye una referencia expresa a que la prohibición de discriminación no afectará a la posibilidad de adoptar medidas de acción positiva para sectores, grupos o personas desfavorecidas, incorporando así una de las cuestiones más relevantes y avanzadas del constitucionalismo contemporáneo que expresa las exigencias de la igualdad real y efectiva.

3.3. Titularidad de los derechos.

Dentro de las Disposiciones generales del Capítulo I, el artículo 12 establece que los destinatarios de las políticas públicas y los titulares de los derechos y deberes contenidos en este Título son “todas las personas con vecindad administrativa en Andalucía, sin perjuicio de lo establecido para el derecho de participación en los asuntos públicos en el artículo 30 y de acuerdo con las leyes reguladoras de los Derechos Fundamentales y Libertades Públicas”. Por consiguiente, se trata de derechos que se reconocen no solo a los andaluces y andaluzas, sino también a todas las personas con vecindad administrativa en Andalucía, es decir, a los extranjeros residentes en Andalucía.

La única excepción, como resulta coherente con lo dispuesto en el artículo 13.2 de la Constitución, se refiere a los derechos de participación política, cuyos titulares son estrictamente aquellas personas que gozan de la condición política de andaluz, esto es, quienes ostentando la nacionalidad española tengan vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de Andalucía.

Por su parte, el apartado 2 de este mismo artículo 30 establece un principio político (que queda sometido a la evolución en el ámbito constitucional y europeo de esta materia) en virtud del cual “La Junta de Andalucía establecerá los mecanismos adecuados para hacer extensivos a los ciudadanos de la Unión Europea y a los extranjeros residentes en Andalucía los derechos contemplados en el apartado anterior, en el marco constitucional y sin perjuicio de los derechos de participación que les garantiza el ordenamiento de la Unión Europea”.

3.4. Interpretación y garantías de los derechos.

Los derechos (como los principios) no pueden ser interpretados, desarrollados o aplicados en un modo tal que pueda suponer la limitación o reducción de derechos o principios reconocidos por la Constitución o por los tratados y convenios internacionales ratificados por España (art. 13). Se trata de una regla muy cercana a los términos expresos del artículo II-113 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

Aunque esta norma no existiera, una interpretación adecuada a los principios constitucionales llevaría sin duda al mismo resultado práctico, pero resulta importante porque expresa el carácter confluyente e integrado de los derechos que se reconocen en el sistema constitucional multinivel propio de la integración estatal y europea. Supone, asimismo, el establecimiento de un perfil propio de autovinculación de los poderes públicos autonómicos para un desarrollo que, partiendo del aseguramiento de los niveles de protección de cada ámbito como estándar mínimo o necesario, pueda suponer niveles más altos de desarrollo en la Comunidad Autónoma.

Por lo demás, los derechos habrán de interpretarse conforme a las reglas generales de interpretación de las normas jurídicas que reconocen derechos, particularmente conforme al postulado de la mayor eficacia, esto es, en el sentido más favorable a su plena efectividad, como reza el artículo 38 del Estatuto.

Respecto de las garantías de los derechos, repárese en primer lugar en que su inclusión en el Estatuto supone que éstos son institucionalmente garantizados, quedando así situados al margen de la cotidiana pugna política partidista en el desarrollo de las políticas propias de las competencias a las que tales derechos se refieren.

Más específicamente, las garantías contempladas en el artículo 38 son las siguientes:

Se establece el principio de vinculación de los poderes públicos. Consagrados en el Estatuto como derechos de los ciudadanos y ciudadanas de la Comunidad autónoma, éstos vinculan positivamente al legislador autonómico, al gobierno y a la administración.

Por otra parte se dispone la reserva de ley del Parlamento para su desarrollo, por lo que no bastaría, por tanto, con un decreto legislativo, ni se podrían ver afectados por un decreto ley. El Estatuto quiere que sea el órgano de la representación popular el que proceda a su directo desarrollo en sus elementos sustanciales.

Se establece, además, un mandato expreso para que se determinen las prestaciones y servicios vinculados a estos derechos.

También se hace referencia al necesario respeto del contenido estatutario, lo cual dibuja una técnica protectora muy similar al respeto al “contenido esencial” del derecho prevista en la Constitución.

Respecto a la protección jurisdiccional, según lo dispuesto en el artículo 39, será la que brindan en la actualidad las leyes estatales de procedimiento, quedando abierta la posibilidad de un diseño futuro de otros mecanismos específicos que no corresponderían a la Comunidad Autónoma, sino al Estado, conforme al sistema general de distribución competencial, razón por la que la reforma estatutaria no se ha podido extender en un desarrollo más preciso de este tipo de garantías.

En relación con un específico control de estatutoriedad, cabe mencionar al que pudiera efectuar en su caso el Consejo Consultivo de Andalucía respecto de los anteproyectos de leyes que desarrollen o afecten a derechos, de acuerdo con la regulación legal de este superior órgano consultivo de la Comunidad Autónoma.

Por último, se recoge igualmente una garantía de orden institucional, como es la figura del Defensor del Pueblo, al que corresponde velar por la defensa de los derechos, conforme a su condición de comisionado del Parlamento. Para ello podrá supervisar la actividad de las Administraciones públicas de Andalucía, dando cuenta al Parlamento (art. 126). En esto no hay novedad respecto del Estatuto de 1981, salvo que obviamente se incrementan los parámetros de control a disposición del Defensor del Pueblo a partir de las disposiciones de la llamada “Carta de derechos” a la que anteriormente hemos hecho referencia.

4. DEBERES.

El nuevo Estatuto regula en el artículo 36 el conjunto de los deberes básicos de los andaluces y andaluzas como manifestación de las exigencias de una ciudadanía responsable y comprometida. El Estatuto de 1981 tan sólo se refería genéricamente a los deberes fundamentales establecidos en la Constitución (art. 11).

En el Estatuto de 1981 tan solo se contenía una mención genérica a los deberes en el artículo 11, al disponer que “los derechos, libertades y deberes fundamentales de los andaluces son los establecidos en la Constitución”.

El nuevo Estatuto, sin embargo, dedica un completo artículo a esta materia. Esta regulación resulta especialmente afortunada porque, en un sistema democrático fundado sobre valores de igualdad y solidaridad, los deberes nucleares o básicos deben ser formulados, como los derechos, con la suficiente explicitud y claridad, ya que en buena medida los deberes ciudadanos constituyen la otra cara de una ciudadanía responsable, activa y comprometida.

La ciudadanía es directamente sostenedora y, al mismo tiempo, beneficiaria del Estado social, que se realiza de manera especialmente intensa y cercana en el nivel comunitario, razón por la que es preciso el establecimiento y el respeto de los deberes para que aquel pueda mantenerse y resulte sostenible, al tiempo que han de funcionar como elemento pedagógico y de valorización ciudadana.

Así, en el artículo 36 se establecen los siguientes deberes:

- a) de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de la Comunidad de acuerdo con la capacidad económica respectiva;
- b) de conservar el medio ambiente;
- c) de colaborar en las situaciones de emergencia;
- d) de cumplir con las obligaciones derivadas de la participación de los ciudadanos en la Administración electoral;
- e) de hacer un uso responsable y solidario de las prestaciones y servicios públicos y colaborar en su buen funcionamiento;
- f) de cuidar y proteger el patrimonio público, especialmente el de carácter histórico-artístico y natural; y
- g) de contribuir a la educación de los hijos, especialmente en la enseñanza obligatoria.

Por otra parte, se establece el deber de las empresas que desarrollen su actividad en Andalucía de ajustarse a los principios de respeto y conservación del medio ambiente establecidos en el Título VII del Estatuto.

Se trata, evidentemente, de deberes que, como en el caso de los derechos, están vinculados con las competencias asumidas en el Estatuto y que, en esta medida, habrán de ser desarrollados por las leyes y concretados por los reglamentos de la Comunidad que disciplinen los distintos ámbitos materiales sobre los que se proyectan sus competencias y en los que tales deberes hayan de ser operativos.

En este sentido, no cabe duda de que hay una conexión directa entre los deberes y los objetivos básicos de la Comunidad autónoma (art. 10), así como con los principios rectores de las políticas públicas (art. 37), en las que aquellos han de verse reflejados y desarrollados.

Es muy importante tomar también en consideración lo dispuesto en el artículo 11 del nuevo Estatuto, en cuanto manda a los poderes públicos promover “el desarrollo de una conciencia ciudadana y democrática plena, fundamentada en los valores constitucionales y en los principios y objetivos establecidos en este Estatuto como señas de identidad propias de la Comunidad Autónoma”. En el desarrollo de esta conciencia ha de jugar un papel fundamental la asunción por la ciudadanía de los deberes nucleares establecidos por el Estatuto.

5. PRINCIPIOS RECTORES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

El nuevo Estatuto incorpora en el artículo 37, también como novedad y manifestación de su dimensión social, un conjunto de principios o normas directivas de la acción de los poderes públicos, orientadas a garantizar los derechos reconocidos en el Título I y a establecer las condiciones necesarias para alcanzar los objetivos básicos establecidos en el artículo 10.

El reconocimiento y protección de estos principios informará las normas legales y reglamentarias andaluzas, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, y podrán ser alegados ante los jueces y tribunales de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen.

5.1. Significado de los principios rectores.

El nuevo Estatuto también incorpora como novedad un bloque normativo de orden finalista de un tenor muy similar y con igual orientación transformadora a la establecida en la Constitución, señalando dimensiones específicas de la acción de los poderes públicos para orientar sus políticas, garantizar los derechos reconocidos y alcanzar los objetivos básicos en él establecidos.

Se trata de normas directivas que ordenan tareas específicas a los poderes públicos de la Comunidad autónoma, razón por la cual se erigen en elementos centrales para la dirección política y en criterios básicos para la evaluación y control político de la acción de tales poderes. Además de ser normas informadoras, son igualmente criterios orientadores de la interpretación y aplicación de la legislación positiva de la Comunidad Autónoma.

El Estatuto incorpora un Capítulo III en el Título I, dedicado a los “Principios rectores de las políticas públicas”, integrado por un único y extenso artículo, el 37.

Como específica manifestación de la dimensión social del Estatuto, el apartado 2 del mencionado precepto establece que estos principios también se orientarán “a superar las situaciones de desigualdad y discriminación de las personas y grupos que puedan derivarse de sus circunstancias personales o sociales o de cualquier otra forma de marginación o exclusión. Para ello, su desarrollo facilitará el acceso a los servicios y prestaciones correspondientes para los mismos, y establecerá los supuestos de gratuidad ante las situaciones económicamente más desfavorables”.

Con este apartado, en consecuencia, se introduce una dimensión transversal que ha de operar en todo caso en el desarrollo de tales principios por parte de los poderes públicos de Andalucía, para hacer posible la efectividad y realidad de la igualdad.

5.2. Los principios rectores establecidos.

Los principios rectores establecidos por el artículo 37 son los siguientes:

- 1.º La prestación de unos servicios públicos de calidad.
- 2.º La lucha contra el sexismo, la xenofobia, la homofobia y el belicismo.
- 3.º El acceso de las personas mayores a unas condiciones de vida digna e independiente.
- 4.º La especial protección de las personas en situación de dependencia.
- 5.º La autonomía y la integración social y profesional de las personas con discapacidad.
- 6.º El uso de la lengua de signos española y las condiciones que permitan alcanzar la igualdad de las personas sordas que opten por esta lengua.
- 7.º La atención social a personas que sufran marginación, pobreza o exclusión y discriminación social.
- 8.º La integración de los jóvenes en la vida social y laboral, favoreciendo su autonomía personal.
- 9.º La integración laboral, económica, social y cultural de los inmigrantes.
- 10.º El empleo de calidad, la prevención de los riesgos laborales y la promoción en el trabajo.
- 11.º La plena equiparación laboral entre hombres y mujeres y así como la conciliación de la vida laboral y familiar.
- 12.º El impulso de la concertación con los agentes económicos y sociales.
- 13.º El fomento de la capacidad emprendedora, la investigación y la innovación.
- 14.º El fomento de los sectores turístico y agroalimentario.
- 15.º El acceso a la sociedad del conocimiento con el impulso de la formación y el fomento de la utilización de infraestructuras tecnológicas.
- 16.º El fortalecimiento de la sociedad civil y el fomento del asociacionismo.
- 17.º El libre acceso de todos a la cultura y el respeto a la diversidad cultural.
- 18.º La conservación y puesta en valor del patrimonio cultural, histórico y artístico de Andalucía, especialmente del flamenco.

- 19.º El consumo responsable, solidario, sostenible y de calidad, particularmente en el ámbito alimentario.
- 20.º El respeto del medio ambiente, incluyendo el paisaje y los recursos naturales y garantizando la calidad del agua y del aire.
- 21.º El impulso y desarrollo de las energías renovables, el ahorro y eficiencia energética.
- 22.º El uso racional del suelo, adoptando cuantas medidas sean necesarias para evitar la especulación y promoviendo el acceso de los colectivos necesitados a viviendas protegidas.
- 23.º La convivencia social, cultural y religiosa de todas las personas en Andalucía y el respeto a la diversidad cultural, de creencias y convicciones, fomentando las relaciones interculturales con pleno respeto a los valores y principios constitucionales.
- 24.º La atención de las víctimas de delitos, especialmente los derivados de actos terroristas.
- 25.º La atención y protección civil ante situaciones de emergencia, catástrofe o calamidad pública.

5.3. Las garantías de los principios rectores.

El artículo 40 establece en su apartado 1, de manera muy similar a lo dispuesto en el artículo 53.3 de la Constitución, que “el reconocimiento y protección de los principios rectores de las políticas públicas informará las normas legales y reglamentarias andaluzas, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, y podrán ser alegados ante los jueces y tribunales de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen”.

Se advierte, pues, que tales principios se rodean básicamente de las mismas garantías que la norma constitucional establece para los principios rectores de la política social y económica del Capítulo III del Título I. Por esta misma razón plantean similares problemas que, en definitiva, derivan del hecho de que son normas directrices para la acción de los poderes públicos, esto es, disposiciones muy genéricas y de baja densidad normativa orientadas por el establecimiento de la necesidad de que los poderes públicos encaminen su acción al logro de unos determinados fines.

Los destinatarios inmediatos de estos principios rectores son los poderes públicos de la Comunidad, respecto de los que se establecen obligaciones, mandatos y orientaciones que habrán de observar en el desempeño de sus poderes y en el ejercicio de sus competencias.

Por consiguiente, de ellos no se deriva directamente para los ciudadanos ningún derecho subjetivo, pudiendo ser alegados en sede jurisdiccional solo de acuerdo con lo que dispongan las leyes de desarrollo. El apartado 2 del artículo 40 incide en esta vinculación positiva cuando dispone que “los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía adoptarán las medidas necesarias para el efectivo cumplimiento de estos principios, en su caso, mediante el impulso de la legislación pertinente, la garantía de una financiación suficiente y la eficacia y eficiencia de las actuaciones administrativas”.

Tales principios vinculan a todos los poderes públicos de la Comunidad Autónoma. No se trata de normas retóricas o meramente programáticas, sino de verdaderas normas jurídicas con una estructura y una eficacia específicas derivadas de su naturaleza directriz.

Al legislador le vinculan a su reconocimiento, respeto, protección y desarrollo en el ejercicio de sus funciones, muy singularmente la legislativa. Ahora bien, no existe en estas normas, con carácter general, la vinculación del legislador al respeto de un “contenido esencial”, por lo que su libertad de configuración resulta amplísima.

Vinculan, igualmente, al Gobierno y a la Administración, tanto en el ejercicio de la función de dirección política como en el de sus potestades normativas y ejecutivas.

También resultan vinculados los órganos judiciales (aunque se trate el judicial de un poder único en todo el Estado y no de la Comunidad autónoma), ya que tanto la interpretación de las normas que integran el ordenamiento jurídico andaluz como su aplicación no podrán llevarse a cabo con desconocimiento de los principios rectores, que podrán ser alegados de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen.

6. IGUALDAD DE GÉNERO.

Aunque el Estatuto de 1981 contenía ya una formulación pionera del principio de igualdad de género en su artículo 12.2, el Estatuto de 2007 contiene un gran número de disposiciones que están orientadas a promover la igualdad en todos los ámbitos: desde el cultural hasta el laboral, pasando por la democracia paritaria, la representación equilibrada en órganos e instituciones y, desafortunadamente en menor medida, el lenguaje no sexista. También es objeto de atención la lucha contra la violencia de género, en el ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma. Se trata de un Estatuto muy avanzado que se corresponde con una amplia sensibilidad social que, por fortuna, se ha desarrollado en los últimos años en nuestra Comunidad Autónoma y que ha tenido su reflejo en una orientación política clara y decidida por parte de los poderes públicos.

El Estatuto de 1981 contenía ya un principio relativo a la igualdad de género, cuando en su artículo 12.2 establecía que «La Comunidad Autónoma propiciará la efectiva igualdad del hombre y de la mujer andaluces, promoviendo la plena incorporación de ésta en la vida social y superando cualquier discriminación laboral, cultural, económica o política». Ese carácter pionero en la materia se revalida ahora en el nuevo Estatuto si tenemos en cuenta la importancia cuantitativa y cualitativa de los preceptos que se refieren a la igualdad de género.

El Estatuto de 2007 contiene una formulación muy avanzada en esta materia que se corresponde con una amplia sensibilidad social que, por fortuna, se ha desarrollado en los últimos años en nuestra Comunidad Autónoma y que ha tenido su reflejo en una orientación política clara y decidida por parte de los poderes públicos. Pese a ello, la igualdad de género sigue siendo un reto pendiente que requiere de una atención permanente por parte de las instituciones y de una cultura política y social igualitaria. Sólo así podrán superarse la incomprensión de algunos sectores hacia las transformaciones necesarias en tanto ámbitos, incluido el relativo al lenguaje.

El principio de igualdad de género se recoge claramente en el artículo 15 del nuevo Estatuto, que lleva justamente ese título: «Se garantiza la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en todos los ámbitos». Del mismo modo, el artículo 10.2 reformula parcialmente el artículo 12.2 del antiguo Estatuto estableciendo que «La Comunidad Autónoma propiciará la efectiva igualdad del

hombre y de la mujer andaluces, promoviendo *la democracia paritaria* y la plena incorporación de aquélla en la vida social, superando cualquier discriminación laboral, cultural, económica, política o *social*».

Como se puede ver, respecto del anterior Estatuto se contiene ahora la referencia a la lucha contra cualquier discriminación social y la promoción de la democracia paritaria. En relación con este último aspecto hay que considerar lo dispuesto en el artículo 105.2 relativo a la Ley electoral, que otorga rango estatutario a este principio: «Dicha ley establecerá criterios de igualdad de género para la elaboración de las listas electorales», así como otras disposiciones que se mencionarán más adelante, relativas a la representación equilibrada de hombres y mujeres en órganos e instituciones.

El principio de igualdad de género tiene muy diversas manifestaciones en el texto del Estatuto. Ante todo, orienta el ejercicio de las competencias propias cuando en el artículo 73 se contiene una referencia competencial a las políticas de género. En virtud de lo dispuesto en el apartado 1 de ese precepto:

«Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de políticas de género que, respetando lo establecido por el Estado en el ejercicio de la competencia que le atribuye el artículo 149.1.1º de la Constitución, incluye, en todo caso: a) La promoción de la igualdad de hombres y mujeres en todos los ámbitos sociales, laborales, económicos o representativos. Se atribuye, expresamente a la Comunidad Autónoma la facultad de dictar normativas propias o de desarrollo en esta materia. b) La planificación y ejecución de normas y planes en materia de políticas para la mujer, así como el establecimiento de acciones positivas para erradicar la discriminación por razón de sexo. c) La promoción del asociacionismo de mujeres».

También desde esa perspectiva competencial, el apartado 2 del artículo 73 establece que «Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia compartida en materia de lucha contra la violencia de género, la planificación de actuaciones y la capacidad de evaluación y propuesta ante la Administración central. La Comunidad Autónoma podrá establecer medidas e instrumentos para la sensibilización sobre la violencia de género y para su detección y prevención, así como regular servicios y destinar recursos propios para conseguir una protección integral de las mujeres que han sufrido o sufren este tipo de violencia».

Sobre la base de esa competencia, el artículo 16 del Estatuto reconoce el derecho a la protección contra la violencia de género, determinando que «Las mujeres tienen derecho a una protección integral contra la violencia de género, que incluirá medidas preventivas, medidas asistenciales y ayudas públicas».

En el ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma son muchas las políticas que pueden desarrollarse para promover la igualdad. El Estatuto hace

referencia expresa a algunas de ellas partiendo de la habilitación específica establecida por el artículo 14, que excepciona de la prohibición de discriminación las políticas de promoción de la igualdad: «La prohibición de discriminación no impedirá acciones positivas en beneficio de sectores, grupos o personas desfavorecidas».

De acuerdo con ese criterio, el Estatuto incorpora, en primer lugar, políticas directamente enfocadas a promover una participación y representación igualitaria de la mujer. Es el caso de la referencia a la ley electoral (art. 105.2) ya mencionada, así como de otros preceptos destinados a garantizar la presencia equilibrada de hombres y mujeres en instituciones. Así, el artículo 107 establece que «En los nombramientos y designaciones de instituciones y órganos que corresponda efectuar al Parlamento de Andalucía regirá el principio de presencia equilibrada entre hombres y mujeres».

El mismo principio se contiene en el artículo 135 que viene a dotar de rango estatuario, ampliándolas, a previsiones ya establecidas por la legislación autonómica (con lo que ello supone de garantía de vinculación para el legislador futuro, que no podrá modificar estos preceptos si no es mediante la reforma del Estatuto): «Una ley regulará el principio de presencia equilibrada de hombres y mujeres en el nombramiento de los titulares de los órganos directivos de la Administración andaluza cuya designación corresponda al Consejo de Gobierno o a los miembros del mismo en sus respectivos ámbitos. El mismo principio regirá en los nombramientos de los órganos colegiados o consultivos que corresponda efectuar en el ámbito de la Administración andaluza».

Con el mismo sentido igualitario, proyectado hacia el ámbito social y económico hay que considerar otros artículos, como el 167, en virtud del cual «Los poderes públicos garantizarán el cumplimiento del principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el ámbito laboral, en el acceso a la ocupación, la formación y promoción profesional, las condiciones de trabajo, incluida la retribución, así como que las mujeres no sean discriminadas por causa de embarazo o maternidad».

Del mismo modo, el artículo 37.1.11º que establece como principio rector de las políticas públicas «La plena equiparación laboral entre hombres y mujeres y así como la conciliación de la vida laboral y familiar» (este último aspecto también se contempla en el artículo 168). Igualmente, el artículo 174, relativo a la contratación y las subvenciones públicas, de acuerdo con el cual: «Las Administraciones públicas de Andalucía, en el marco de sus competencias, y en el ámbito de la contratación y de la subvención pública, adoptarán medidas relativas a: c) La igualdad de oportunidades de las mujeres».

Dentro de estas medidas, que inciden directamente en la realidad social, económica y política, hay que considerar también el otorgamiento de rango estatuta-

rio a los informes de impacto de género, previstos en el artículo 114: «En el procedimiento de elaboración de las leyes y disposiciones reglamentarias de la Comunidad Autónoma se tendrá en cuenta el impacto por razón de género del contenido de las mismas».

Otras medidas contempladas en el Estatuto tienen relación con la vertiente cultural o educativa de la igualdad, que tiene igualmente una gran relevancia. Así, en el primer inciso del artículo 21.8 se establece que «Los planes educativos de Andalucía incorporarán los valores de la igualdad entre hombres y mujeres y la diversidad cultural en todos los ámbitos de la vida política y social».

Del mismo modo, en el artículo 208 se contiene un importante mandato para los medios de comunicación: «Los medios audiovisuales de comunicación, tanto públicos como privados, en cumplimiento de su función social, deben respetar los derechos, libertades y valores constitucionales, especialmente en relación a la protección de la juventud y la infancia, así como velar por el cumplimiento del principio de igualdad de género y la eliminación de todas las formas de discriminación».

Por otro lado, en el artículo 37.1.2º se establece como principio rector de las políticas públicas «La lucha contra el sexismo, la xenofobia, la homofobia y el belicismo, especialmente mediante la educación en valores que fomente la igualdad, la tolerancia, la libertad y la solidaridad».

También se ha avanzado, aunque menos de lo que se podría haber hecho, en materia de lenguaje. El Estatuto no ha agotado todas las posibilidades de introducir un lenguaje igualitario. La incompreensión de algunos sectores sociales en relación con la importancia de esta cuestión debería ser superada en el futuro. El lenguaje es un vehículo de reproducción cultural que puede dificultar la igualdad si sigue reflejando valores desiguales.

La ficticia contraposición entre una pureza estática del lenguaje que nunca ha existido históricamente (el lenguaje evoluciona con la sociedad y se transforma con ella) y la representación lingüística de una desigualdad que lesiona el principio de igualdad y la dignidad de la mujer como persona sólo puede ser resuelta, en una sociedad democrática, a favor de la igualdad y de la superación del lenguaje sexista.

7. INMIGRACIÓN.

El tratamiento de la inmigración es una trascendente novedad en el Estatuto de 2007, pues el Estatuto de 1981 se refería únicamente a la emigración. Responde a la transformación de la sociedad andaluza en los últimos veinticinco años. Más allá de las referencias a la integración de los inmigrantes como uno de los objetivos básicos de la Comunidad o a los derechos de los extranjeros, destaca el reconocimiento de las competencias autonómicas en inmigración. La competencia autonómica sobre integración y participación social significa la formalización de la realidad autonómica pues ya ejerce la Comunidad esa tarea en virtud de diversas competencias sectoriales como educación, sanidad o asistencia social. Si supone un cambio notorio en el reparto competencial la asunción autonómica de la competencia de ejecución en materia de autorizaciones de trabajo de los inmigrantes, que hasta ahora ejercía el Estado. Finalmente, se reconoce la participación autonómica en las decisiones del Estado, específicamente en la fijación del contingente de trabajadores extranjeros, ya prevista en la LO 4/2000, de derechos y libertades de los extranjeros y su integración social.

7.1. El reconocimiento estatutario del fenómeno de la inmigración.

Cuando se aprobó el Estatuto de 1981 Andalucía era tierra de emigrantes. Por ello, el Estatuto establecía entre los objetivos básicos a alcanzar “la superación de las condiciones económicas, sociales y culturales que determinan la emigración de los andaluces y, mientras ésta subsista, la asistencia a las emigrados para mantener su vinculación”. También se hablaba de crear “las condiciones indispensables para hacer posible el retorno de los emigrantes”.

En la actualidad, Andalucía es receptora de inmigración. Tiene una de las tasas de inmigración más altas de España. Es, fundamentalmente, inmigración económica de procedencia sudamericana, africana y asiática o del Este de Europa. No obstante, también resulta importante la tasa de inmigración residencial, o gerontoinmigrantes procedentes de la Unión Europea.

El Estatuto de 2007 mantiene las referencias a la emigración. Se reitera como objetivo básico de Andalucía la creación de las condiciones que permitan retornar a los andaluces que lo deseen (art. 10.3.6). También se hace una referencia específica a los andaluces y andaluzas en el exterior, así como a las comunidades andaluzas asentadas fuera de Andalucía. Tendrán derecho a participar en la vida

pública. Para ello se formalizarán acuerdos con las instituciones de los territorios donde se encuentren (art. 6).

En relación a la inmigración el tratamiento es más detallado. Se recoge en tres tipos de disposiciones.

- a) Entre los objetivos básicos de la Comunidad está la integración social, económica, laboral y cultural de los inmigrantes en Andalucía, según el artículo 10.3.17.
- b) En cuanto a los derechos, sus titulares, y los destinatarios de las políticas públicas, son “todas las personas con vecindad administrativa en Andalucía”. Por tanto, también los inmigrantes. Apunta el artículo 12 que “sin perjuicio de lo establecido para el derecho de participación en los asuntos públicos”. Por mandato constitucional, que lógicamente respeta el Estatuto, el derecho de participación política sólo puede ser ejercido por los españoles, salvo disposición de ley o tratados para las elecciones municipales en régimen de reciprocidad.
- c) En las competencias, de manera novedosa se incluye la inmigración como materia competencial. En el Estatuto de 1981 no había mención alguna pues todo el fenómeno de la inmigración se consideraba competencia exclusiva del Estado. Ahora se desglosa en tres ámbitos distintos: la integración de los inmigrantes; las autorizaciones para trabajar y la participación en las decisiones del Estado. Son las menciones más importantes pues sustentan la política autonómica de inmigración.

7.2. Las políticas de integración y participación social, económica y cultural.

Según el artículo 62.1 a) corresponden a la Comunidad Autónoma las políticas de integración y participación social, económica y cultural de los inmigrantes, en el marco de sus competencias. En puridad, supone el reconocimiento estatutario del proceso de integración que ya venía efectuando la Comunidad Autónoma en ejercicio de sus competencias sectoriales en las materias que inciden en el proceso de integración de los inmigrantes.

Por tanto, el nuevo Estatuto hace un reconocimiento formal de unas facultades competenciales que ya ejercen las CCAA en cuanto son competentes para la regulación y prestación de diversos servicios públicos, al margen del origen de los destinatarios.

Tienen facultades competenciales en educación, sanidad, vivienda, asistencia social, empleo o cultura que permiten a la Comunidad Autónoma diseñar políticas públicas para hacer efectiva la integración de los inmigrantes. En ese sentido, la expresión utilizada en el Estatuto resulta adecuada: competencia sobre la política de integración en el marco de sus competencias.

La competencia exclusiva del Estado sobre inmigración prevista en el art. 149.1.2 CE no puede habilitar al Estado para realizar ese proceso de integración pues supondría conculcar las competencias autonómicas. Cuestión distinta es que pueda regular las condiciones básicas en el ejercicio de estos derechos presenciales incidiendo sobre esos ámbitos materiales autonómicos. También en algunas de las materias afectadas como sanidad o educación tiene competencia para establecer las bases.

El Estatuto menciona también la competencia autonómica sobre las políticas de participación social, económica y cultural de las personas inmigradas. Pretende con ello abrir cauces de participación más allá de la participación política, muy limitada para los extranjeros, como es sabido.

La vía para la promoción de la participación de las personas inmigradas en la sociedad receptora, al alcance de los poderes públicos, ha sido fundamentalmente el fomento del asociacionismo de extranjeros a través de subvenciones y concesión de espacios públicas para desarrollar su actividad y mediante su incorporación a los foros, organismos e instituciones.

7.3. La competencia ejecutiva en materia de autorización de trabajo de los extranjeros.

Según el art. 62.1 b) corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia ejecutiva en materia de autorizaciones de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Andalucía, en necesaria coordinación con la competencia estatal en materia de entrada y residencia. Esta competencia de ejecución incluye la autorización inicial, los recursos y el régimen de inspección y sanción.

Es una de las aportaciones más notorias de la reforma estatutaria al reparto competencial pues en la actualidad son facultades ejercidas por el Estado. En la práctica, derivará de la reforma un cambio en el reparto competencial.

Se había planteado desde hace tiempo la posibilidad de considerar competencia autonómica la concesión y renovación de los permisos de trabajo a los inmigrantes, y la inspección laboral, al encuadrarse estas actuaciones en el título “ejecución laboral”, y no en “inmigración”. Es el planteamiento que ahora formaliza la reforma estatutaria.

Sin embargo, no resultará fácil aplicar esta previsión. Con el nuevo Estatuto la concesión y renovación de las autorizaciones de trabajo a los extranjeros es de competencia autonómica y la concesión y renovación de las autorizaciones de residencia de competencia estatal. El problema estriba en que en nuestro derecho de extranjería no existen las autorizaciones de trabajo en sentido estricto sino que son autorizaciones de residencia y trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia.

La respuesta que nos da el Estatuto es la necesaria “coordinación” con el Estado, pero ¿cómo se articula esa coordinación, adjetivada de necesaria? Parece tenderse a un sistema de cogestión, en el que el servicio público autonómico de empleo deberá mantener una estrecha colaboración con la autoridad laboral y gubernativa estatal. Acaso pueda ser una oportunidad para poner en funcionamiento oficinas conjuntas, del Estado y las CCAA, en las que se plasme y se haga efectiva esa “necesaria coordinación”.

7.4. La participación autonómica en las decisiones del Estado sobre inmigración.

El art. 62.2 señala que la Comunidad Autónoma participará en las decisiones del Estado sobre inmigración, con especial trascendencia para Andalucía y en particular, la participación preceptiva previa en la fijación del contingente de trabajadores extranjeros.

La previsión de procedimientos participados es uno de los rasgos más interesantes y novedosos del nuevo Estatuto de Andalucía. La participación se diferencia de la colaboración en que la administración participante carece de título competencial en la materia, pero aduce un interés específico. Esa participación autonómica no altera la titularidad competencial y la habilitación para la toma de decisiones que resulta de ella. Supone un cauce adecuado para una adecuada integración de la Comunidad en la política estatal.

Sobre la mención expresa a la participación preceptiva y previa en la determinación del contingente debe apuntarse que esa participación ya está prevista en la LO 4/2000. Por tanto, implica la elevación al rango estatutario. Aunque en el futuro el legislador estatal no lo prevea deberá respetarse.

Pero la participación autonómica prevista en el Estatuto va más allá de la determinación del contingente. Se puede extender, con la habilitación estatutaria, a los distintos supuestos de estancia y residencia de extranjeros, incluida la reagrupación familiar, y el régimen de infracciones y sanciones, en sus distintas formas y modalidades. Los poderes públicos autonómicos deben conocer la situación administrativa de los inmigrantes a los que prestan servicios sociales.

7.5. El tratamiento estatutario de la inmigración.

El aspecto más trascendente en el tratamiento estatutario de la inmigración es la inclusión de distintas facultades de actuación en relación a ese fenómeno en el título dedicado a las competencias.

En puridad, el Estatuto reconoce o formaliza el espacio competencial autonómico que podía deducirse de títulos competenciales autonómicos ya reconocidos en el Estatuto de 1981 y que, incluso, en la mayor parte de los casos, se habían configurado en la práctica. La Comunidad Autónoma ha ejercido competencias sobre la materia y, ahora, el Estatuto reconoce esa realidad autonómica.

La única alteración efectiva del reparto deriva de la asunción estatutaria de la competencia ejecutiva en materia de autorización de trabajo de los extranjeros, así como su inspección y sanción, pero, aún este caso, la competencia autonómica podía haberse deducido de la competencia autonómica sobre “ejecución laboral”, aunque ciertamente no se había hecho y ahora deberá abordarse por exigencia estatutaria.

En cualquier caso, el reconocimiento estatutario de las competencias autonómicas en inmigración tiene al menos tres efectos positivos. En primer lugar, impide interpretaciones restrictivas de esas competencias por parte de los operadores jurídicos, que deberán respetar el bloque de la constitucionalidad. En segundo lugar, aclara la distribución de competencias, acotando el espacio de actuación autonómico e, incluso, eliminando las dudas que pudiera suscitar, por ejemplo, si la competencia autonómica sobre autorizaciones de trabajo podía deducirse de “ejecución laboral”. Finalmente, obliga a una concepción colaborativa de la inmigración, que hasta ahora no ha sido aplicada.

8. COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA. CLASIFICACIÓN Y PRINCIPIOS.

En materia de clasificación y definición de las competencias propias existen novedades de relevancia respecto del Estatuto de 1981. Por lo que se refiere a las competencias exclusivas se contempla la previsión de que las potestades legislativa y reglamentaria y la función ejecutiva le corresponden «íntegramente» a la Comunidad Autónoma, lo que equivale a identificar estas competencias en virtud de la plenitud de potestades autonómicas (legislativa, reglamentaria, ejecutiva) sobre la materia.

Respecto de las competencias compartidas, se establece que las bases que fije el Estado deberán contenerse en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinan de acuerdo con la Constitución y el Estatuto. En cuanto a las competencias ejecutivas, la nueva redacción hace posible que la Comunidad Autónoma de Andalucía pueda dictar reglamentos de ejecución de la normativa estatal. De acuerdo con esa formulación, los reglamentos ejecutivos del Estado podrán ser completados con los reglamentos ejecutivos de la Comunidad Autónoma.

Respecto de la aplicación del Derecho Europeo, se recoge implícitamente el principio de autonomía institucional y se contiene una previsión para el caso de que la Unión Europea establezca una legislación que sustituya a la normativa básica del Estado, supuesto en el que la Junta de Andalucía podrá adoptar la legislación de desarrollo a partir de las normas europeas.

Por último, se contiene una cláusula residual, en virtud de la cual, en el ámbito de las competencias que se le atribuyen en el presente Estatuto, le corresponden a la Comunidad Autónoma de Andalucía, además de las facultades y funciones expresamente contempladas en el mismo, todas aquellas que, por su naturaleza, resulten inherentes a su pleno ejercicio.

Las cuestiones competenciales afectan directamente a la relación entre el Estado y la Comunidad Autónoma, porque las competencias que asuma la Comunidad en su Estatuto dejan de ser competencias estatales. Teniendo en cuenta que las reformas estatutarias pueden desarrollarse en las 17 Comunidades Autónomas, se puede entender la necesidad de introducir una cierta racionalización para evitar una excesiva heterogeneidad competencial que supusiera una involución en el desarrollo del Estado autonómico.

Asegurar una igualdad competencial básica es una necesidad estructural del Estado Autonómico. Son muchos los problemas que puede plantear la

desigualdad competencial entre Comunidades Autónomas. Además de los problemas que puede generar a la organización estatal y a la articulación del ordenamiento estatal y los autonómicos, hay que destacar también los que puede provocar internamente en cada Comunidad Autónoma. La desigualdad competencial entre Comunidades Autónomas sitúa a cada una de ellas en una posición jurídica diferente, con desigualdad de instrumentos jurídicos para hacer frente a las necesidades de su sociedad. Tener menos competencias supone también tener menos posibilidades de desarrollar políticas, de incidir en la sociedad y de promover una política económica propia.

Desde esa perspectiva, bien se puede decir que es obligación de todos los grupos políticos andaluces la de promover la igualdad competencial con las Comunidades que obtengan un mayor techo competencial. No se trata de tener competencias por el mero hecho de tenerlas sino de evitar que decisiones que son relevantes para la Comunidad Autónoma y que pueden ser adoptadas por ella misma, de acuerdo con la Constitución, queden fuera de su esfera competencial.

Es preciso señalar que elevar el techo competencial al nivel aceptado por el Estado para otras Comunidades Autónomas, supone también formular las competencias de manera que se incorporen todos los perfiles competenciales o submaterias que sean necesarios. Igualmente, la formulación de las competencias debe basarse en la eliminación de algunos de los límites contemplados en los primeros Estatutos que permiten una capacidad de intervención estatal en muchas materias, sin que exista una exigencia constitucional de reconocimiento de esa capacidad.

En la reforma se han seguido básicamente esos criterios. También se han modificado las previas definiciones de las categorías competenciales, en un sentido congruente con la Constitución. Por lo que se refiere a las competencias exclusivas, el artículo 42.1.1.º establece que la Comunidad Autónoma asume mediante el Estatuto: «Competencias exclusivas, que comprenden la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, íntegramente y sin perjuicio de las competencias atribuidas al Estado en la Constitución. En el ámbito de sus competencias exclusivas, el derecho andaluz es de aplicación preferente en su territorio sobre cualquier otro, teniendo en estos casos el derecho estatal carácter supletorio.»

La novedad respecto del Estatuto vigente consiste en la previsión de que las potestades legislativa y reglamentaria y la función ejecutiva le corresponden «íntegramente» a la Comunidad Autónoma, lo que equivale a identificar estas competencias en virtud de la plenitud de potestades autonómicas (legislativa, reglamentaria, ejecutiva) sobre la materia.

Esta previsión no ha ido acompañada, sin embargo, de una delimitación precisa de las competencias de acuerdo con el concepto de «exclusividad» en sentido estricto (cuando realmente le corresponde a la Comunidad Autónoma, íntegramente,

la competencia) sino que, por el contrario, se sigue utilizando un doble concepto de exclusividad, como en los Estatutos vigentes: por un lado, la plenitud de potestades y facultades sobre una determinada materia y, por otro lado, el de exclusividad por referencia a la competencia sobre la materia, sea cual sea el tipo de facultades que se puedan desarrollar sobre ella. De ese modo, las competencias exclusivas pueden ir unidas a la salvaguardia de las competencias estatales como ocurre en los Estatutos vigentes, donde la exclusividad de la competencia no es incompatible con la intervención estatal cuando el Estado tenga títulos competenciales suficientes de acuerdo con la Constitución.

En estas condiciones, parece claro que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el sentido del término «exclusivas» por referencia a la calificación de las competencias estatutarias sigue teniendo plena aplicación y que, por tanto, la caracterización de las competencias como «exclusivas» deberá ser sometida a una interpretación constitucional que defina, en cada caso, su verdadero alcance en relación con las posibilidades de intervención del Estado sobre la materia derivadas de los propios preceptos estatutarios o de los constitucionales. A este respecto es preciso reconocer que tampoco hubiera evitado esa interpretación constitucional de los Estatutos una ordenación sistemática que terminara con la dualidad de conceptos de «exclusividad» porque la jurisprudencia constitucional puede extraer los títulos habilitantes del Estado no sólo de los Estatutos sino también de la Constitución.

En cuanto a las competencias compartidas, el artículo 42.1.2.º indica que le corresponden a Andalucía: «Competencias compartidas, que comprenden la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, en el marco de las bases que fije el Estado en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución. En el ejercicio de estas competencias, la Comunidad Autónoma puede establecer políticas propias.»

Este precepto establece que las bases que fije el Estado deberán contenerse «en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinan de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto». Se trata de una precisión que se corresponde con la jurisprudencia constitucional sobre la materia en cuanto a la preferencia de ley, que debe ser seguida por el Estado, salvo en los supuestos en que constitucional y estatutariamente puedan adoptarse medidas de otro tipo.

Por último, por lo que se refiere a las competencias ejecutivas, el 41.1.3.º del nuevo Estatuto establece que la Comunidad Autónoma de Andalucía asume mediante el Estatuto: «Competencias ejecutivas, que comprenden la función ejecutiva que incluye la potestad de organización de su propia administración y, en general, aquellas funciones y actividades que el ordenamiento atribuye a la Administración Pública y, cuando proceda, la aprobación de disposiciones reglamentarias para la ejecución de la normativa del Estado.»

Tal y como se ha formulado en este texto, la potestad para «la aprobación de disposiciones reglamentarias para la ejecución de la normativa del Estado» (o, como decía la fórmula aprobada por el Parlamento de Andalucía: «aprobación de disposiciones en orden a la ejecución de la normativa del Estado») no puede considerarse incompatible con la doctrina del Tribunal Constitucional siempre que permita una regulación unitaria de la materia por parte del Estado, que será completada por la Comunidad Autónoma mediante el ejercicio de su potestad reglamentaria, complementaria de la estatal. Cuestión distinta sería, si se hubiera pretendido ocupar todo el espacio normativo del desarrollo reglamentario de las leyes impidiendo que el Estado pudiera ejercer sus competencias de desarrollo por medio de reglamentos ejecutivos y contradiciendo la concepción material de la competencia de legislación establecida por la jurisprudencia constitucional.

Esta nueva redacción hace posible, por tanto, que la Comunidad Autónoma de Andalucía pueda dictar reglamentos de ejecución no ya «de las leyes» estatales sino «de la normativa» estatal. De acuerdo con esa formulación, los reglamentos ejecutivos del Estado podrían ser completados con los reglamentos ejecutivos de la Comunidad Autónoma. Estos últimos no podrán, como es lógico, contradecir lo establecido en la normativa estatal.

El nuevo Estatuto contiene también una referencia a la aplicación del Derecho europeo en el artículo 42.1.4.º y en el artículo 235. De acuerdo con el primero de esos preceptos, le corresponden a la Comunidad Autónoma: «Competencias en relación con la aplicación del derecho comunitario, que comprenden el desarrollo y la ejecución de la normativa de la Unión Europea cuando afecte al ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma».

Por su parte, el artículo 235, dedicado al «desarrollo y aplicación del derecho de la Unión Europea», establece en su apartado 1 que «La Junta de Andalucía desarrolla y ejecuta el derecho de la Unión Europea en las materias de su competencia, de acuerdo con lo que establezca una ley del Parlamento de Andalucía», mientras que en el apartado 2 indica que «En el caso de que la Unión Europea establezca una legislación que sustituya a la normativa básica del Estado, la Junta de Andalucía podrá adoptar la legislación de desarrollo a partir de las normas europeas».

Tanto el artículo 42.1.4.º como el 235.1 recogen, aunque no lo mencionen expresamente el principio de autonomía institucional, que ha sido reconocido por nuestra jurisprudencia constitucional. En virtud de ese principio, la competencia para aplicar el Derecho europeo corresponde al Estado o la Comunidad Autónoma en virtud del reparto constitucional de competencias. Por tanto, corresponderá al Estado en el ámbito de las competencias estatales y a la Comunidad Autónoma en el ámbito de las competencias autonómicas.

Por su parte, el artículo 235.2, establece una previsión de desarrollo directo de las normas europeas para un supuesto muy concreto como es el caso de que el

espacio de las normas básicas estatales quede cubierto por las normas europeas. En ese supuesto, el desarrollo legislativo autonómico deberá conectarse a la normativa europea en aquello en lo que ésta sustituya a la normativa básica estatal.

En materia de atribución de competencias a la Comunidad Autónoma, es preciso mencionar también los apartados 3 y 4 del artículo 42, que se refieren a la posible ampliación extraestatutaria de competencias. Por su parte, el artículo 45 contempla una regulación específica en materia de fomento, destinada a resolver algunos conflictos previos que se habían planteado entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sobre todo en materia de subvenciones de la Unión Europea.

Hay que tener en cuenta también que el Estatuto contiene una cláusula residual en el artículo 85.1, en virtud de la cual: «En el ámbito de las competencias que se le atribuyen en el presente Estatuto, le corresponden a la Comunidad Autónoma de Andalucía, además de las facultades y funciones expresamente contempladas en el mismo, todas aquellas que, por su naturaleza, resulten inherentes a su pleno ejercicio.»

Por último, debemos señalar que las competencias de la Comunidad Autónoma están sometidas a un principio de territorialidad que se contiene en el artículo 43, en cuyo apartado 1 se indica que: «El ejercicio de las competencias autonómicas desplegará su eficacia en el territorio de Andalucía, excepto los supuestos a que hacen referencia expresamente el presente Estatuto y otras disposiciones legales del Estado que establecen la eficacia jurídica extraterritorial de las disposiciones y los actos de la Junta de Andalucía».

Por su parte, el apartado 2 establece que: «La Comunidad Autónoma, en los casos en que el objeto de sus competencias tiene un alcance territorial superior al del territorio de Andalucía, ejerce sus competencias sobre la parte de este objeto situada en su territorio, sin perjuicio de los instrumentos de colaboración que se establezcan con otros entes territoriales o, subsidiariamente, de la coordinación por el Estado de las Comunidades Autónomas afectadas». Ya en el artículo 7, por otra parte, se determina esa vinculación de las leyes y normas de Andalucía al territorio de la Comunidad Autónoma: «Las leyes y normas emanadas de las instituciones de autogobierno de Andalucía tendrán eficacia en su territorio. Podrán tener eficacia extraterritorial cuando así se deduzca de su naturaleza y en el marco del ordenamiento constitucional.»

Es evidente, por tanto, que ninguna Comunidad Autónoma puede ver lesionada sus competencias por el hecho de que la de Andalucía defina sus competencias como exclusivas (plenitud de potestades sobre la materia) compartidas o ejecutivas. Incluso las competencias exclusivas tienen un ámbito territorial definido y no impiden que sobre otra Comunidad Autónoma pueda tener competencias exclusivas sobre la misma materia en su ámbito territorial.

9. COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA. LA NUEVA ORDENACIÓN POR MATERIAS.

El nuevo Estatuto plantea una distinta forma de ordenar las materias. En el Estatuto de 1981 se seguía el sistema de listas de materias en relación a las cuales Andalucía tenía la competencia exclusiva, la competencia de desarrollo legislativo y ejecución o la competencia de ejecución de la legislación del Estado. En el Estatuto de 2007 se dedica un artículo a cada una de las materias competenciales. En ese artículo se desglosan las diversas actividades públicas que puede realizar la Comunidad Autónoma en relación a la materia y se diferencian los ámbitos de esa materia en los que la competencia autonómica es exclusiva, de desarrollo legislativo y ejecución o sólo de ejecución. Con ello se delimita de manera más precisa el espacio competencial de la Comunidad Autónoma en aras de una clarificación de sus facultades competenciales.

9.1. *El cambio en la forma de ordenar las competencias autonómicas.*

Una de las novedades más significativas que introduce el nuevo Estatuto es la manera en la que se ha organizado el Título dedicado a las competencias. En concreto, el cambio en la forma de ordenar las materias competenciales.

La materia competencial es el sector de actividad sobre el que puede actuar la Comunidad Autónoma; la facultad sería la actuación concreta o actividad pública que se puede ejercer y, en consecuencia, la competencia sería el resultado de tener atribuida una determinada facultad sobre una materia. Por tanto, la competencia es el conjunto de facultades o actividades públicas que el Estado o la Comunidad Autónoma pueden desplegar sobre un sector determinado de actividad.

En el Estatuto de 1981 las distintas materias sobre las que tenía competencia la Comunidad Autónoma estaban organizadas en listas. En el artículo 13 se enumeraban las materias de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma; los artículos 15 y 18 enumeraban las competencias en las que correspondía a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución; y el artículo 17 enumeraba las materias en relación a las cuales correspondía a Andalucía la ejecución mientras que la legislación era competencia del Estado, sin perjuicio de que algunos preceptos se dedicaban a materias concretas: policía autonómica, medios de comunicación social, educación, sanidad y Seguridad Social.

En el nuevo Estatuto el sistema de listas de materias de competencia exclusiva, compartida y de ejecución es sustituido por el análisis materia a materia, dedicando a cada materia un artículo específico. Se van enumerando en cada uno de

los artículos las materias competenciales y se explica, en el contenido del precepto, qué actividades públicas son de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, cuáles de competencia compartida y en qué supuestos la competencia es sólo de ejecución.

La primera consecuencia de esta forma de organizar el título competencial es el incremento del número de artículos. Frente a los once artículos que tenía el Título dedicado a las competencias en el Estatuto de 1981, el nuevo Estatuto le dedica del 42 al 88, esto es, cuarenta y siete artículos. Parece lógico el incremento numérico pues las listas de materias que antes precisaban sólo tres o cuatro artículos, ahora se convierten en un artículo para cada una de las materias.

Por tanto, el Estatuto de 1981 utilizó títulos genéricos para enumerar las competencias de Andalucía (organización institucional, urbanismo y vivienda, promoción y ordenación del turismo o asistencia social, etc.). Sin embargo, ahora en cada artículo se explican con detalle las actividades públicas que corresponden a la Comunidad Autónoma. Es lo que se ha llamado el desglose de las distintas submaterias o perfiles competenciales.

El resultado es un título dedicado a las competencias muy extenso y prolijo. Se ha dicho que la pretensión del desglose de las materias es blindar el espacio competencial autonómico frente a la intervención del Estado. Sin embargo, en realidad se trata de clarificar las facultades competenciales de la Comunidad Autónoma para aminorar los conflictos. No impide la intervención del Estado en estas materias cuando pueda aducir un título competencial.

En puridad, no existe blindaje. El Estatuto simplemente detalla el espacio competencial autonómico, pero no puede modificarlo. Si el Tribunal Constitucional ha dicho que una determinada actividad pública es competencia del Estado no puede incluirse en el Estatuto, pero si se ha reconocido su carácter autonómico es importante que el Estatuto lo diga de la manera más expresa posible y concrete su contenido.

9.2. La justificación del desglose de las materias competenciales.

Diversas razones justifican la opción de sustituir el tradicional sistema de listas por el desglose de las materias competenciales.

En primer lugar, el art. 147.2 d) de la Constitución dice que el Estatuto de Autonomía debe contener “las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución”. El art. 149.3 de la Constitución indica que “las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos” y “la competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de

Autonomía corresponderá al Estado”. Por tanto, la Constitución exige que las competencias de la Comunidad Autónoma se recojan en el Estatuto y, si no están en el Estatuto, serán “competencia residual del Estado”. Antes se hacía de forma genérica y ahora se plantea de manera más precisa.

En segundo lugar, tras veinticinco años de desarrollo autonómico no tiene demasiado sentido referirse a títulos generales (agricultura, ganadería) sino que se pueden precisar más las actividades públicas de competencia autonómica. En lugar de hablar de “comercio interior” se indica quien es competente para regular las ventas a plazos, los horarios comerciales o la autorización de grandes superficies, entre otras submaterias.

En tercer lugar, durante este periodo el Tribunal Constitucional ha ido delimitando las competencias y diciendo que es competencia de cada cual. Ahora lo que hace el Estatuto es recoger esa doctrina que ha aquilatado el Tribunal Constitucional a lo largo del tiempo. Un buen ejemplo puede ser la competencia sobre subvenciones. En el artículo 45 del Estatuto se expone la capacidad de Andalucía para otorgar subvenciones, especificar sus objetivos e intervenir en su tramitación y concesión, según se trate de una competencia exclusiva, compartida o de ejecución. Ese artículo refleja la doctrina del Tribunal Constitucional establecida inicialmente en la STC 13/1992, y luego repetida en numerosas sentencias posteriores.

En cuarto lugar, la técnica del desglose se puede observar en las Constituciones más recientes como la Constitución suiza de 1999 o las últimas reformas de la Constitución alemana. Las sociedades cada vez son más complejas y, por tanto, resulta necesario especificar con más claridad lo que es competencia de cada cual.

9.3. Posibles consecuencias negativas de la nueva ordenación por materias.

El desglose de las materias competenciales puede tener una consecuencia negativa que no podemos soslayar. Sabemos que según el artículo 149.3 de la Constitución las competencias no exclusivas del Estado que no hayan sido asumidas por la Comunidad Autónoma en su Estatuto serán competencia residual del Estado. Existe, por tanto, una cláusula de cierre a favor del Estado. Se diferencia así nuestro modelo de Estado de los federales, en los cuales suele establecerse una “cláusula federal” según la cual todo aquello que no es competencia del Estado lo será de los entes descentralizados.

En la práctica esta cláusula residual apenas se ha utilizado. Al manejarse títulos genéricos tanto en la Constitución como en los Estatutos, el Tribunal Constitucional ha ido considerando de forma discrecional unas actividades de

competencia del Estado y otras de competencia autonómica, sin necesidad de recurrir a esta cláusula residual.

Esta situación cambia al concretarse en el Estatuto las actividades de competencia autonómica. Puede suponerse que todo lo no mencionado expresamente en el Estatuto como competencia autonómica es de competencia residual del Estado. Lo que ha hecho el Estatuto para evitar esta situación es incluir la cláusula “en todo caso”. De esta forma, cuando enumera las actividades de competencia autonómica en una determinada materia dice que incluye a esas “en todo caso”, por lo que no excluye otras aunque no sean expresamente mencionadas.

Además, el artículo 85.1 establece que en el ámbito de las competencias que se le atribuyen en el presente Estatuto, le corresponden a Andalucía no sólo las facultades y funciones expresamente contempladas sino todas aquellas que, por su naturaleza, resulten inherentes a su pleno ejercicio.

9.4. Valoración de la nueva ordenación de las materias que hace el Estatuto.

Resulta adecuado que un Estatuto aprobado tras decenios de desarrollo autonómico y jurisprudencia constitucional concrete mejor el ámbito competencial autonómico de lo que se hizo en 1981. Refleja la realidad autonómica y su devenir en los últimos veinticinco años, con la intervención del Tribunal Constitucional.

Esto no afecta a las competencias del Estado, incluso no impide que en las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma pueda intervenir el Estado a través de sus títulos competenciales para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos o en el cumplimiento de los deberes o para hacer posible la unidad de mercado.

10. RASGOS GENERALES DE LAS MATERIAS COMPETENCIALES.

El repaso al capítulo II del Título II en el que se analizan de manera detallada las materias competenciales permite acotar algunos rasgos generales. En primer lugar, el cambio producido en el Título competencial está más en la forma de ordenar las materias y detallarlas que en su contenido pues apenas se añaden nuevas materias competenciales ni tampoco cambios significativos en el reparto competencial. En segundo lugar, se introducen menciones singulares a asuntos que interesan especialmente a Andalucía, como la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, o responden a conflictos sucedidos durante estos años de desarrollo constitucional. En tercer lugar, tienen especial importancia los procedimientos participados, esto es, la previsión de cauces para que la Comunidad Autónoma intervenga en el ejercicio de competencias estatales a través de informes o dictámenes.

10.1. Algunos rasgos generales de las materias competenciales.

El análisis del capítulo II del Título II permite acotar algunos rasgos o características generales, más allá del contenido concreto de cada uno de los apartados.

En primer lugar, apenas se añaden nuevas materias competenciales. La mayoría de las materias que ahora se desglosan en submaterias ya estaban en el Estatuto de 1981, aunque de forma genérica. Podemos apuntar como excepción la inmigración, las políticas de género o la protección de datos, e incluso en estos casos casi todas las actuaciones que se recogen en el Estatuto ya podían ser ejercidas por Andalucía en virtud de distintos títulos competenciales.

Por tanto, no se advierten cambios sustanciales en el reparto competencial entre el Estado y la Comunidad Autónoma, salvo algunas excepciones como autorización de trabajo a inmigrantes o inspección laboral. Lo que se produce es una clarificación estatutaria de las competencias autonómicas. En todo caso, no puede desdeñarse la trascendencia que puede tener la mención expresa de las actividades públicas de competencia autonómica para impedir la incidencia de la actuación del Estado en esos ámbitos.

En segundo lugar, se introducen en el Estatuto competencias que atienden a la situación específica de Andalucía. El supuesto más nítido es el del artículo 51 según el cual la Comunidad Autónoma “ostenta competencias exclusivas sobre las aguas de la Cuenca del Guadalquivir que transcurren por su territorio”, sin perjuicio de las

competencias estatales. Más allá de las características del reparto, se ha querido destacar la importancia de esta competencia para la Comunidad Autónoma.

En tercer lugar, debe destacarse la inclusión de procedimientos participados, esto es, la posibilidad de intervenir en el ejercicio de las competencias estatales a través de la emisión de informes, preceptivos aunque no vinculantes, o la intervención de la Comisión bilateral.

Según el art. 49.3, Andalucía emite informe en los procedimientos de autorización de instalaciones de producción y transporte de energía; también sobre la calificación de una obra como de interés general (56.8). De la misma forma, la Comisión bilateral Junta de Andalucía-Estado emite informe sobre la ubicación de infraestructuras y equipamientos de titularidad estatal (56.9) o sobre la declaración y delimitación de espacios naturales con régimen de protección estatal (56.3). En general, participa también Andalucía en la programación de la política del Estado en investigación, desarrollo e innovación tecnológica (53), sanidad (54.4) o contingente de trabajadores inmigrantes (62),

Todas estas formas de participación en las decisiones del Estado deben valorarse positivamente en cuanto son mecanismos de integración de Andalucía en el funcionamiento del Estado, sin que suponga el condicionamiento desde la Comunidad Autónoma de la actuación del Estado.

10.2. Enumeración de las materias competenciales.

Aunque no resulta posible un análisis detenido de cada una de las materias, pueden enumerarse de forma somera sus rasgos señeros.

▲ Instituciones de autogobierno (artículo 46).

Andalucía tiene la competencia exclusiva sobre sus instituciones de autogobierno, al igual que decía el primer Estatuto. Ahora se añade que esto incluye la organización y estructura de esas instituciones y las normas y procedimientos electorales, aunque en el marco del régimen electoral general.

▲ Administraciones públicas andaluzas (artículo 47).

Las competencias sobre las administraciones públicas andaluzas son de carácter compartido, esto es, en el marco de las bases estatales se ejercen competencias autonómicas sobre régimen estatutario del personal, el procedimiento administrativo común, los contratos y concesiones administrativas y la responsabilidad patrimonial. En materia de expropiación forzosa la competencia de Andalucía es de ejecución para determinar los supuestos, las causas y las condiciones y los criterios de valoración de acuerdo con la legislación estatal. La competencia exclusiva en esta

materia es muy limitada. Se ciñe a los ámbitos específicos de organización administrativa de la Comunidad Autónoma.

- ▲ Agricultura, ganadería, pesca, aprovechamientos agroforestales, desarrollo rural y denominaciones de calidad (artículo 48).

La competencia sobre agricultura, ganadería y desarrollo rural es exclusiva, pero con las limitaciones derivadas de diversos preceptos constitucionales que permiten intervenir al Estado, específicamente la ordenación de la actividad económica, la sanidad exterior o la protección del medio ambiente. En el precepto se desglosan las distintas actividades incluidas en agricultura (regulación de procesos de producción, calidad agroalimentaria, trazabilidad, condiciones de los productos, agricultura ecológica, sociedades agrarias de transformación, etc.) ganadería (sanidad animal, producción ganadera protección y bienestar animal, ferias) y desarrollo rural.

Sobre pesca, el Estatuto clarifica las competencias autonómicas conforme a la jurisprudencia constitucional. La competencia exclusiva se ciñe a la pesca marítima y recreativa en aguas interiores, marisqueo y acuicultura. También tiene competencia exclusiva pero con límites sobre la ordenación del sector pesquero, que incluye lo relativo a condiciones profesionales, lonjas, construcción de buques, formación y protección de pescadores, innovación, investigación y desarrollo del sector. Finalmente, sobre planificación del sector pesquero y puertos la competencia es compartida.

- ▲ Energía y minas (artículo 49).

En materia de energía, la competencia de Andalucía es compartida sobre las instalaciones de producción, distribución y transporte cuando el transporte de energía transcurra sólo por Andalucía. Le corresponde en todo caso el otorgamiento de las autorizaciones a estas instalaciones. También es competencia compartida el fomento de las energías renovables y de la eficiencia energética.

En esta materia tienen importancia los procedimientos participados. En todas las actividades de competencia estatal, por exceder el ámbito de la Comunidad Autónoma, Andalucía emite informe preceptivo, aunque no vinculante. Así ocurre en la autorización de instalaciones de producción y transporte que salgan fuera de la Comunidad. Además, Andalucía participa en la regulación y planificación que hace el Estado sobre este sector.

- ▲ Agua (artículo 50).

En materia de aguas, la referencia para el reparto competencia es que las aguas transcurran o no íntegramente por la Comunidad, como deriva del art. 149.1.22 de la Constitución. Para las aguas que transcurran íntegramente por la Comunidad, Andalucía tiene la competencia exclusiva sobre recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, aguas

subterráneas, aguas minerales y termales, participación de los usuarios o eficiencia en el uso del agua.

Cuando las aguas salen de Andalucía, la Comunidad Autónoma participa en la planificación y gestión hidrológica en los términos que establezca la legislación del Estado y puede también establecer medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos.

▲ Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir (artículo 51).

Aunque relacionada con la competencia sobre aguas, ha adquirido autonomía la referencia estatutaria a la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir. Formalmente es una cuenca intercomunitaria, pues alcanza a pequeños territorios de Castilla la Mancha, Extremadura y Murcia, río arriba, aunque más del noventa por ciento de la Cuenca es territorio andaluz. Al ser cuenca intercomunitaria, la competencia no puede ser autonómica, sino estatal, pero, por otro lado, al encontrarse más del noventa por ciento en una sola Comunidad Autónoma y no afectar a otros territorios río abajo, no parece lógica la exclusión de esa Comunidad Autónoma en su gestión.

El Estatuto da respuesta a esta situación. Dice que Andalucía tiene competencia exclusiva sobre las aguas que transcurren por Andalucía, y no afectan a otra Comunidad Autónoma. Además, la competencia es exclusiva, sin perjuicio de la competencia estatal, que en este caso limita de forma importante a la Comunidad Autónoma pues derivan de la planificación general del ciclo hidrológico, de las normas básicas de protección del medio ambiente y de las obras hidráulicas de interés general.

▲ Educación (artículo 52).

La competencia autonómica exclusiva abarca, entre otras actividades, a las enseñanzas obligatorias y no obligatorias, incluida educación infantil, la organización e inspección de los centros públicos, el régimen de becas y ayudas con fondos propios, la evaluación del sistema educativo o la formación del personal docente.

La competencia compartida, esto es, el desarrollo de las bases estatales afecta al establecimiento de planes de estudio, régimen de becas y ayudas estatales, los requisitos de los centros, el control de gestión de centros privados o el desarrollo de derechos y deberes básicos del personal.

Finalmente, tiene competencia de ejecución sobre expedición y homologación de títulos académicos y profesionales.

▲ Universidades (artículo 53).

Le compete a la Comunidad Autónoma, en el marco de la autonomía universitaria, la programación y coordinación del sistema universitario andaluz con la coordinación estatal; la creación de universidades públicas y la autorización de las privadas, la aprobación de estatutos, la aplicación del régimen de acceso a la universidad, el marco jurídico de

títulos propios y el régimen retributivo del personal contratado, así como las retribuciones adicionales del personal funcionario.

En todo lo demás, la competencia es compartida, esto es, de desarrollo de las bases que establezca el Estado. Esa compartición afecta fundamentalmente al régimen jurídico de las universidades, régimen de profesorado e investigadores, evaluación y garantía de la excelencia.

▲ Investigación, desarrollo e innovación tecnológica (artículo 54).

La competencia exclusiva se ejerce sobre los centros y estructuras de investigación de la Junta y los proyectos financiados por ésta. En ese sentido, puede establecer líneas propias de investigación, organiza estos centros, regula las becas y ayudas, la formación del personal investigador y la difusión de la ciencia y transferencia de resultados. En cualquier caso, por su propia naturaleza, y por expresa previsión constitucional, la coordinación de los centros y estructuras de investigación es compartida con el Estado. Andalucía participa a través de los mecanismos de relación bilateral y multilateral en la política de investigación del Estado y a la fijación de las políticas que le afectan en el ámbito de la Unión Europea.

▲ Salud, sanidad y farmacia (artículo 55).

Andalucía ejerce competencia exclusiva sobre los centros sanitarios, sus servicios y los establecimientos sanitarios en general, todo ello en el marco de las bases y coordinación del Estado, según exige el art. 149.1.16 de la Constitución. Pero, más allá de los centros, la competencia se extiende a toda la atención sanitaria, sociosanitaria y de salud mental. Se prevé la participación de Andalucía en la planificación y coordinación que corresponde hacer al Estado en materia de sanidad y salud pública. En materia de productos farmacéuticos compete a Andalucía la ejecución de la legislación estatal.

▲ Vivienda, urbanismo, ordenación del territorio y obras públicas (artículo 56).

La vivienda y el urbanismo son competencias exclusivas de Andalucía, describiéndose con gran detalle todas las actividades públicas que incluye. Nada se dice sobre limitaciones o competencias del Estado, aunque estas existen en virtud de la unidad de mercado, la ordenación de la actividad económica e incluso las condiciones básicas que garanticen la igualdad de derechos.

También la ordenación del territorio es competencia autonómica exclusiva. Sólo en el supuesto de la ordenación del litoral, la competencia exclusiva debe respetar el régimen general del dominio público. Por ello, se refiere fundamentalmente a las autorizaciones, concesiones y títulos de ocupación de las playas y costas.

Las obras públicas son de competencia exclusiva de Andalucía siempre que no estén declaradas de interés general por el Estado. En ese supues-

to, Andalucía sólo participa en la planificación y programación a través de los mecanismos previstos en el Estatuto. Debe destacarse la intervención de la Comisión Bilateral Junta de Andalucía-Estado para emitir informe previo sobre la ubicación de infraestructuras y equipamientos de titularidad estatal en Andalucía.

▲ Medio ambiente, espacios protegidos y sostenibilidad (artículo 57).

Andalucía tiene un amplio ámbito de competencia exclusiva, sin perjuicio de la competencia estatal sobre normas básicas en protección del medio ambiente. La competencia autonómica alcanza a montes, vías pecuarias, marismas y lagunas, pastos y zonas de montaña, prevención ambiental, fauna y flora silvestres o delimitación de espacios naturales protegidos. También a la pesca fluvial y a la caza. En relación a protección del medio ambiente la competencia es compartida. El Estatuto recoge la doctrina de la STC 102/1995, que permite a la Comunidad Autónoma establecer medidas adicionales de protección.

Para la delimitación de espacios naturales de protección estatal, los parques nacionales, la Comisión bilateral emite informe preceptivo y si se encuentra situado íntegramente en Andalucía, como es el caso de los dos parques nacionales andaluces, Doñana y Sierra Nevada, la gestión corresponde a la Comunidad Autónoma. Es una facultad reconocida por el Tribunal Constitucional en sentencias recientes y que ahora reconoce el Estatuto.

▲ Actividad económica (artículo 58).

El elemento común de las materias incluidas en este artículo es que al incidir en la actividad económica es posible que la competencia exclusiva de Andalucía resulte limitada por la competencia estatal para la ordenación general de la actividad económica o la unidad de mercado.

En ese sentido, se regulan actividades tradicionalmente englobadas en la materia comercio interior. Es el caso de la ordenación de la actividad comercial, calendarios y horarios comerciales, requisitos administrativos para ejercer la actividad comercial, regulación de modalidades de venta o autorización de grandes superficies. Pero también encontramos referencias al régimen de las nuevas tecnologías relacionadas con la sociedad de la información, artesanía, cooperativas y entidades de economía social, industria o defensa de los derechos de los consumidores y usuarios.

▲ Organización territorial (artículo 59).

Apenas se aportan elementos novedosos en relación al Estatuto de 1981. Se menciona la competencia de Andalucía para crear, suprimir y alterar los entes locales. Esto afecta además a la delimitación de su término, a su denominación y a sus símbolos. Por otro lado se hace una referencia muy somera a la competencia sobre las comarcas “que puedan constituirse”.

▲ Régimen local (artículo 60).

La competencia autonómica sobre régimen local se ejerce, como ha señalado el Tribunal Constitucional, en el marco de las bases que establece el Estado. En ese marco, el Estatuto concreta los ámbitos en que puede desarrollar Andalucía esa competencia: relaciones entre las instituciones de la Junta de Andalucía y los entes locales, determinación de las competencias propias de los municipios (que se especifican en otro lugar del Estatuto) o régimen de los bienes de dominio público.

▲ Servicios sociales, voluntariado, menores y familia (artículo 61).

La expresión clásica de asistencia social que utilizaba el Estatuto de 1981 desaparece y se refiere a servicios sociales, con el objetivo de ampliar su ámbito. De hecho, la competencia prevista es muy amplia. Sin embargo, debe recordarse que el reconocimiento como derechos de muchas prestaciones sociales habilita al Estado para establecer las condiciones básicas que garanticen la igualdad, aunque no lo diga el Estatuto, como pone de manifiesto la aprobación por las Cortes Generales de la Ley de Dependencia.

En materia de menores, Andalucía tiene competencia exclusiva sobre protección de menores y participa en la elaboración y reforma de la legislación penal y procesal que incide sobre menores a través de órganos multilaterales. Sobre voluntariado y promoción de las familias la competencia autonómica es exclusiva.

▲ Inmigración (62).

Es una de las pocas materias incluidas ex novo en el Estatuto. Cuando se aprobó el Estatuto de 1981 ni se planteaba la competencia autonómica en esta materia pues el art. 149.1.2 dice que es competencia exclusiva del Estado. Sin embargo, la integración social de los inmigrantes incide en competencias autonómicas pues afecta a las competencias autonómicas en educación, sanidad, servicios sociales, vivienda, etc. Es lo que ahora reconoce el Estatuto al indicar que corresponde a la Comunidad autónoma las políticas de integración y participación social, económica y cultural de los inmigrantes, en el marco de sus competencias.

Lo más novedoso es que se considera competencia autonómica la autorización de trabajo de los extranjeros. En todo caso se dice que en “necesaria coordinación” con el Estado. Finalmente, Andalucía participa en la fijación del contingente de trabajadores extranjeros. Es algo que ya plantea la LO 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, y ahora se recoge también en el Estatuto.

▲ Empleo, relaciones laborales y seguridad social (artículo 63).

Las competencias autonómicas en empleo y relaciones laborales son de ejecución, pero eso no reduce su importancia pues le permite, como ha

dicho el Tribunal Constitucional, establecer un marco autonómico de relaciones laborales. Esa competencia de ejecución incide en las políticas activas de empleo, la prevención de riesgos laborales, la cualificación profesional, los traslados colectivos entre centros de trabajo, los servicios mínimos en huelgas en Andalucía, los instrumentos de conciliación y arbitraje, la potestad sancionadora, el control de legalidad de los convenios colectivos en el ámbito territorial o la elaboración del calendario de días festivos. Como se comprueba, un importante ámbito de actuación.

Acaso la novedad más notoria es que se reconoce la competencia sobre la inspección de trabajo de forma que ahora, a diferencia de lo que ocurría hasta aquí, los inspectores de trabajo dependerán orgánica y funcionalmente de la Junta de Andalucía, ejerciéndose la competencia de forma coordinada con el Estado conforme a los planes de actuación que se acuerden.

En materia de Seguridad Social no hay cambio alguno. Corresponde a Andalucía las competencias ejecutivas que se determinen, incluida la gestión de su régimen económico, pero con expreso respeto al principio de unidad de caja.

▲ Transportes y comunicaciones (artículo 64).

En transportes y comunicaciones, aunque se detallan las actividades que corresponden a la Comunidad Autónoma el criterio dirimente es claro. Cuando sea una red viaria, un transporte marítimo y fluvial, terrestre de personas y mercancías que transcurra sólo por territorio andaluz es competencia autonómica. Pero cuando la red de comunicaciones o el transporte salga de la Comunidad Autónoma la competencia es del Estado. Se prevé, en cualquier caso, la participación de Andalucía en el establecimiento de servicios ferroviarios, la gestión de las infraestructuras de transporte, etc., a través de informes preceptivos, no vinculantes.

▲ Policía autonómica (artículo 65).

Como ya hacía el Estatuto de 1981 se prevé la creación de una policía autonómica. Como se sabe, ese precepto estatutario no fue desarrollado sino que a través de un convenio se adscribieron unidades de la policía nacional a la Junta de Andalucía, sin crear una policía autonómica. Ahora se vuelve a recoger la creación de un Cuerpo de Policía Autónoma, bajo la directa dependencia de la Junta de Andalucía. Apenas ha cambiado la redacción. Este precepto se asemeja bastante al art. 14 del primer Estatuto. Incluso la regulación de la coordinación de policías locales y la Junta de Seguridad es muy similar.

▲ Protección civil y emergencias (artículo 66).

La competencia autonómica es exclusiva, incluyendo la prevención y extinción de incendios. El único límite es la competencia del Estado en

materia de seguridad pública. No se prevé coordinación estatal alguna. También se recogen en este precepto las competencias de ejecución de Andalucía sobre salvamento marítimo y seguridad nuclear.

▲ Seguridad y competencias en materia penitenciaria (artículo 67).

De manera lacónica, sin el detallismo de otros preceptos, se recoge la competencia de ejecución sobre seguridad privada y materia penitenciaria. Debe recordarse que la competencia sobre instituciones penitenciarias ya estaba en el primer Estatuto pero no se ha producido el traspaso, ni ha sido reclamado por la Comunidad Autónoma.

▲ Cultura y patrimonio (artículo 68).

El Estatuto reconoce competencias sobre los tres ámbitos en que puede dividirse la materia cultura. Destaca la competencia exclusiva sobre las actividades artísticas y culturales, así como sobre la difusión de la cultura en todas sus manifestaciones. En este punto ha generado alguna polémica la referencia a la competencia exclusiva sobre el flamenco. No está justificada. La promoción de la cultura es una materia concurrente, en la que, por tanto, la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma no impide la competencia también del Estado, expresamente prevista en el art. 149.2 de la Constitución. Por tanto, la competencia exclusiva de Andalucía sobre el flamenco implica que en el territorio de la Comunidad Autónoma, Andalucía ejercerá todas las actividades de conocimiento, conservación, investigación, formación, promoción y difusión. Esto no impide que el Estado en todo el territorio u otras Comunidades Autónomas en su territorio puedan realizar esas mismas actividades.

Sobre la protección y conservación del patrimonio, el Estatuto recoge la competencia exclusiva sin perjuicio de la competencia estatal sobre exportación y expoliación y, finalmente, sobre instituciones del patrimonio (museos, bibliotecas y archivos) Andalucía tiene competencias de ejecución.

Debe destacarse también la mención estatutaria a las actividades con proyección internacional de la cultura andaluza, en el marco de instrumentos de colaboración, y la participación de Andalucía en las decisiones sobre inversiones en bienes y equipamientos culturales de titularidad estatal en Andalucía.

▲ Medios de comunicación social y servicios de contenido audiovisual (artículo 69).

El Estatuto dedica un Título específico a los medios de comunicación social. Aquí únicamente se establece el marco competencial general. La competencia exclusiva sobre el servicio público de comunicación de la Junta y los servicios públicos de ámbito local, la posibilidad de crear

medios de comunicación social para el cumplimiento de sus fines y la competencia compartida sobre medios de comunicación social y servicios de comunicación audiovisual.

▲ Publicidad (artículo 70).

Indica la competencia exclusiva sobre publicidad en general y sobre publicidad institucional, aunque sin perjuicio de la legislación del Estado.

▲ Turismo (artículo 71).

Más allá de describir los contenidos de la materia turismo, sobre los que Andalucía tiene competencia exclusiva, pueden destacarse dos aspectos. En primer lugar, la intervención autonómica en la gestión de los Paradores de Turismo. En segundo lugar, la promoción externa del turismo andaluz, que incluye la suscripción de acuerdos con entes extranjeros y la creación de oficinas en el extranjero. Es una manifestación de la posibilidad de realizar actividades de relieve internacional, aceptada por el Tribunal Constitucional a partir de la STC 165/1994.

▲ Deportes, espectáculos y actividades recreativas (artículo 72).

Apenas detalla el Estatuto el contenido de estas materias. Se reconoce la competencia exclusiva tanto sobre deportes y actividad al aire libre como sobre espectáculos y actividades recreativas, en la misma línea que hacía el Estatuto de 1981.

▲ Políticas de género (artículo 73).

La previsión de esta materia competencial es una novedad estatutaria, aunque tampoco resulta sorprendente pues la Comunidad Autónoma viene desarrollando políticas de género a partir de otros títulos competenciales. En todo caso, parece adecuado que en un Estatuto especialmente preocupado por las cuestiones de género aparezca también como materia competencial.

Se prevé como competencia exclusiva con el límite de la competencia del Estado para establecer las condiciones básicas que garanticen la igualdad de derechos de todos los españoles. En su contenido se refiere a la promoción de la igualdad, la planificación y ejecución de normas y planes y la promoción del asociacionismo femenino. Especial interés tiene también el apartado segundo en el que se reconoce la competencia compartida en la lucha contra la violencia de género, esto es, se habilita a Andalucía para desarrollar políticas con ese objeto.

▲ Políticas de juventud (artículo 74).

Esta materia es también de competencia exclusiva de Andalucía e incluye la promoción de acciones que favorezcan el acceso al trabajo o la vivienda, el diseño y ejecución de planes destinados a la juventud, la

promoción del asociacionismo juvenil o la gestión de actividades e instalaciones destinadas a la juventud.

- ▲ Cajas de Ahorro, entidades de crédito, bancos, seguros y mutualidades no integradas en el sistema de Seguridad Social (artículo 75).

El Estatuto recoge la prolija jurisprudencia constitucional sobre la materia Cajas de Ahorro. Así, empieza reconociendo la competencia exclusiva sobre organización, que se refiere fundamentalmente a la determinación y estatuto de sus órganos rectores.

Sobre la actividad financiera de las Cajas con domicilio en Andalucía, la competencia es compartida, en el marco de las bases estatales. También sobre disciplina, inspección y sanción la competencia es compartida, aunque incluye el establecimiento de infracciones y sanciones adicionales. El tratamiento de esta materia es especialmente detallado pues intenta responder de manera muy precisa al reparto competencial, ciertamente casuístico e incluso discutible, que ha efectuado el Tribunal Constitucional.

- ▲ Función pública y estadística (artículo 76).

La competencia sobre función pública viene bien determinada por el art. 149.1.18 de la Constitución y el Estatuto se adapta a éste. Así, sobre régimen estatutario la competencia es compartida y en materia de personal laboral la competencia es exclusiva. Por otro lado, la competencia también es exclusiva sobre estadística para fines de la Comunidad.

- ▲ Notariado y registros públicos (artículo 77).

Este precepto recoge básicamente lo que ya decía el art. 53 del primer Estatuto, aunque entonces no en el Título dedicado a las competencias. En el nuevo Estatuto se traslada al título competencial y se presenta como competencia de ejecución el nombramiento de los notarios, el establecimiento de las demarcaciones, el registro civil y los archivos de libros registrales.

- ▲ Consultas populares (artículo 78).

La competencia autonómica resulta limitada a las consultas distintas a los referenda del artículo 92 de la Constitución. Nada se dice sobre las posibilidades de delegación en la convocatoria y organización de los referenda previstos en la Constitución. El alcance de la competencia se ciñe, por tanto, a encuestas, audiencias públicas, foros de participación u otros instrumentos de consulta popular, con la excepción del referéndum.

- ▲ Asociaciones, fundaciones y corporaciones de derecho público (artículo 79).

El tratamiento estatutario de las asociaciones recoge la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional, especialmente en la STC 173/1998, a saber, competencia exclusiva sobre régimen jurídico y funcionamiento

de las asociaciones que desarrollen sus actividades principalmente en Andalucía, sin perjuicio de la reserva de ley orgánica y la garantía de la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho. También se reconoce la competencia exclusiva sobre régimen jurídico de las fundaciones y sobre academias.

Por otro lado, la competencia es exclusiva, sin perjuicio de las bases estatales, sobre cámaras de comercio, de la propiedad, agrarias y cofradías de pescadores y sobre colegios profesionales, de acuerdo en este caso a la legislación del Estado.

▲ Administración de justicia (artículo 80).

El Estatuto dedica un título a la administración de justicia en el que se detalla su capacidad de actuación. Es la competencia sobre la administración de la administración de justicia que ha reconocido el Tribunal Constitucional. Se nos presenta en el Estatuto como competencia compartida. Debe interpretarse en un sentido laxo; puesto que la Comunidad Autónoma también tiene facultades sobre la materia, comparte la competencia con el Estado.

▲ Juego (artículo 81).

Lo más reseñable en esta materia, más allá de la competencia exclusiva sobre juego, apuestas y casinos, es que la autorización de nuevas modalidades de juego y apuestas de ámbito estatal, o la modificación de las existentes, requiere deliberación en la Comisión bilateral y el informe previo de la Junta de Andalucía.

▲ Protección de datos (artículo 82).

Es otra de las pocas materias que no se mencionaban en el Estatuto de 1981. Ciertamente, la previsión estatutaria no cambia la situación actual pues reconoce la competencia de ejecución sobre protección de datos gestionados por las instituciones o administraciones andaluzas.

▲ Denominaciones de origen y otras menciones de calidad (artículo 83).

La competencia exclusiva sobre denominaciones de origen incluye el régimen jurídico de creación y funcionamiento, el reconocimiento de las denominaciones de origen, la aprobación de sus normas reguladoras y todas las facultades administrativas de gestión y control. Nada nuevo en relación a la situación actual, sólo su expresa mención estatutaria.

▲ Organización de servicios básicos (artículo 84).

Finalmente, el Estatuto prevé una competencia específica que habilita a Andalucía para organizar y administrar todos los servicios relacionados con educación, sanidad y servicios sociales, sin perjuicio de la alta inspección del Estado. Lo más significativo de este precepto es precisamente el cauce que abre a la alta inspección del Estado en el ejercicio de las competencias sobre esas materias.

10.3. Ejercicio de las funciones y servicios inherentes a las competencias de la Comunidad Autónoma.

El capítulo II del Título II termina con algunos preceptos de aplicación general entre los que destaca la cláusula de cierre del artículo 85, ya mencionada en el capítulo anterior.

Según este precepto, en el ámbito de las competencias que se atribuyen a la Comunidad Autónoma en el presente Estatuto, corresponde a Andalucía, además de las facultades y funciones expresamente contempladas “todas aquellas que, por su naturaleza, resulten inherentes a su pleno ejercicio”. Pretende evitar la traslación a la competencia del Estado de diversas facultades competenciales por el mero hecho de que no se recojan expresamente en un Estatuto prolijo y detallado. En virtud de este precepto se consideran también de competencia autonómica si resultan inherentes al pleno ejercicio de la facultad competencial.

11. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA.

El nuevo Estatuto recoge la organización territorial de Andalucía que se ha ido consolidando durante estos decenios de desarrollo autonómico. En ese sentido, elimina algunas previsiones estatutarias que no han sido aplicadas en la práctica. Se mantiene el municipio como entidad territorial básica, pero se incluyen algunas novedades importantes como la incorporación de un listado de competencias municipales, el cauce legal para la cesión de competencias autonómicas a los municipios o la creación de un órgano mixto de relación de la Junta de Andalucía y los municipios. En cuanto a las provincias, se mantiene la misma definición que en el Estatuto de 1981 pero se eluden las referencias a su carácter de administración periférica de la Junta que, ciertamente, no ha cumplido al crearse una administración autonómica.

11.1. La estructura territorial.

El nuevo Estatuto dedica un Título específico, el Título III, a la organización territorial de la Comunidad Autónoma. De esa forma se diferencia del Estatuto de 1981 que recogía las referencias a la estructura territorial en el Título Preliminar.

Se inicia el Título con una conveniente referencia a la estructura básica de esa organización territorial. Según el artículo 89 “Andalucía se organiza territorialmente en municipios, provincias y demás entidades territoriales que puedan crearse por ley”. Lógicamente, está tomando como referencia el artículo 137 de la Constitución.

En cualquier caso, las entidades territoriales mencionadas no se encuentran en igualdad de condiciones. Al igual que decía el Estatuto de 1981, el nuevo Estatuto indica en su artículo 91 que “el municipio es la entidad territorial básica de la Comunidad Autónoma.

Una novedad interesante es que se mencionan en el Estatuto los principios que rigen tanto la organización territorial como las relaciones de la Administración de la Comunidad Autónoma y las administraciones.

Los principios que rigen la organización territorial de Andalucía son, según el artículo 90, “autonomía, responsabilidad, cooperación, desconcentración, descentralización, subsidiariedad, coordinación, suficiencia financiera y lealtad institucional”. Es un largo listado en el que destacan los principios de subsidiariedad y lealtad porque no tienen una mención constitucional específica, aunque han sido utilizados por el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia.

Los principios que rigen las relaciones de la administración autonómica con las administraciones locales son los de información mutua, coordinación, colaboración y respeto a los ámbitos competenciales correspondientes, con plena observancia de la garantía institucional de la autonomía local reconocida por la Constitución y por la Carta Europea de la Autonomía Local. Más allá, de la mención a la garantía institucional de la autonomía local, destaca la referencia expresa a la Carta Europea de Autonomía Local de 1985, ratificada por España en 1988.

Finalmente, el Estatuto remite una Ley de Régimen Local para que, en el marco de la legislación básica del Estado, regule las relaciones entre las instituciones de la Junta de Andalucía y los entes locales, así como las técnicas de organización y de relación entre los entes locales, y de éstos con la administración autonómica (artículo 98.1). Según el párrafo segundo, esta Ley de Régimen Local deberá tener en cuenta las diferentes características demográficas, geográficas, funcionales, organizativas, de dimensión y de capacidad de gestión de los distintos entes locales.

11.2. *El municipio.*

El nuevo Estatuto recoge la definición del municipio que hacía el artículo 3 del Estatuto de 1981. Dice ahora el artículo 91 en su párrafo primero: “El municipio es la entidad territorial básica de la Comunidad Autónoma. Goza de personalidad jurídica propia y de plena autonomía en el ámbito de sus intereses. Su representación, gobierno y administración corresponden a los respectivos ayuntamientos”.

Tampoco ha tenido modificación alguna la referencia a la alteración de términos municipales y la fusión de municipios limítrofes. Dice ahora el artículo 91.2, sin variación respecto al anterior artículo 3.2, que “se realizarán de acuerdo con la legislación que dicte la Comunidad Autónoma en el marco de la legislación básica del Estado”.

Estas eran las dos únicas referencias que el Estatuto de 1981 hacía al municipio. Sin embargo, en el nuevo Estatuto encontramos otras, algunas de gran trascendencia.

Por orden de importancia, debemos empezar por destacar que el artículo 92 contiene un listado de competencias municipales. Según el art. 92.1 el Estatuto garantiza a los municipios un núcleo competencial propio que será ejercido con plena autonomía, con sujeción sólo a los controles de constitucionalidad y legalidad. A continuación, enumera el contenido de ese núcleo competencial propio.

En realidad, las competencias propias reconocidas a los municipios por el Estatuto son las que ya viene realizando: ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; planificación, programación y gestión de viviendas, gestión de servicios sociales; ordenación y prestación de servicios básicos (aguas, alumbrado,

residuos, limpieza, transporte público); conservación de vías públicas; ordenación de accesibilidad y movilidad; cooperación con otras administraciones públicas; condiciones de seguridad de espacios públicos; defensa de consumidores y usuarios; promoción del turismo, la cultura o el deporte o cementerios y servicios funerarios.

No se reservan nuevas actuaciones a los municipios en relación a la situación actual. Lo novedoso es su reconocimiento estatutario pues hasta aquí las competencias municipales se mencionaban exclusivamente en la Ley de Bases de Régimen Local para toda España. De hecho, el art. 25 de esa Ley contiene un listado de competencias municipales similar al ahora recogido en el Estatuto.

Se plantea, por tanto, la relación entre la Ley de Bases de Régimen Local y el Estatuto de Autonomía. A esa relación puede referirse el Estatuto cuando dice que los municipios tienen estas competencias “en los términos que determinen las leyes”. En ese sentido, el listado estatutario de competencias municipales deberá respetar lo establecido, como marco general, en la Ley de Bases del Estado. Con esa salvedad, estamos ante una garantía adicional de las competencias municipales.

En segundo lugar, también resulta una novedad destacable la previsión expresa de la transferencia y delegación de competencias autonómicas en los Ayuntamientos. Esta previsión puede englobarse en la estrategia del “Pacto Local” y en la “segunda descentralización”. Puede tener importancia en el futuro.

Según el artículo 93, se hará por ley, aprobada por mayoría absoluta, con la necesaria suficiencia financiera para poder desarrollar las competencias y de acuerdo con los principios de legalidad, responsabilidad, transparencia, coordinación y lealtad institucional. La Junta de Andalucía se reserva en estos supuestos la planificación y el control. Incluso, el artículo 93 concreta el objeto de la transferencia y delegación. Deberá estar referido, específicamente, a la prestación o ejercicio de las competencias haciendo posible que los municipios puedan seguir políticas propias. La Comunidad Autónoma seguirá manteniendo, cuando se considere conveniente, las facultades de ordenación, planificación y coordinación generales.

En tercer lugar, resulta novedosa la previsión de un órgano de relación de la Junta de Andalucía y los Ayuntamientos. Según el artículo 95, una ley de la Comunidad Autónoma regulará la creación, composición y funciones de un órgano mixto con representación de la Junta de Andalucía y de los Ayuntamientos andaluces. Se presenta como el lugar permanente de diálogo y colaboración institucional. Además, de manera concreta, especifica el Estatuto que deberá ser consultado en la tramitación de las leyes y planes que afecten de forma específica a las corporaciones locales.

En cuarto lugar, el Estatuto menciona las agrupaciones de municipios para la gestión de sus servicios que vienen funcionando en la práctica y remite a la ley su regulación. Así, según el artículo 94, una ley autonómica regulará las funciones de

las áreas metropolitanas, mancomunidades, consorcios y aquellas otras agrupaciones de municipios que se establezcan. Se tendrá en cuenta, anota el Estatuto, las características demográficas, geográficas, funcionales, organizativas, de dimensión y capacidad de gestión de los distintos entes locales.

Finalmente, el Estatuto garantiza a los municipios andaluces la plena capacidad de autoorganización dentro del marco de las disposiciones generales establecidas por ley en materia de organización y funcionamiento municipal (artículo 91.3).

11.3. La provincia.

La nueva regulación estatutaria de la provincia no introduce nuevos elementos sino que reitera la redacción del Estatuto de 1981. Se le dedica un artículo con una estructura similar a la que tenía en el anterior Estatuto. Únicamente se han suprimido algunas referencias que el proceso de consolidación de la estructura territorial de Andalucía ha convertido en obsoletas.

Así, al igual que hacía el Estatuto de 1981 la provincia es definida como “una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios”. Sin embargo, se ha eliminado la referencia que hacía a continuación el Estatuto de 1981 a la provincia como “ámbito territorial para el desarrollo y gestión de las competencias y funciones de la Comunidad Autónoma”.

A ello debe añadirse, en la misma línea, que ha desaparecido el anterior párrafo cuarto según el cual la gestión ordinaria de los servicios periféricos de la Comunidad Autónoma se articulaba a través de las Diputaciones provinciales. La creación de una administración periférica por parte de la Junta de Andalucía, completamente asentada, imponía la desaparición de esa referencia.

Por otro lado, se mantiene la mención a que el gobierno y la administración autónoma de la provincia corresponden a la Diputación, órgano representativo de la misma. No obstante, se ha suprimido la apostilla de “con plena autonomía para la gestión de sus intereses específicos”.

En la enumeración de las competencias provinciales se mantiene la referencia a las que vengan atribuidas por la legislación estatal y autonómica o las que puedan delegarse por la Comunidad Autónoma. Además, como novedad, se incluye una mención a las funciones de coordinación municipal, asesoramiento y cooperación con los municipios, especialmente los de menor población y la posible prestación de servicios supramunicipales. Si bien con un carácter genérico, se recoge el ámbito funcional de este ente territorial.

Finalmente, se ha mantenido del Estatuto anterior un párrafo que ha planteado alguna polémica según el cual la Junta de Andalucía coordinará la actuación

de las Diputaciones en el ejercicio de sus competencias en materias de interés general para Andalucía. Esa apreciación del interés general y las fórmulas de coordinación serán determinadas por ley aprobada por mayoría absoluta, en el marco de la legislación básica del Estado. En todo caso, la Comunidad Autónoma coordinará los planes provinciales de obras y servicios.

11.4. Las comarcas.

Resulta sabido que la estructura comarcal no ha tenido incidencia en el desarrollo autonómico, pese a la mención estatutaria. El nuevo Estatuto mantiene un artículo referido a las comarcas, el 97, con el mismo contenido del anterior, aunque presenta algunos cambios en la forma.

Se divide en dos párrafos. En el primero se definen las comarcas como “la agrupación voluntaria de municipios limítrofes, con características geográficas, económicas, sociales e históricas afines”. En el segundo, se prevé el procedimiento para la creación de comarcas. Su creación se regulará por Ley del Parlamento, añadiendo ahora que también regulará esa Ley sus competencias. La creación requerirá, en todo caso, el acuerdo de los Ayuntamientos afectados y la aprobación del Consejo de Gobierno.

11.5. Capitalidad y sedes.

Finalmente, procede una referencia a la capitalidad, pues aunque no se recoja en el Título dedicado a la organización territorial, incide lógicamente sobre ésta.

En el Estatuto de 1981 remitía al Parlamento para que por mayoría de dos tercios decidiera la capital de Andalucía y la sede del Tribunal Superior de Justicia. Así se hizo en su primera sesión de junio de 1982, optando por Sevilla como capital y Granada como sede del Tribunal Superior de Justicia.

El Estatuto de 2007 dedica su artículo 4 a la capitalidad, formalizando en la norma institucional básica esas decisiones. Así, indica que Sevilla es la capital de Andalucía, sede del Parlamento, de la Presidencia de la Junta y del Consejo de Gobierno, sin perjuicio de que estas instituciones puedan celebrar sesiones en otros lugares de Andalucía. A su vez, Granada es la sede del Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de que algunas Salas puedan ubicarse en otras ciudades, como de hecho ocurre en la actualidad.

Por último, indica el artículo 4.3 que por ley del Parlamento andaluz se podrán establecer sedes de organismos o instituciones de la Comunidad Autónoma en distintas ciudades de Andalucía, con excepción, lógicamente, de las expresamente establecidas en el Estatuto.

12. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL. EL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA.

El nuevo Estatuto presenta algunas novedades destacables en este ámbito respecto del Estatuto de 1981, como es el caso, entre otras, de la composición del Parlamento, que se establece en un mínimo de 109 diputados; la finalización de su mandato, añadiendo la causa de la disolución de la Cámara; la supresión de la anterior remisión al Congreso de los Diputados como modelo preciso de representación proporcional, quedando de esta manera su regulación a disposición del Parlamento; el mandato de que la ley electoral establezca criterios de igualdad de género para la elaboración de las listas electorales; el mandato consistente en que los medios de comunicación de titularidad pública deban organizar debates electorales entre las formaciones políticas con representación parlamentaria; el establecimiento de la posibilidad de que el Parlamento delegue en el Consejo de Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley para la formación de textos articulados o para la refundición de textos articulados; y el establecimiento, asimismo, de la función de convalidación de los decretos-leyes.

12.1. El Parlamento de Andalucía. Introducción.

El artículo 152.1 de la Constitución establece que la organización institucional autonómica de las Comunidades que hayan aprobado sus Estatutos por la vía del artículo 151 se realizará mediante la creación de una Asamblea Legislativa, un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente, elegido de entre sus miembros por la Asamblea, cuyo cometido consiste en dirigir la acción del Consejo de Gobierno y asumir la suprema representación de la Comunidad y la ordinaria del Estado en aquella.

Se establece de esta manera un sistema parlamentario para las Comunidades Autónomas que, por tanto, es el que quedó consagrado en el Estatuto andaluz de 1981 y, ahora, en el nuevo Estatuto. Así, el Título IV se dedica a la organización institucional de la Comunidad Autónoma y el artículo 99, que lo encabeza, concreta las antedichas prescripciones constitucionales siguiendo las mismas pautas normativas ya establecidas en 1981.

Dispone el referido artículo en su apartado primero que la Junta de Andalucía es la institución en la que se organiza políticamente el autogobierno de la Comunidad Autónoma. Esta 'institución de instituciones' está integrada por el Parlamento, la Presidencia de la Junta y el Consejo de Gobierno.

12.2. Naturaleza y composición del Parlamento.

La ‘Asamblea’ de la Comunidad autónoma a la que se re refiere el artículo 152.1 de la Constitución es un órgano de naturaleza política y representativa que ha de ser conformado mediante unas elecciones por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio. En Andalucía el Estatuto de 1981 acuñó la denominación de Parlamento para esta Asamblea, que se mantiene con la reforma.

El nuevo Estatuto dedica al Parlamento el Capítulo I del Título IV (arts. 100-107). El artículo 100 establece, conforme con la naturaleza de este órgano, que “representa al pueblo andaluz” y que es “inviolable”.

Se compondrá de un mínimo de 109 diputados, lo cual supone una destacable novedad, ya que el Estatuto anteriormente vigente establecía una composición de 90 a 110 diputados. Éstos han de ser elegidos por sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, siendo electores y elegibles todos los andaluces y andaluzas mayores de dieciocho años que estén en pleno goce de sus derechos políticos, debiendo facilitarse el ejercicio del derecho a voto a los andaluces que se encuentren fuera de Andalucía (arts. 101.1 y 104.4).

Los miembros del Parlamento representan a toda Andalucía y no están sujetos a mandato imperativo alguno (art. 101.1). El Parlamento es elegido por cuatro años, terminando el mandato de los Diputados cuando transcurra este tiempo desde su elección o bien el día en que la Cámara sea, en su caso, disuelta.

El sistema electoral para la formación del Parlamento viene constituido por las disposiciones del régimen electoral general que les resulten de aplicación (en atención a lo dispuesto por el art. 152.1 en relación con el artículo 81.1 CE) y por las normas electorales que, respetando este régimen, dicte la Comunidad Autónoma. Respecto a este régimen, el Estatuto contiene algunas decisiones fundamentales en sus artículos 104 y 105:

- a) Las elecciones tendrán lugar entre los treinta y sesenta días posteriores a la expiración del mandato.
- b) La circunscripción electoral es la provincia y ninguna de éstas tendrá más del doble de diputados que otra.
- c) La elección se verificará atendiendo a criterios de representación proporcional, suprimiéndose la anterior remisión al Congreso de los Diputados como modelo preciso de representación proporcional, quedando de esta manera su regulación a disposición del Parlamento.
- d) La ley electoral ha de establecer criterios de igualdad de género para la elaboración de las listas electorales.

- e) Igualmente, esta ley ha de regular la obligación de los medios de comunicación de titularidad pública de organizar debates electorales entre las formaciones políticas con representación parlamentaria.

En todo lo demás (convocatoria de elecciones, procedimiento electoral, sistema electoral y fórmula de distribución de escaños, causas de inelegibilidad e incompatibilidad, subvenciones y gastos electorales y su control) el Estatuto se remite a la Ley electoral, cuya aprobación requerirá mayoría absoluta (art. 105)

12.3. Estatuto de los parlamentarios autonómicos.

En cuanto al estatuto de los parlamentarios autonómicos, como ya se establecía en el Estatuto de 1981, el nuevo Estatuto dispone en su artículo 110 que los Diputados gozan de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en actos parlamentarios y por los votos emitidos en el ejercicio de su cargo.

También se prevé su inmunidad, que impide la detención de un parlamentario autonómico por la comisión de presuntos actos delictivos en el territorio de la Comunidad, salvo en caso de flagrante delito.

Igualmente se establece un aforamiento especial al reservar al TSJA la decisión sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio. Fuera de la Comunidad la responsabilidad penal de los parlamentarios andaluces será exigible, en los mismos términos, ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

12.4. Organización y funcionamiento del Parlamento.

El Parlamento goza de plena autonomía reglamentaria, presupuestaria, administrativa y disciplinaria (art. 102.1). El Reglamento requerirá para su aprobación la mayoría absoluta de los Diputados (art. 102.2).

Funcionará en Pleno y en Comisiones y se prevé la posibilidad de que aquél delegue en las Comisiones legislativas la aprobación de proyectos y proposiciones de ley de acuerdo con los criterios que estime pertinente establecer, reservándose al Pleno la aprobación de las leyes de contenido presupuestario y tributario y de todas las que requieran una mayoría cualificada de acuerdo con el Estatuto (art. 103.2).

Se reunirá en sesiones ordinarias y en sesiones extraordinarias. Los periodos ordinarios son dos, el primero de los cuales se inicia en septiembre y el segundo en febrero. Las sesiones extraordinarias han de ser convocadas por el Presidente del Parlamento, previa aprobación por la Diputación Permanente, a petición de ésta, de una cuarta parte de los Diputados o del número de grupos parlamentarios que el Reglamento determine, así como a petición del Presidente de la Junta o del Consejo de Gobierno (art. 103.3).

12.5. Funciones del Parlamento.

El Estatuto establece para el Parlamento las funciones que típicamente corresponden a esta clase de órganos representativos. Sobre su confianza descansa la legitimidad del subsistema de gobierno parlamentario autonómico y, en virtud de esta centralidad política, le están atribuidas:

- a) La función legislativa en las materias de su competencia: la elaboración y aprobación de las leyes (arts. 106.1º y 108). Supone una novedad importante la previsión estatutaria de la posibilidad de que el Parlamento delegue en el Consejo de Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley para la formación de textos articulados o para la refundición de textos articulados. De tal posibilidad se excluyen las leyes de reforma del Estatuto, las de Presupuesto de la Comunidad Autónoma, las que requieran cualquier mayoría cualificada del Parlamento, las relativas al desarrollo de los derechos y las demás en la que así se disponga en el Estatuto (art. 109)
- b) La función presupuestaria, esto es, el examen, la enmienda y la aprobación de los presupuestos (art. 106.4º).
- c) La potestad de establecer y exigir tributos, así como la autorización de emisión de deuda pública y del recurso al crédito, en los términos que establezca la Ley Orgánica a que se refiere el artículo 157.3 de la Constitución Española.
- d) La función de convalidación de los decretos-leyes que dicte el Consejo de Gobierno y, en su caso, su tramitación por el procedimiento de urgencia en los términos establecidos por el artículo 110.
- e) La función de verificación de la existencia y mantenimiento de la confianza parlamentaria de la que surge el Ejecutivo y por la cual éste se mantiene gobernando, lo cual se produce, por un lado, en la investidura del Presidente de la Comunidad (art. 106.6º y 118) y, por otro, en la eventual exigencia de responsabilidad política al Gobierno (art. 106.7º y 124), bien mediante una moción de censura (art. 126) o bien como consecuencia de la pérdida de una cuestión de confianza (art. 125).
- f) La genérica función de dirección política, que se traduce en la actividad de impulso de la acción política y de gobierno (art. 106.2º), estimulando en torno a los grandes objetivos políticos la actividad del Consejo de Gobierno y de la Administración (lo que se puede llevar a cabo mediante debates, resoluciones, mociones, proposiciones no de ley...).
- g) La de control ordinario de la acción de gobierno y de la Administración (art. 107.3º), función que puede llevarse a efecto mediante preguntas, interpelaciones, comisiones de investigación...).

13. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE DE LA JUNTA.

Las novedades fundamentales introducidas por el nuevo Estatuto en este ámbito consisten, por un lado, en la supresión del anterior mecanismo de la llamada “investidura automática” del Presidente en virtud del cual, cuando no prosperaba el proceso de investidura tras la segunda o sucesivas votaciones, en lugar de disolverse la Cámara y convocarse nuevas elecciones sería designado Presidente de la Junta el candidato del partido que tuviera “mayor número de escaños” (art. 37.3), cuyo automatismo suponía una ruptura radical con la lógica del sistema parlamentario.

Por otro lado, se incluye el otorgamiento al Presidente, bajo su exclusiva responsabilidad, aunque se exija la previa deliberación del Consejo de Gobierno, de la facultad de decidir la disolución del Parlamento, posibilidad que anteriormente se regulaba por ley.

13.1. *El Presidente de la Junta. Introducción.*

Aunque el artículo 119.2 del Estatuto dispone que el Consejo de Gobierno de Andalucía es el órgano colegiado que, en el ámbito de sus competencias, ejerce la dirección política de la Comunidad, dirige la Administración y desarrolla las funciones ejecutivas y administrativas de la Junta de Andalucía, el Presidente es también un órgano distinto, y sus atribuciones en orden a la función de gobierno son determinantes en el seno del Consejo de Gobierno, situándolo en una posición de acusada preeminencia.

El Presidente “dirige y coordina la actividad del Consejo de Gobierno, coordina la Administración de la Junta de Andalucía, designa y separa a los Consejeros y ostenta la suprema representación de la Comunidad Autónoma y la ordinaria del estado en Andalucía” (art. 117.1).

Es elegido de entre sus miembros por el Parlamento y responde políticamente ante él. El sistema de gobierno es así parlamentario, pero se produce en él una tendencia presidencialista que se ve reforzada por la presencia de las funciones propias de la Presidencia del conjunto institucional autónomo. En este plano no hay novedades en el estatuto de 2007, salvo las que se exponen a continuación en relación con el proceso de investidura y con la disolución parlamentaria.

13.2. *Investidura del Presidente.*

El Presidente de la Junta de Andalucía es elegido de entre sus miembros por el Parlamento (art. 151.2 CE y 118.1 EA) La votación de investidura es un mecanismo del sistema parlamentario consistente en un acto que expresa la decisión de la Cámara de otorgar su confianza al Presidente. Por esta razón, en este acto descansa la legitimidad de todo su mandato y la del gobierno que libremente decida formar. La investidura supone que el candidato dispone de un programa respaldado por una mayoría necesaria para gobernar.

El procedimiento se parece mucho a lo establecido por la Constitución y el Reglamento del Congreso de los Diputados para la investidura del Presidente del Gobierno de la nación. Según dispone el art. 116 el Presidente del Parlamento habrá de consultar a los portavoces designados por los partidos o grupos políticos con representación en la Cámara y propondrá un candidato a la Presidencia de la Junta. La función que en este caso realiza el Presidente del Parlamento no implica ningún margen de discrecionalidad que pueda alterar el normal desarrollo de los acontecimientos políticos, según hayan reflejado los resultados electorales.

El candidato presentará su programa de gobierno al Parlamento, sin que esté en ningún caso obligado a referirse al Gobierno que formará, sino exclusivamente a su programa político. Para ser elegido, el candidato habrá de obtener la mayoría absoluta en la primera votación. En caso de no obtenerla, se producirá una nueva votación cuarenta y ocho horas después, exigiéndose en este supuesto y en sucesivas votaciones mayoría simple.

Realizada la segunda “o sucesivas votaciones” sin que el candidato hubiere alcanzado la mayoría simple requerida, se llevarán a cabo nuevas propuestas en la forma anteriormente descrita. Si transcurridos dos meses desde la primera votación no hubiese obtenido la investidura ningún candidato, el Parlamento quedará automáticamente disuelto y el Presidente de la Junta en funciones convocará nuevas elecciones (art. 118.3, párrafo 2º).

De esta manera queda modificado el anterior mecanismo de la llamada “investidura automática” en virtud del cual, en este mismo supuesto, en lugar de disolverse la Cámara y convocarse nuevas elecciones sería designado Presidente de la Junta el candidato del partido que tuviera “mayor número de escaños” (art. 37.3 del Estatuto anteriormente vigente); el automatismo de este procedimiento suponía una ruptura radical con la lógica del sistema parlamentario. Este es, por tanto, un aspecto importante y significativo de la reforma estatutaria que mejora y racionaliza la organización institucional.

Finalmente, una vez superada la votación el Presidente será nombrado por el Rey y procederá a designar los miembros del Consejo de Gobierno, distribuyendo entre ellos las correspondientes funciones ejecutivas (art. 118.4).

13.3. Funciones del Presidente.

El Presidente de la Junta de Andalucía es el representante supremo de la Comunidad Autónoma, representante ordinario del Estado en la Comunidad y Jefe del Gobierno de la Junta, que dirige y coordina la actividad del Consejo de Gobierno (art.152.1 CE y 117.1 EA)

A) Como representante supremo de la Comunidad Autónoma de Andalucía, cuyo carácter es simbólico e institucional y no político (no representa al pueblo andaluz, pues esta función corresponde al Parlamento), le corresponde la facultad de expresar la voluntad de la Comunidad en las relaciones de máximo nivel que ésta mantenga con el Estado, con las demás Comunidades o con otro tipo de organizaciones, o bien en todas aquellas situaciones que impliquen una referencia política al conjunto de la Comunidad Autónoma. En virtud de esta condición:

- Le corresponde la representación de la Comunidad Autónoma de Andalucía en sus relaciones con el Estado (art. 225) y la de la Comunidad en sus relaciones con otras Comunidades Autónomas (art. 229).
- Es el supremo representante legal de la Comunidad Autónoma como persona jurídica, lo que significa que representa a la institución de autogobierno como un todo en las relaciones jurídicas en que la Comunidad intervenga globalmente.
- El Gobierno de la nación debe dirigir al Presidente de la Comunidad el requerimiento previsto en el artículo 155 CE, si se diera el supuesto para ello, para impedir el incumplimiento de obligaciones impuestas a la Comunidad Autónoma por la Constitución u otras leyes, o actuaciones de aquella que pudieran atentar gravemente contra el interés general de España.

B) Como representante ordinario del Estado en la Comunidad Autónoma representa al Estado-comunidad, no al Estado-persona o al Estado-aparato, porque la representación de este último corresponde funcionalmente al Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma (art. 154 CE).

En esta condición corresponden al Presidente de la Junta:

- a) Promulgar, en nombre del Rey, las leyes de Andalucía y ordenar que se publiquen en el BOJA y en el BOE (art. 116 EA).
- b) Ordenar la publicación en el BOJA del nombramiento del Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (art. 143.1 EA).
- c) Ordenar la publicación en el BOJA del nombramiento del Fiscal o la Fiscal Superior del TSJA (art. 143.4, *in fine* EA).

En estos actos, de alto contenido simbólico, convergen los principios de autonomía y unidad, aunque sean de escasa repercusión política. La actividad del Presidente en estos supuestos no puede ser sino verificadora y debida, no disponiendo de ningún margen de discrecionalidad.

C) Como Jefe del Ejecutivo autonómico, el Presidente de la Junta de Andalucía es titular de poderes propios y exclusivos. El Estatuto le atribuye la potestad de fijar las directrices generales de la acción de gobierno y el aseguramiento de su continuidad (art. 117.1). Se trata, en consecuencia, de la determinación en exclusiva del programa de gobierno y de la posterior dirección y coordinación de la acción de gobierno.

Tras haber recibido la investidura, nombra y separa libremente a los consejeros, distribuyendo entre ellos las funciones ejecutivas, sin intervención alguna del Parlamento.

En virtud de este carácter, el Presidente también podrá proponer por iniciativa propia, o a solicitud de los ciudadanos, de conformidad con lo establecido en el artículo 76 y en la legislación del Estado, “la celebración de consultas populares en el ámbito de la Comunidad Autónoma, sobre cuestiones de interés general en materias autonómicas o locales” (art. 117.4). También el Presidente en funciones convoca nuevas elecciones en el supuesto de que fracase un proceso de investidura (art. 118.3, párrafo 2º) y en el de disolución del Parlamento (art. 127).

El Presidente de la Junta decide libremente, aunque sea necesaria la previa deliberación del Consejo de Gobierno, el planteamiento de una votación de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general (art. 125.1 EA).

Es del mismo modo de su exclusiva responsabilidad, aunque se exija la previa deliberación del Consejo de Gobierno, la facultad de decidir la disolución del Parlamento, posibilidad que anteriormente se regulaba por ley y que ha sido introducida en el Estatuto de 2007, como era necesario (art. 127.1 EA).

Igualmente, puede solicitar del Parlamento que se reúna en sesión extraordinaria, en este caso sin exigencia de deliberación previa, si bien también el Consejo de Gobierno puede realizar la misma petición (art. 103.3 EA), lo cual introduce otra novedad respecto de la anterior regulación estatutaria.

Como Presidente del órgano colegiado Consejo de Gobierno, le corresponden, además, todas las funciones que establece la Ley del Gobierno.

El Estatuto prevé la posibilidad de que el Presidente delegue temporalmente algunas de sus funciones ejecutivas en uno de los Vicepresidentes o Consejeros (art. 117.2). Por “funciones ejecutivas propias” solo cabría entender aquellas que le corresponden como Presidente del órgano colegiado del Gobierno andaluz y no las propias del Presidente de la Junta.

Cuestión distinta es la facultad del Presidente de hacerse representar protocolariamente en los actos en los que fuere necesario, así como una eventual sustitución en sus funciones por ausencia o enfermedad no productora de incapacidad.

13.4. Estatuto personal del Presidente y cese.

El Presidente no podrá ejercer ninguna actividad laboral, profesional o empresarial (art. 121 EA) Respecto a la responsabilidad penal y civil, el art. 118.5 del Estatuto establece un aforamiento especial *ratione personae*.

La responsabilidad penal del Presidente, en todo caso será exigible ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, independientemente de la naturaleza y circunstancias del hecho punible que da lugar al procedimiento penal.

Sin embargo, por lo que se refiere a la responsabilidad civil, el aforamiento especial está supeditado a que su exigencia se derive de la actividad del Presidente “con ocasión del ejercicio de su cargo”, lo cual significa que, en otro caso, la exigencia de responsabilidad civil habrá de seguirse ante el Juzgado que corresponda de acuerdo con las normas de procedimiento.

El artículo 120 del Estatuto establece cuales son los supuestos de cese del Presidente que, evidentemente, por aplicación de los principios que fundamentan el sistema parlamentario, como recoge la propia norma, son al mismo tiempo supuestos de cese del Consejo de Gobierno. Son los siguientes: a) tras la celebración de elecciones, esto es, por renovación del Parlamento de Andalucía; b) por la aprobación de una moción de censura; c) por la pérdida de una cuestión de confianza; d) por dimisión; e) por incapacidad; f) por condena penal que inhabilite para el desempeño de cargo público; g) por fallecimiento.

En los supuestos de cese a), b), c) y d), el Presidente cesante continuará en sus funciones hasta la toma de posesión del cargo por su sucesor. En estos casos su actuación ha de satisfacer tanto los requerimientos de la representación simbólica, como estar dirigida al mantenimiento de la situación de gobierno y al despacho de los asuntos ordinarios y de trámite, sin que puedan justificarse actuaciones o decisiones que pudieran afectar seriamente a la dirección política de la Comunidad.

14. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL. EL CONSEJO DE GOBIERNO.

Las novedades más importantes del Estatuto de 2007 en este ámbito institucional son: la posibilidad de nombramiento de Vicepresidentes y la atribución al Consejo de Gobierno de potestad para dictar normas con rango de ley (decretos legislativos y decretos leyes) También le corresponde la previa deliberación en el caso de que el Presidente de la Junta se proponga decretar la disolución del Parlamento.

14.1. El Consejo de Gobierno. Naturaleza y estructura.

El Consejo de Gobierno es el órgano colegiado que en el marco de sus competencias ejerce la dirección política, dirige la Administración y desarrolla las funciones ejecutivas y administrativas de la Comunidad Autónoma (art. 119.2 EA).

Es titular, en consecuencia, de la función ejecutiva en sus dimensiones política y administrativa, evidentemente circunscrita a la gestión de los intereses específicos de la Comunidad Autónoma en el marco de las competencias efectivamente asumidas.

Tiene una estructura de órgano colegiado integrado por el Presidente, los Vicepresidentes en su caso, y los Consejeros (art. 119.1 EA). Constituye una novedad respecto del Estatuto de 1981 la previsión de la posibilidad del nombramiento de Vicepresidentes.

14.2. Funciones del Consejo de Gobierno.

El Consejo de Gobierno ejerce funciones de dirección política y de naturaleza ejecutiva, como es el desarrollo del programa de gobierno, que constituye la expresión más genuina de la vertiente ejecutiva.

Le corresponde igualmente el ejercicio de la iniciativa legislativa (art. 111 EA), en virtud de la cual el Consejo de Gobierno adopta proyectos de ley y los remite al Parlamento.

Por otra parte, el artículo 190.1 le atribuye la elaboración de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma y la remisión del correspondiente proyecto de ley al Parlamento para su aprobación, de igual modo que le corresponde su ejecución.

En el plano de las potestades normativas del Consejo de Gobierno han de ser subrayadas las nuevas posibilidades que introduce como novedad el Estatuto de 2007 para que pueda dictar normas con rango de ley:

- * por una parte, por delegación por ley del Parlamento, para la formulación de textos articulados o para la refundición de textos articulados (decretos legislativos, art. 109 EA);
- * por otra parte, para dictar decretos-leyes en caso de extraordinaria y urgente necesidad (art. 110).

Estos tipos normativos con rango de ley no se contemplaban en el sistema de fuentes autonómico anterior a la reforma, por lo que estos aspectos constituyen elementos muy importantes de la misma.

Corresponde al Consejo de Gobierno el ejercicio de la potestad reglamentaria (arts. 112 y 119.3 EA). En virtud de esta atribución es de su competencia aprobar los reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes.

Le está igualmente atribuida la deliberación sobre la cuestión de confianza que el Presidente se proponga plantear ante el Parlamento (arts 125.1 EA). Del mismo modo, le corresponde la previa deliberación en el caso de que el Presidente de la Junta se proponga decretar la disolución del Parlamento (art. 127 EA).

También es competencia del Consejo de Gobierno:

- * Adoptar los acuerdos de interposición de recursos de inconstitucionalidad y de planteamiento de los conflictos de competencia, así como la personación en los procesos constitucionales ante el Tribunal Constitucional (arts 119.4 EA, en relación con los arts. 162.1 a) y 161. 1 c) CE).
- * Plantear conflictos de jurisdicción a los jueces y tribunales conforme a las leyes reguladoras de aquéllos (art. 119.5 EA).
- * Ejercer la potestad expropiatoria conforme a la legislación estatal y autonómica vigente en la materia (art. 123 EA).
- * Adoptar la decisión sobre la solicitud de convocatoria extraordinaria del Parlamento, al margen de la que pudiera adoptar el Presidente como órgano específico (art. 103.3 EA).
- * El otorgamiento o denegación de la conformidad a la tramitación de las enmiendas al Proyecto de Ley del Presupuesto que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios (art. 190.1).
- * La adopción, en su caso, de las medidas necesarias para la ejecución de los tratados y convenios internacionales que afecten a las materias atribuidas a la competencia de la Comunidad Autónoma.
- * Suscribir convenios para la celebración de actos de carácter cultural en otras Comunidades y Ciudades Autónomas, especialmente dirigidos a los residentes de origen andaluz (art. 227 EA).

Además le corresponde, conforme se disponga en la ley, las funciones administrativas, y singularmente entre ellas: la resolución de los recursos que procedan; la autorización de los gastos de su competencia; la aprobación de la estructura de las Consejerías y la creación, modificación o supresión de determinados órganos, el nombramiento y separación de altos cargos de la Administración, el ejercicio de acciones en vía jurisdiccional, así como cualquier otra atribución que le venga conferida por las leyes y, en general, entender de aquellos asuntos que por su importancia o naturaleza requieran de su conocimiento, deliberación y decisión.

14.3. El estatuto de los Consejeros.

El Estatuto remite a la ley la determinación del régimen jurídico y administrativo del Consejo de Gobierno y el estatuto de sus miembros, que determinará las causas de incompatibilidad. En todo caso se establece que los Consejeros, como el Presidente, no podrán ejercer actividad laboral, profesional o empresarial alguna (art. 121).

Los Consejeros no han de poseer necesariamente la condición de parlamentario, aunque tienen acceso a las sesiones del Parlamento y la facultad de hacerse oír en ellas conforme a los principios y prácticas del parlamentarismo, en los términos establecidos por el Estatuto y el Reglamento del Parlamento. En el caso de que no fuesen parlamentarios, no disfrutan de las prerrogativas propias de esta condición, como es el caso de la inviolabilidad y la inmunidad.

Los Consejeros son designados libremente por el Presidente y cesan también cuando éste decida su revocación, además de por los supuestos normales de cese: a) tras la celebración de elecciones, esto es, por renovación del Parlamento de Andalucía; b) por la aprobación de una moción de censura; c) por la pérdida de una cuestión de confianza; d) por dimisión; e) por incapacidad; f) por condena penal que inhabilite para el desempeño de cargo público; g) por fallecimiento.

El art. 122 del Estatuto dispone un aforamiento especial para los Consejeros para exigir su responsabilidad penal o civil. La primera se llevará a efecto ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, cuando se trate de hechos presuntamente constitutivos de delito o falta cometidos fuera del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. Para los cometidos dentro de este ámbito la responsabilidad será exigible ante el TSJA. Y ante este mismo Tribunal será exigible la responsabilidad civil en que pudieren haber incurrido “con ocasión del ejercicio de sus cargos”.

15. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL. LAS RELACIONES ENTRE EL PARLAMENTO Y EL GOBIERNO DE LA COMUNIDAD.

Uno de los elementos centrales de la reforma operada por el nuevo Estatuto en el ámbito institucional consiste precisamente en la regulación de la facultad de disolución del Parlamento por el Presidente de la Junta, aunque ésta ya estuviese regulada en el nivel legal.

15.1. Introducción.

Del modelo parlamentario resulta un triple orden de relaciones entre el Parlamento y el Gobierno:

- a) Aquellas que surgen de las funciones de dirección política, que se traducen en la incorporación de mecanismos a través de los cuales puede llevarse a cabo una actividad de impulso de la acción política y de gobierno, como es el caso de las resoluciones, mociones o proposiciones no de ley.
- b) Aquellas que constituyen propiamente la función de información y control por el Parlamento de la acción de gobierno (sesiones informativas, preguntas, interpelaciones, comisiones de investigación, debates generales sobre la política del Gobierno y debates sobre el estado de la Comunidad).
- c) Aquellas que están dirigidas a la exigencia de responsabilidad política al Gobierno por el Parlamento (moción de censura) o de las que ésta puede deducirse como consecuencia (cuestión de confianza).

Para completar el cuadro del modelo parlamentario de gobierno establecido por el Estatuto es preciso referirse también a una pieza importante del mismo, cual es la posibilidad de la disolución anticipada del legislativo por el ejecutivo, que es la novedad más destacada en este plano respecto del Estatuto de 1981, aunque este mecanismo ya estaba previamente establecido por ley.

Presentan una particular importancia tanto el estudio de los mecanismos de exigencia de responsabilidad política (moción de censura y votación de confianza) como el análisis de la facultad del Presidente de la Junta de disolver anticipadamente el Parlamento.

15.2. La responsabilidad política del Gobierno.

La Constitución y los Estatutos de Autonomía han adoptado el modelo del llamado “parlamentarismo racionalizado”. Con él nos referimos a un sistema de

organización y relación entre los poderes basado en el establecimiento de mecanismos de exigencia de responsabilidad política al Gobierno por el Parlamento.

La finalidad de esos mecanismos es la introducción de una serie de procedimientos y limitaciones que permitan evitar la inestabilidad política que supondría dejar la exigencia de tal responsabilidad al libre juego de los agentes y factores políticos.

La “racionalización” en el ámbito autonómico remite, por tanto, a la existencia de un sistema parlamentario estatutariamente reglado que queda sustraído por ello a las decisiones del propio Parlamento, sobre el que rige normativamente. Son dos únicamente los procedimientos mediante los cuales puede deducirse la exigencia de responsabilidad política al Gobierno: la moción de censura y la cuestión de confianza.

15.2.1. La moción de censura.

La configuración de este mecanismo es muy similar a la establecida en el artículo 113 de la Constitución para el sistema estatal. El art. 126 del Estatuto dispone la posibilidad de que el Parlamento exija la responsabilidad política del Presidente del Consejo de Gobierno mediante la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura, que habrá de incluir un candidato a la Presidencia de la Junta. Para la presentación de la moción se exige una cuarta parte de los parlamentarios.

El efecto jurídico y político que produce el triunfo de la moción de censura es la investidura automática como Presidente del candidato propuesto y, en consecuencia, la formación de un nuevo Gobierno. Dispone así el apartado 2 del artículo 126, con la misma redacción que tenía en el Estatuto de 1981, que “si el Parlamento adoptara una moción de censura, el Presidente de la Junta presentará su dimisión ante el Parlamento y el candidato incluido en aquella se entenderá investido de la confianza de la Cámara. El Rey le nombrará Presidente de la Junta”.

La lógica que preside la moción de censura es la posibilidad de que la oposición parlamentaria pueda hacer caer al Gobierno y sustituirlo mediante la retirada de la confianza parlamentaria lo que simultáneamente supone el otorgamiento de la misma al candidato alternativo.

En el supuesto de que la moción de censura no prosperase, el Estatuto establece que ninguno de los signatarios de la moción rechazada podrá firmar otra durante el mismo período de sesiones.

15.2.2. La cuestión de confianza.

El artículo 125 del nuevo Estatuto, con una redacción semejante a la del art. 112 de la Constitución e igual a la del estatuto de 1981, dispone que El Presidente

de la Junta, previa deliberación del Consejo de Gobierno, puede plantear ante el Parlamento la cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general. La confianza se entenderá otorgada cuando vote a favor de la misma la mayoría simple de los Diputados.

La lógica que preside la existencia de este mecanismo es de signo muy distinto a la de la moción de censura. En este caso no se trata de que la oposición parlamentaria exija directamente responsabilidad y trate con ello de derribar al ejecutivo, sino que el Presidente de la Junta puede plantearla cuando lo considere oportuno o conveniente con objeto de reforzar su posición política, lo cual conseguirá si obtiene tan sólo la mayoría simple que certifica la existencia de la necesaria confianza parlamentaria.

En el caso de que la confianza le sea negada, podría decirse que, como resultado, se ha producido una exigencia indirecta de responsabilidad política.

La cuestión de confianza sólo puede ser presentada por el Presidente de la Junta, previa deliberación del Consejo de Gobierno, sobre su programa o sobre una declaración de política general, lo que impide que pueda plantearse vinculada a un Proyecto de Ley.

Las consecuencias jurídicas y políticas de la cuestión de confianza son diferentes de las de la moción de censura: la negación de la confianza por el Parlamento supone la dimisión del Presidente de la Junta y la convocatoria, en el plazo máximo de quince días, de la sesión plenaria del Parlamento para la elección de un nuevo Presidente de la Junta de acuerdo con el procedimiento del artículo 118 del Estatuto (art. 125.2).

15.3. La responsabilidad política individual de los Consejeros.

El artículo 124 del Estatuto dispone la responsabilidad política solidaria del Consejo de Gobierno ante el Parlamento, añadiendo a continuación “sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada Consejero por su gestión”.

Cabe preguntarse, pues, si es posible exigir parlamentariamente responsabilidad política individual a los Consejeros determinante de su cese. La respuesta a esta cuestión debe ser negativa, a nuestro juicio, por las siguientes razones:

- a) El Estatuto de Autonomía, cumpliendo lo dispuesto en el art. 152.1 de la Constitución, establece la responsabilidad política del Presidente ante el Parlamento (art. 117.3), así como el carácter solidario de la del Consejo de Gobierno (art. 124), lo que supone una clara y neta consagración de la responsabilidad ‘solidaria’ del Ejecutivo.

Naturalmente, esto deja a salvo la responsabilidad que en sentido amplio, derivada de su gestión, pueda corresponder a cada uno de los

- Consejeros individualmente considerados, responsabilidad que debe ser objeto del control parlamentario ordinario pero que, por sí, no puede dar lugar al cese de un Consejero por decisión parlamentaria.
- b) La competencia para designar y separar a los miembros del Consejo de Gobierno corresponde de manera exclusiva al Presidente de la Junta. No existe, por tanto, una relación directa entre el Parlamento y los Consejeros, sino entre el Parlamento y el Presidente por él investido, por una parte, y entre el Presidente y los Consejeros, por otra. De esta manera, el Parlamento puede exigir la responsabilidad política solidariamente al Presidente y al Consejo de Gobierno; y el Presidente, a su vez, puede cesar libremente a cualquiera de los Consejeros, que dependen de su confianza, pero no puede hacerlo el Parlamento.
 - c) No existe, además, un procedimiento estatutariamente dispuesto para hacer efectiva una tal responsabilidad política individual de los Consejeros.

15.4. La disolución del Parlamento.

La disolución del Parlamento es también una institución clave del sistema parlamentario racionalizado. Si el Parlamento tiene derecho a censurar y, con ello, la posibilidad de derribar al Gobierno, éste puede, como contrapeso ante una situación que le impida gobernar, decidir su disolución y dar paso a la celebración de unas nuevas elecciones que permitan decidir al electorado y abrir así un nuevo escenario político.

El Estatuto andaluz de 1981, sin embargo, no contemplaba una pieza tan importante del sistema parlamentario. Así se creyó justificado en el aquel momento estatuyente para contribuir a evitar disfunciones en la articulación de los subsistemas autonómicos con el estatal en tanto que esta facultad hacía posible una multiplicación de consultas electorales, con la inestabilidad política –se pensaba– que ello pudiera comportar.

No obstante, es claro también que este mecanismo permite solucionar, mediante el recurso al electorado, una persistente situación de inestabilidad política cuando la oposición parlamentaria, sin querer o sin poder derribar a un Gobierno políticamente debilitado, no le permite gobernar.

Aunque el Estatuto de 1981 no previó esta facultad, el debate político suscitado al respecto condujo a la regulación de la facultad de disolución del Parlamento por el Presidente de la Junta por la Ley 6/1994, de 17 de mayo (que modificaba la Ley de Gobierno y Administración de Andalucía y la Ley Electoral de Andalucía). Pero esta ley fue muy criticada en el sentido de que una pieza tan importante del sistema parlamentario de gobierno debiera haber sido introducida mediante una reforma del Estatuto y no de la Ley del Gobierno y de la Administración.

El nuevo Estatuto regula así la disolución del Parlamento en su artículo 127, siendo éste uno de los elementos centrales de la reforma en el ámbito institucional. Según el citado precepto, el Presidente de la Junta podrá decretar la disolución previa deliberación del Consejo de Gobierno y bajo su exclusiva responsabilidad. El decreto de disolución ha de fijar la fecha de las elecciones.

No obstante, la disolución no podrá tener lugar cuando esté en trámite una moción de censura; y tampoco procederá una nueva antes de que haya transcurrido un año desde la anterior, dejando a salvo el supuesto contemplado por el artículo 118.3 (disolución “automática” por el fracaso de un proceso de investidura).

16. LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA. OTRAS INSTITUCIONES Y ÓRGANOS.

El Estatuto, como novedades más destacables en este apartado, dedica todo un Capítulo del Título IV a la regulación de la Administración de la Comunidad Autónoma; establece un mandato para que ésta haga pública la oferta y características de la prestación de servicios y la carta de los derechos de los ciudadanos ante ella; dispone la organización de un sistema de evaluación de las políticas públicas; y establece la necesidad de regulación del principio de presencia equilibrada de hombres y mujeres en el nombramiento de los titulares de los órganos directivos de la Administración y para los nombramientos de los órganos colegiados o consultivos.

Además, incorpora a la regulación estatutaria el Consejo Consultivo, la Cámara de Cuentas, el Consejo Audiovisual y el Consejo Económico y Social.

16.1. *La Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía.*

El nuevo el Estatuto de Autonomía dedica una atención específica, contrariamente al Estatuto de 1981, a la Administración de la Junta de Andalucía, que regula en el Capítulo VII del Título IV (arts. 133 a 139).

El artículo 133 establece los principios de actuación y gestión de competencias de la Administración de la Junta de Andalucía: ésta ha de “servir con objetividad al interés general” y habrá de actuar conforme con los principios de eficacia, eficiencia, racionalidad organizativa, jerarquía, simplificación de procedimientos, desconcentración, coordinación, cooperación, imparcialidad, transparencia, lealtad institucional, buena fe, protección de la confianza legítima, no discriminación y proximidad a los ciudadanos, con sujeción a la Constitución, al Estatuto y al resto del ordenamiento jurídico.

El artículo 137 incorpora un mandato para que la Administración de la Junta de Andalucía haga pública la oferta y características de prestación de los servicios y las cartas de derechos de los ciudadanos ante la misma.

El Estatuto efectúa en este plano varias remisiones a la regulación legal:

1) Como manifestación de la exigencia contenida en el artículo 105 a) CE, la participación de los ciudadanos, directamente o a través de las asociaciones y organizaciones en las que se integren, en los procedimientos administrativos o en la elaboración de disposiciones que les puedan afectar.

2) Como manifestación de lo dispuesto en el artículo 105 b), el acceso de los ciudadanos a la Administración de la Junta de Andalucía, que comprenderá en todo caso sus archivos y registros, poniendo a su disposición los medios tecnológicos necesarios.

3) La regulación del estatuto de los funcionarios públicos, el acceso al empleo público de acuerdo con los principios de mérito y capacidad y el establecimiento de un órgano administrativo de la función pública resolutorio de los recursos en esta materia (art. 136)

4) La organización y funcionamiento de un sistema de evaluación de las políticas públicas (art. 138)

5) La necesidad de regulación del principio de presencia equilibrada de hombres y mujeres en el nombramiento de los titulares de los órganos directivos de la Administración cuya designación corresponda al Consejo de Gobierno o a los miembros del mismo. Este principio regirá también para los nombramientos de los órganos colegiados o consultivos que corresponda efectuar. Esta norma tiene una importancia fundamental por el efecto multiplicador que puede tener para hacer efectiva la transversalidad de la igualdad de género en las diferentes políticas de la Comunidad Autónoma.

16.2. Otras Instituciones y Órganos.

16.2.1. El Defensor del Pueblo Andaluz.

El Estatuto de 1981 regulaba la institución del Defensor del Pueblo Andaluz en su artículo 46 como comisionado del Parlamento para la defensa de los derechos y libertades comprendidos en el Título I de la Constitución en relación con la actividad de la Administración autonómica y sin perjuicio de la institución estatal prevista en el artículo 54 de la Constitución.

El nuevo Estatuto le dedica el artículo 128, al que también se remite el artículo 41, incardinado en el Capítulo de garantías de los derechos. Se regula con las mismas características, esto es, como comisionado del Parlamento cuya función consiste en la defensa de los derechos y libertades comprendidos en el Título I de la Constitución y en el Título I del Estatuto.

Para ello el Defensor podrá supervisar la actividad de las Administraciones públicas de Andalucía, dando cuenta al Parlamento. Es elegido por el Parlamento por mayoría cualificada y su organización, funciones y duración del mandato se regularán mediante ley. También dispone el Estatuto que el Defensor del Pueblo Andaluz y el Defensor del Pueblo designado por las Cortes Generales colaborarán en el ejercicio de sus funciones. En virtud de lo dispuesto en la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, dictada para regular las relaciones de cooperación y coordinación

entre el Defensor del Pueblo estatal y los Defensores autonómicos, el Defensor del Pueblo Andaluz goza de las prerrogativas de inviolabilidad e inmunidad y aforamiento especial ante el Tribunal Superior de Justicia.

Se trata, en definitiva, de una institución unipersonal, políticamente independiente de cualquier presión política, parlamentaria o gubernamental, cuya legitimidad proviene de una elección por mayoría cualificada de los representantes del pueblo andaluz y que actúa según procedimientos no formalistas y flexibles, como magistratura persuasiva y sugeridora de soluciones para la preservación, defensa y respeto de los derechos en las actuaciones de la Administración autonómica y de las administraciones locales cuando éstas actúen en ejercicio de funciones delegadas por aquélla.

16.2.2. *El Consejo Consultivo de Andalucía.*

El Estatuto de 1981 no contemplaba este órgano y remitía en su artículo 44 al Consejo de Estado para el ejercicio de las funciones consultivas. Sin embargo, mediante la Ley 8/1993, de 19 de octubre, en ejercicio por la Comunidad Autónoma de la competencia de organización y estructura de sus instituciones de autogobierno, se creó el Consejo Consultivo de Andalucía.

Durante todos estos años el Consejo ha venido desarrollando su función según el modelo establecido por la citada Ley, generando un sólido cuerpo doctrinal en las materias de su competencia y recibiendo un amplio reconocimiento por su labor. En la actualidad se rige por la Ley 4/2005, de 8 de abril, que ha modificado su composición y reforzado su posición institucional, si bien cabe apreciar una sustancial continuidad con el modelo anteriormente establecido, sobre todo en sus aspectos funcionales más importantes, como se refleja en las competencias que le son atribuidas.

La reforma estatutaria en este punto era, pues, completamente necesaria para suprimir la incongruencia resultante de la remisión estatutaria al Consejo de Estado. Se incorpora así al Estatuto la regulación del Consejo Consultivo, que en su artículo 129 establece su carácter de “supremo órgano consultivo del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Junta de Andalucía, incluidos sus organismos y entes sujetos a derecho público”.

También es el superior órgano consultivo de “las entidades locales y de los organismos y entes de derecho público de ellas dependientes, así como de las universidades públicas andaluzas” y de “las demás entidades y corporaciones de derecho público no integradas en la Administración de la Junta de Andalucía, cuando las leyes sectoriales así lo prescriban”.

El Consejo, cuyo cometido es velar por la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía y el resto del ordenamiento jurídico, ejerce sus funciones con autonomía orgánica y funcional. El Estatuto remite a la Ley para la regulación de su composición, competencia y funcionamiento, referencia que hoy por hoy se concreta en la citada Ley 4/2005, de 8 de abril.

16.2.3. La Cámara de Cuentas de Andalucía.

El Estatuto de 1981 tampoco regulaba este órgano. Pero desde una perspectiva objetiva y material, su existencia se justifica por la autonomía financiera y presupuestaria de la Comunidad, pues si ésta aprueba y gestiona un presupuesto propio, es enteramente lógico que disponga de un órgano que controle el gasto y la gestión de los fondos, habida cuenta de la trascendencia de esta función de control para la dirección política y económica de la Comunidad.

En Andalucía se creó este órgano por Ley 1/1988, de 17 de marzo, teniendo una favorable acogida en la doctrina y una reconocida trayectoria desde entonces hasta la actualidad.

Por consiguiente, era también necesario incorporar al nuevo Estatuto este órgano. Así el artículo 130 lo contempla como “órgano de control externo de la actividad económica y presupuestaria de la Junta de Andalucía, de los entes locales y del resto del sector público de Andalucía”. Orgánicamente depende del Parlamento de Andalucía y su regulación en lo relativo a su composición, organización y funciones se remite a la ley.

16.2.4. El Consejo Audiovisual de Andalucía.

El Consejo Audiovisual de Andalucía, que tampoco aparecía contemplado por el estatuto de 1981, fue creado por Ley 1/2004, de 17 de diciembre, con el objetivo de establecer una autoridad independiente encargada de velar por el respeto de los derechos, libertades y valores constitucionales y estatutarios, así como por el cumplimiento de la normativa vigente en relación con los contenidos y publicidad audiovisuales.

La creación de este órgano se produjo a partir de los compromisos recogidos en el Estatuto en defensa de los derechos y las libertades de los ciudadanos establecidos por la Constitución y, específicamente, por el ejercicio de la competencia sobre el desarrollo legislativo y la ejecución del régimen de radiodifusión y televisión.

Incorporar este nuevo órgano en la regulación estatutaria era una opción razonable. Así lo hace el artículo 131 del nuevo Estatuto, que configura este Consejo como “autoridad audiovisual independiente encargada de velar por el respeto de

los derechos, libertades y valores constitucionales y estatutarios en los medios audiovisuales, tanto públicos como privados, en Andalucía, así como por el cumplimiento de la normativa vigente en materia audiovisual y de publicidad” (apartado primero).

El apartado segundo del mismo precepto establece un mandato al Consejo para que vele especialmente por la protección de la juventud y de la infancia “en relación con el contenido de la programación de los medios de comunicación, tanto públicos como privados de Andalucía”.

Finalmente, el apartado tercero remite a la ley la regulación de su composición, competencia y funcionamiento, referencia que hoy por hoy se concreta en la mencionada Ley 1/2004, de 17 de diciembre.

16.2.5. El Consejo Económico y Social de Andalucía.

Tampoco contemplaba este órgano el Estatuto de 1981. Este Consejo se creó en Andalucía por Ley 5/1997, de 26 de noviembre, como un órgano colegiado y con carácter consultivo para el Gobierno de la Comunidad Autónoma andaluza, tanto en materia económica, como en materia social, actuando siempre con total autonomía e independencia en el ejercicio de sus funciones.

Estas funciones son, fundamentalmente, emitir con carácter preceptivo informes sobre los Anteproyectos de leyes que regulen materias socioeconómicas y laborales, así como sobre Proyectos de Decretos, exceptuando los Anteproyectos de Ley de Presupuestos y la realización de estudios, informes o dictámenes con carácter facultativo sobre asuntos económicos y sociales que hayan sido solicitados por el Consejo de Gobierno.

El nuevo Estatuto razonablemente incorpora también este órgano con las características anteriormente expuestas, al configurarlo en su artículo 132 como “órgano colegiado del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma en materia económica y social, cuya finalidad primordial es servir de cauce de participación y diálogo permanente en los asuntos socioeconómicos”, remitiendo a la ley la regulación de su composición, competencia y funcionamiento, que se concreta en la actualidad en la anteriormente citada Ley 5/1997, de 26 de noviembre.

17. EL PODER JUDICIAL EN ANDALUCÍA.

Las novedades más destacables que en este ámbito incorpora el Estatuto son, entre otros aspectos y con las necesarias remisiones a la legislación estatal: la ampliación sustantiva de la regulación de las competencias en relación con la Administración de justicia; el establecimiento de la competencia del TSJA para la resolución de los recursos extraordinarios de revisión contra las resoluciones firmes dictadas por los órganos judiciales de Andalucía, de acuerdo con lo que establezca la ley, e igualmente, y en exclusiva, la unificación de la interpretación del Derecho de Andalucía; la regulación del Consejo de Justicia de Andalucía, configurado como órgano de gobierno de la Administración de Justicia en Andalucía, de acuerdo con lo previsto en la LOPJ; el establecimiento de la participación del Consejo de Justicia de Andalucía en el nombramiento del Presidente del TSJA en los términos que establezca la LOPJ; y la determinación de que el Fiscal o la Fiscal Jefe del TSJA deba enviar una copia de la memoria anual de la Fiscalía del TSJA al Gobierno, al Consejo de Justicia y al Parlamento, institución ante la que ha de presentarla.

17.1. Introducción. El marco constitucional.

En nuestro modelo de Estado el Poder Judicial se configura como un poder único, no afectado por la descentralización política. Según la Constitución está integrado por Jueces y Magistrados independientes que ejercen con carácter exclusivo la potestad jurisdiccional desde los Juzgados y Tribunales, cuya organización y funcionamiento descansan sobre el principio de unidad jurisdiccional, y forman un cuerpo único.

Por otra parte, su estatuto, así como el régimen de constitución, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales, son reservados a la Ley Orgánica del Poder Judicial, y se configura un órgano de gobierno del poder judicial, el Consejo General del Poder Judicial, al que le es reservado y garantizado como indisponible un núcleo de funciones específicas (en particular, en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario).

La competencia exclusiva en materia de Administración de Justicia se atribuye, por consiguiente, al Estado (art. 149.1.5ª CE) En definitiva, constitucionalmente se establece un poder judicial único, sin que los órganos judiciales radicados en el territorio de la CA sean tampoco, por tanto, órganos autonómicos, sino del Estado entendido como totalidad.

Ahora bien, que las Comunidades Autónomas no dispongan de un poder judicial propio no significa que el principio autonómico no tenga incidencia en el ámbito de la Administración de Justicia. El mismo artículo 152.1 2º, tras haber establecido que la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa, un Consejo de Gobierno y un Presidente, dispone que, de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial y dentro de la unidad e independencia de éste, un Tribunal Superior de Justicia culminará la organización judicial en el territorio de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo.

Del mismo modo, se establece en el párrafo 3º que las sucesivas instancias procesales, en su caso, se agotarán ante órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma donde esté el órgano competente en primera instancia. Por otra parte, y ateniéndose igualmente a lo que disponga la Ley Orgánica del Poder Judicial, en los Estatutos de las Comunidades Autónomas podrán establecerse los supuestos y las formas de su participación en la organización de las demarcaciones judiciales de su territorio.

También es manifestación del fenómeno autonómico el derecho propio de cada Comunidad, esto es, el creado por sus fuentes de producción normativa, que ha de ser interpretado por el TSJ como órgano que culmina la organización judicial en su ámbito territorial (art. 152.1 CE)

Partiendo de este marco, si bien el constituyente ha reservado a la competencia exclusiva del Estado la “Administración de Justicia”, a la vista de las cláusulas subrogatorias de los Estatutos de Autonomía, mediando la legislación orgánica en la materia, se ha llegado mediante la interpretación constitucional a la distinción entre la “Administración de Justicia” propiamente tal (como poder judicial, tanto en sentido objetivo como subjetivo) de la “administración de la Administración de la Justicia”, donde pueden proyectar y han proyectado sus competencias las Comunidades Autónomas, concurriendo con el Gobierno de la Nación y el Consejo General del Poder Judicial.

En definitiva, es posible una cada vez más intensa “modulación territorial” de la Administración de justicia en los planos institucional, organizativo y competencial-funcional. Pero el poder judicial no es un poder que pueda estar o resultar afectado en cuanto tal y en su unidad por la descentralización de poderes prevenida en el Título VIII de la Constitución.

Así las cosas, los márgenes para el incremento del autogobierno en una dimensión propiamente descentralizadora son ciertamente escasos en esta materia, en la que siempre estarán actuantes los límites que dibujan de manera capilar en muchos ámbitos materiales el respeto a los principios constitucionales de unidad e independencia judicial.

Para ir más allá se necesitarían reformas anteriores o simultáneas que trasciendan a la estatutaria. No se trata tan solo de que la Constitución establezca un poder judicial único, sino también que la remisión que efectúa la Constitución a la Ley Orgánica del Poder Judicial y la reserva material que ello supone hace que ésta actúe como una norma de delimitación competencial tanto entre el Gobierno y el Consejo General del Poder Judicial, como entre el Estado y las CCAA.

Pese a ello, la demanda de lo que pudiéramos llamar una más intensa “autonomización” de la justicia no es solo legítima desde la perspectiva de la consecución de un incremento de la calidad del autogobierno, sino también necesaria tanto por razones de coherencia del modelo de Estado autonómico, como por lo que podría suponer de mayor acercamiento y eficacia en la prestación del servicio a los ciudadanos.

17.2. El poder judicial en Andalucía. La regulación del Estatuto.

En este marco, el nuevo Estatuto dedica un Título específico, el V (arts. 140-155) al “Poder Judicial en Andalucía”, realizando continuas remisiones, por los motivos anteriormente indicados, a la LOPJ. También el Estatuto de 1981 dedicaba un Título, el III, a “la Administración de Justicia”, más breve y de menor alcance que el resultante de la reforma.

En el nuevo Estatuto se regulan las distintas competencias de la Junta de Andalucía en materia de Administración de Justicia, el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía y el Consejo de Justicia de Andalucía.

A) Por lo que se refiere a las competencias, ya en el artículo 80, correspondiente al Título II, se establece que la Comunidad autónoma tiene “competencias compartidas en materia de administración de justicia, de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial, que incluyen la gestión de los recursos materiales, la organización de los medios humanos al servicio de la Administración de Justicia, las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales, los concursos y oposiciones de personal no judicial, y cuantas competencias ejecutivas le atribuye el Título V del presente Estatuto y la legislación estatal”.

En el Título V, junto a una cláusula general de asunción competencial en materia de justicia para aquellas en que la legislación estatal exija una previsión estatutaria, se establecen muy diversas disposiciones relativas a competencias:

- a) De propuesta en materia de oposiciones y concursos para cubrir las plazas vacantes de Magistrados, Jueces y Fiscales en Andalucía y para la convocatoria de concursos en los términos establecidos en la LOPJ (art. 146).

- b) Competencias en materia de personal no judicial al servicio de la Administración de Justicia, dentro del respeto al estatuto orgánico de este personal establecido por la LOPJ, así como la competencia ejecutiva y de gestión sobre esta misma materia, abriéndose la posibilidad de creación, en su caso y en el marco de lo dispuesto por la LOPJ y por ley del Parlamento, de cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia dependientes de la función pública de la Junta de Andalucía (art. Art. 147).
- c) Competencia exclusiva sobre el personal laboral al servicio de la Administración de Justicia (art. 147.4).
- d) Competencias en materia de medios materiales de la Administración de Justicia en Andalucía (art. 148).
- e) Competencias en relación con la oficina judicial y con los órganos y servicios de apoyo a los órganos jurisdiccionales, de acuerdo con la LOPJ (art. 149).
- e) Competencias en materia de justicia gratuita y orientación jurídica gratuita, así como sobre procedimientos de mediación y conciliación en materias de su competencia (art. 150).
- f) Competencias sobre demarcación, planta judicial y capitalidad de las demarcaciones judiciales (art. 151).
- g) Competencias en materia de justicia de paz y de proximidad en los términos que establezca la LOPJ (art. 152).

Por otra parte, se mantiene la cláusula subrogatoria, en similares términos a los que se establecía en el Estatuto de 1981, según la cual la Junta de Andalucía ejercerá las funciones y facultades que la LOPJ reconozca o atribuya al Gobierno del Estado con relación a la Administración de Justicia en Andalucía (art. 153).

También se repite, quizás innecesariamente y como se hacía en el Estatuto de 1981, que los andaluces podrán participar en la institución del jurado, de conformidad con lo previsto en la legislación del Estado (art. 154).

Finalmente, el artículo 155 establece un mandato al legislador autonómico para que regule una carta de los derechos de los ciudadanos en su relación con el servicio público de la Administración de Justicia.

B) Por lo que se refiere a la regulación del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, el Estatuto lo define, de acuerdo con lo establecido en el art. 152 de la Constitución, como el órgano jurisdiccional en el que culmina la organización judicial en el territorio andaluz y que es competente, en los términos establecidos por la ley orgánica correspondiente, para conocer los recursos y procedimientos en los distintos órdenes jurisdiccionales y para tutelar los derechos reconocidos en el Estatuto.

En todo caso es competente en los órdenes jurisdiccionales civil, penal, contencioso-administrativo, social y en los que pudiera crearse en el futuro. Es la última instancia jurisdiccional de todos los procesos judiciales iniciados en Andalucía, así como de los recursos que se tramiten en su ámbito, de acuerdo con la LOPJ y sin perjuicio de la competencia del Tribunal Supremo (art. 140, apartados 1 y 2).

También le corresponde la resolución de los recursos extraordinarios de revisión contra las resoluciones firmes dictadas por los órganos judiciales de Andalucía, de acuerdo con lo que establezca la ley, e igualmente le corresponde en exclusiva la unificación de la interpretación del Derecho de Andalucía (art. 140, apartado 3).

El Presidente o Presidenta del TSJA es el representante del Poder Judicial en Andalucía y es nombrado por el Rey a propuesta del Consejo General del Poder Judicial con la participación del Consejo de Justicia de Andalucía en los términos que establezca la LOPJ. El Presidente o Presidenta presentará ante el Parlamento de Andalucía la memoria anual del TSJA (art. 143, apartados 1, 2 y 3).

Como otra novedad en este ámbito, el estatuto incluye una referencia al Fiscal o la Fiscal Superior que es el Fiscal o la Fiscal Jefe del TSJA, que representa al Ministerio Fiscal en Andalucía, cuyo contenido específicamente autonómico consiste en que debe enviar una copia de la memoria anual de la Fiscalía del TSJA al Gobierno, al Consejo de Justicia y al Parlamento, institución ante la que ha de presentarla (art. 143.4).

C) En lo relativo al Consejo de Justicia de Andalucía es preciso recordar que el gobierno del Poder judicial forma parte del “núcleo esencial” de la materia Administración de justicia, por lo que la Constitución (art. 122.1) reserva materialmente y en sentido amplio su determinación a la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Igualmente, configura al CGPJ como órgano de gobierno del Poder judicial en su conjunto (art. 122.2), cuya regulación remite asimismo a la ley orgánica, y establece respecto de él una reserva funcional sustantiva y esencial, un mínimo indisponible referido, entre otras, a las materias de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario.

Esta reserva está claramente orientada a preservar la independencia judicial, principio cardinal de todo el sistema del Estado constitucional de Derecho y de la tutela judicial efectiva que ha de garantizar el ejercicio de la función jurisdiccional y, por tanto, el Poder judicial.

De ello resulta que el Consejo General del Poder Judicial es el órgano de gobierno autónomo del Poder judicial con competencia en todo el territorio

nacional, al que han de estar jerárquicamente subordinados los órganos de gobierno interno de los órganos judiciales integrantes del Poder judicial establecidos por la ley, así como cualesquiera otros que pudieran crearse.

Partiendo de estas premisas, es claro que las Comunidades Autónomas no pueden asumir competencias en esta materia mediante la sola reforma estatutaria, con independencia del carácter orgánico que tiene el Estatuto, pues no se trataría ya tan solo de que se estaría desconociendo el carácter exclusivo de la competencia estatal en materia de gobierno del Poder judicial, sino que, en el plano normativo, se estaría desconociendo también la explícita reserva material que la Constitución hace en concreto a la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Por estas razones esa regulación solo la puede llevar a cabo la Ley Orgánica del Poder Judicial (está en tramitación ante las Cortes Generales el correspondiente proyecto de reforma de la LOPJ), sin perjuicio de que en la configuración que de tales órganos se realice puedan quedar remitidos a los Estatutos de autonomía el establecimiento de determinadas funciones que tales órganos pueden cumplir en relación con el ámbito competencial propio de la correspondiente Comunidad Autónoma.

Los Consejos autonómicos de Justicia son, pues, órganos territoriales de gobierno del Poder judicial, no políticamente descentralizados, que pueden ejercer las competencias que se les asignen bien ex lege, bien por delegación del Consejo General del Poder Judicial.

Teniendo presente estas consideraciones es como cabe valorar el que el Estatuto de Autonomía para Andalucía establezca un Capítulo III en el Título V dedicado al Consejo de Justicia de Andalucía, configurado como “órgano de gobierno de la Administración de Justicia en Andalucía, de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial”.

Se trata, en definitiva, de un órgano colegiado que ejercerá, de manera desconcentrada y subordinada al CGPJ, las funciones de gobierno previstas en la LOPJ, asumiendo, entre otras, las que hasta ahora viene desempeñando la Sala de Gobierno del TSJA.

Está integrado por el Presidente o Presidenta del TSJA, que lo preside, y por los miembros elegidos entre Jueces, Magistrados, Fiscales y juristas de reconocido prestigio que se nombren de acuerdo con lo que establezca la LOPJ, correspondiendo al Parlamento de Andalucía la designación de los miembros que designe dicha ley.

Del mismo modo se establece que sus funciones son las que determine la LOPJ, las que se prevén en el Estatuto y las que, en su caso, le delegue el Consejo General del Poder Judicial (art. 144.1, 2 y 3) Las atribuciones más importantes de

éste órgano respecto de los órganos judiciales radicados en el territorio de la Comunidad Autónoma son, según el Estatuto, las siguientes (art. 144.4):

- a) Participar en la designación del Presidente o Presidenta del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, así como en la de los Presidentes de Sala de dicho Tribunal Superior y de los Presidentes de las Audiencias Provinciales.
- b) Proponer al Consejo General del Poder Judicial y expedir los nombramientos y los ceses de los Jueces y Magistrados incorporados a la carrera judicial temporalmente con funciones de asistencia, apoyo o sustitución, así como determinar la adscripción de estos Jueces y Magistrados a los órganos judiciales que requieran medidas de refuerzo.
- c) Instruir expedientes y, en general, ejercer las funciones disciplinarias sobre Jueces y Magistrados en los términos previstos por las leyes.
- d) Participar en la planificación de la inspección de juzgados y tribunales, ordenar, en su caso, su inspección y vigilancia y realizar propuestas en este ámbito, atender a las órdenes de inspección de los juzgados y tribunales que inste el Gobierno y dar cuenta de la resolución y de las medidas adoptadas.
- i) Todas las demás funciones que le atribuyan la Ley Orgánica del Poder Judicial y las leyes del Parlamento, y las que le delegue el Consejo General del Poder Judicial”.

18. LAS FUENTES DEL DERECHO. LAS LEYES DE ANDALUCÍA.

El Estatuto de 2007 incorpora un nuevo tipo de leyes reforzadas similares a las leyes orgánicas estatales que exigen, para su aprobación, el voto de la mayoría absoluta del Pleno del Parlamento. Las leyes que afectan a la organización territorial, al régimen electoral o a la organización de las instituciones básicas, requerirán el voto favorable de la mayoría absoluta del Pleno del Parlamento en una votación final sobre el conjunto del texto, salvo aquellos supuestos para los que el Estatuto exija mayoría cualificada. El nuevo Estatuto contiene también novedades en relación con el procedimiento legislativo, al recoger el principio de participación ciudadana en ese procedimiento. Igualmente, se otorga rango estatutario a los informes sobre impacto de género en el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas, incluidas las leyes.

El Estatuto de 2007 no afecta, como es lógico, al régimen jurídico de las leyes de Andalucía. Las leyes de Andalucía, como las de las otras CCAA, tienen el mismo valor y se someten al mismo régimen jurídico que las leyes estatales. En el ámbito de sus competencias, las leyes de Andalucía pueden regular todas aquellas materias que, sometidas a reserva de ley por la Constitución, no lo estén a una ley específicamente estatal.

Por otra parte, la ley autonómica regula sus relaciones con la Administración y con el resto de las fuentes inferiores, en su ámbito, del mismo modo que la ley estatal. Es, por tanto, fuente superior dentro del ordenamiento autonómico. Carece además de límites específicos en su relación con el reglamento, ya que puede regular cualquier materia (dentro del ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma) incluso las que se refieren a cuestiones de mera organización, a efectos de ejecución de las leyes estatales.

Esta equivalencia con la ley estatal se manifiesta también en su publicación oficial. De acuerdo con el artículo 116 del nuevo Estatuto (31.2 del anterior), relativo a la promulgación y publicación de las leyes, «Las leyes de Andalucía serán promulgadas, en nombre del Rey, por el Presidente de la Junta, el cual ordenará la publicación de las mismas en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía en el plazo de quince días desde su aprobación, así como en el Boletín Oficial del Estado. A efectos de su vigencia regirá la fecha de publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía».

Igualmente, la ley autonómica, como la estatal, sólo puede ser controlada por el Tribunal Constitucional, y vincula a los jueces y tribunales. Este sometimiento exclusivo al control del TC se deriva de la propia Constitución [art. 153. a) CE], aunque los Estatutos de Autonomía han incluido cláusulas de garantía de la ley autonómica en el mismo sentido, como es el caso del nuevo Estatuto que reitera en el artículo 115 la disposición ya contenida en el anterior (artículo 45.1), de acuerdo con la cual, «El control de constitucionalidad de las disposiciones normativas de la Comunidad Autónoma con fuerza de ley corresponde exclusivamente al Tribunal Constitucional».

La reforma contiene, sin embargo, importantes novedades respecto del Estatuto de 1981 porque introduce en nuestro ordenamiento fuentes con valor de ley: Decretos Legislativos y Decretos-Leyes. La primera de estas fuentes existía ya en los otros ordenamientos autonómicos. La segunda se está introduciendo ahora mediante los actuales procesos de reformas estatutarias.

Al mismo tiempo, el nuevo Estatuto incorpora también un nuevo tipo de leyes reforzadas similares a las leyes orgánicas estatales que exigen, para su aprobación, el voto de la mayoría absoluta del Pleno del Parlamento. Así, en el artículo 108, relativo a la potestad legislativa, se establece que: «El Parlamento ejerce la potestad legislativa mediante la elaboración y aprobación de las leyes. Las leyes que afectan a la organización territorial, al régimen electoral o a la organización de las instituciones básicas, requerirán el voto favorable de la mayoría absoluta del Pleno del Parlamento en una votación final sobre el conjunto del texto, salvo aquellos supuestos para los que el Estatuto exija mayoría cualificada».

La regulación de la iniciativa legislativa, sin embargo, se mantiene en los términos del anterior Estatuto. Así, en el apartado 1 del artículo 111 se indica (como anteriormente en el apartado 1 del artículo 33) que «La iniciativa legislativa corresponde a los Diputados, en los términos previstos en el Reglamento del Parlamento, y al Consejo de Gobierno». Igualmente, en el apartado 2 del artículo 111 se establece (como en el apartado 2 del antiguo artículo 33) que «Una ley del Parlamento de Andalucía, en el marco de la ley orgánica prevista en el artículo 87.3 de la Constitución, regulará tanto el ejercicio de la iniciativa legislativa de los Ayuntamientos como la iniciativa legislativa popular».

El nuevo Estatuto contiene también novedades en relación con el procedimiento legislativo. Así, el artículo 113 relativo a la participación ciudadana en el procedimiento legislativo, establece que «Los ciudadanos, a través de las organizaciones y asociaciones en que se integran, así como las instituciones, participarán en el procedimiento legislativo en los términos que establezca el Reglamento del Parlamento».

Igualmente, no sólo para el procedimiento legislativo sino también para la elaboración de disposiciones reglamentarias, el artículo 114 relativo al impacto de género le da rango estatutario a los informes sobre esta materia cuando establece que «En el procedimiento de elaboración de las leyes y disposiciones reglamentarias de la Comunidad Autónoma se tendrá en cuenta el impacto por razón de género del contenido de las mismas».

No puede dejar de lamentarse que no se haya incorporado al propio Estatuto un lenguaje no discriminatorio en toda su dimensión. Aunque se han realizado algunas correcciones y mejoras respecto del Estatuto anterior, el propio artículo 113 que acabamos de mencionar es un ejemplo de un uso innecesariamente inadecuado del lenguaje cuando se refiere a «los ciudadanos» en lugar de a «la ciudadanía» que es un término más comprensivo.

19. LAS FUENTES DEL DERECHO. DECRETOS LEGISLATIVOS Y DECRETOS-LEYES.

Como novedad absoluta hay que calificar la incorporación de los Decretos Legislativos y Decretos-Leyes al sistema de fuentes del Derecho de la Comunidad Autónoma de Andalucía. La regulación de los Decretos Legislativos y de los Decretos-Leyes autonómicos es muy similar a la estatal, lo que facilitará, sin duda, la aplicación de la jurisprudencia constitucional sobre la materia así como el control que realice el Tribunal Constitucional en el futuro sobre este tipo de normas.

19.1. Los Decretos Legislativos.

El Estatuto de 2007 incorpora como nuevas fuentes del Derecho los Decretos Legislativos y los Decretos-Leyes. Este tipo de fuentes con valor de ley están presentes en la Constitución para el ordenamiento estatal y también lo estaban, en lo que se refiere a los Decretos Legislativos, en otras Comunidades Autónomas. Su utilidad es innegable si tenemos en cuenta el desarrollo del Estado autonómico y la amplitud de las competencias que les corresponden a las Comunidades Autónomas. A lo largo de estos años hemos podido ver como algunas materias que antes correspondían al Estado y habían sido reguladas mediante Decretos Legislativos no podían ser disciplinadas por la Comunidad Autónoma mediante la misma fuente por carecer nuestro ordenamiento de esta figura. Ejemplo paradigmático y contundente de esta necesidad lo tenemos en la ordenación urbanística.

Para resolver esa situación se incluyen ahora los Decretos Legislativos en el artículo 109 del nuevo Estatuto, con una regulación que recuerda claramente la que la propia Constitución establece de esta figura por relación al Gobierno de la Nación. De acuerdo con el apartado 1 del artículo 109, «El Parlamento podrá delegar en el Consejo de Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley de conformidad con lo previsto en este artículo».

El apartado 2 del artículo 109 establece los límites materiales de la delegación legislativa: «Están excluidas de la delegación legislativa las siguientes materias:

- a) Las leyes de reforma del Estatuto de Autonomía.
- b) Las leyes del presupuesto de la Comunidad Autónoma.
- c) Las leyes que requieran cualquier mayoría cualificada del Parlamento.
- d) Las leyes relativas al desarrollo de los derechos y deberes regulados en este Estatuto.
- e) Otras leyes en que así se disponga en este Estatuto».

Por su parte, el apartado 3 regula uno de los dos tipos de delegación, la relativa a la formación de textos articulados, así como los límites a que está sometida la delegación legislativa: «La delegación legislativa para la formación de textos articulados se otorgará mediante una ley de bases que fijará, al menos, su objeto y alcance, los principios y criterios que hayan de seguirse en su ejercicio y el plazo de ejercicio. En su caso, podrá establecer fórmulas adicionales de control.

La delegación legislativa se agota por el uso que de ella haga el Gobierno mediante la publicación de la norma correspondiente. No podrá entenderse concedida de modo implícito o por tiempo indeterminado.

La ley de bases no podrá autorizar, en ningún caso, su propia modificación, ni facultar para dictar normas de carácter retroactivo».

El apartado 4 regula el otro tipo de delegación, relativo a la refundición de textos legales y sus límites específicos: «La delegación legislativa para la refundición de textos articulados se otorgará mediante ley ordinaria, que fijará el contenido de la delegación y especificará si debe formularse un texto único o incluye la regularización y armonización de diferentes textos legales».

Por último, el apartado 5 del artículo 109 contiene la exigencia de que la revocación de la delegación legislativa sea expresa o, más bien, que lo sea si el Gobierno hace uso de esta previsión, al establecer que: «Cuando una proposición de ley o una enmienda fuere contraria a una delegación legislativa en vigor, el Gobierno está facultado para oponerse a su tramitación. En tal supuesto podrá presentarse una proposición de ley para la derogación total o parcial de la ley de delegación». Como ocurre con los Decretos Legislativos estatales, la obligación de revocar expresamente la delegación debe entenderse limitada al supuesto en que el Gobierno se oponga a la tramitación de una proposición de ley o una enmienda susceptible de provocar una revocación implícita.

Como se puede observar, la regulación de los Decretos Legislativos autonómicos es muy similar a la estatal, lo que facilitará, sin duda, la aplicación de la jurisprudencia constitucional sobre la materia así como el control que realice el Tribunal Constitucional en el futuro sobre este tipo de normas.

19.2. Los Decretos-Leyes.

A diferencia de los Decretos Legislativos, los Decretos-Leyes no se han incorporado a los ordenamientos autonómicos hasta el actual proceso de reformas estatutarias (artículo 64 del nuevo Estatuto de Cataluña, publicado en el BOE el 20 de julio de 2006 y nuevo artículo 44.4 del reformado Estatuto de la Comunidad Valenciana, de acuerdo con la reforma publicada en el BOE el 11 de abril de 2006). El importante volumen de competencias que tienen las Comunidades

Autónomas y que antes eran estatales y podían ser reguladas mediante esta figura, si se daban las circunstancias previstas en la Constitución, justifica también que se incorpore a los ordenamientos autonómicos.

El nuevo Estatuto regula esta figura en el artículo 110, cuyo apartado 1 establece el presupuesto habilitante para que el Consejo de Gobierno pueda dictar Decretos-Leyes así como sus límites materiales: «En caso de extraordinaria y urgente necesidad el Consejo de Gobierno podrá dictar medidas legislativas provisionales en forma de decretos-leyes, que no podrán afectar a los derechos establecidos en este Estatuto, al régimen electoral, ni a las instituciones de la Junta de Andalucía. No podrán aprobarse por decreto-ley los presupuestos de Andalucía».

Por su parte, el apartado 2 del artículo 110 regula la convalidación de los Decretos-Leyes por el Parlamento así como su posible conversión en Ley. De acuerdo con este precepto, «Los decretos-leyes quedarán derogados si en el plazo improrrogable de treinta días subsiguientes a su promulgación no son convalidados expresamente por el Parlamento tras un debate y votación de totalidad. Durante el plazo establecido en este apartado el Parlamento podrá acordar la tramitación de los decretos-leyes como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia».

La regulación de los Decretos-Leyes autonómicos es, al igual que ocurre con los Decretos Legislativos, muy similar a la estatal, lo que facilitará, también la aplicación de la jurisprudencia constitucional sobre la materia así como el control que realice el Tribunal Constitucional en el futuro sobre esta fuente.

20. LAS FUENTES DEL DERECHO. LOS REGLAMENTOS.

La principal novedad que contiene el Estatuto de 2007, desde el punto de vista del ejercicio de la potestad reglamentaria y, por tanto, de la capacidad de la Comunidad Autónoma para aprobar normas reglamentarias, es la relativa a las competencias de ejecución de la legislación estatal, cuando al Estado le corresponde la competencia sobre legislación. Frente a la limitación de las competencias ejecutivas a la facultad de dictar reglamentos internos de organización de los servicios del anterior Estatuto, el nuevo Estatuto incorpora también ahora la posibilidad de dictar reglamentos ejecutivos que complementen a las normas estatales. También como novedad, se otorga rango estatutario a la atribución directa de potestad reglamentaria a los miembros del Consejo de Gobierno y a los informes sobre impacto de género en el procedimiento de elaboración de los reglamentos.

El nuevo Estatuto contiene una regulación muy sucinta de la potestad reglamentaria, lo que es habitual si tenemos en cuenta que ésta es una materia habitualmente regulada por las leyes y no por la Constitución o los Estatutos. Tal y como hacia el Estatuto de 1981 (artículo 32), se atribuye al Consejo de gobierno la potestad reglamentaria, con carácter general. Así, en el artículo 112, relativo a la potestad reglamentaria, se establece que «corresponde al Consejo de Gobierno de Andalucía la elaboración de reglamentos generales de las leyes de la Comunidad Autónoma».

Por su parte, el artículo 119.3 del nuevo Estatuto incorpora una novedad como es la atribución directa de potestad reglamentaria a los miembros del Consejo de Gobierno: «En el ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma corresponde al Consejo de Gobierno y a cada uno de sus miembros el ejercicio de la potestad reglamentaria».

Junto a la atribución de esta potestad, el Estatuto conecta su ejercicio con las competencias de la Comunidad Autónoma. Así, en el artículo 42.1.1º se establece que la Comunidad Autónoma asume mediante el Estatuto «Competencias exclusivas, que comprenden la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, íntegramente y sin perjuicio de las competencias atribuidas al Estado en la Constitución».

Igualmente, en el artículo 42.1.2º se indica que le corresponden a Andalucía: «Competencias compartidas, que comprenden la potestad legislativa, la potestad

reglamentaria y la función ejecutiva, en el marco de las bases que fije el Estado en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución. En el ejercicio de estas competencias, la Comunidad Autónoma puede establecer políticas propias».

Estas referencias, desde el punto de vista de la conexión entre la potestad reglamentaria y las competencias exclusivas o compartidas de la Comunidad Autónoma, estaban ya en el Estatuto de 1981. En el apartado 2 del artículo 41.2 se establecía que «En el ejercicio de las competencias exclusivas de Andalucía corresponden al Parlamento la potestad legislativa y al Consejo de Gobierno la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, en los términos del presente estatuto» mientras que en el apartado 3 del mismo artículo se indicaba que «En aquellas materias donde la competencia de la Comunidad consista en el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, compete al Consejo de Gobierno la potestad reglamentaria, así como la administrativa e inspección».

La principal novedad que contiene el nuevo Estatuto, desde el punto de vista del ejercicio de la potestad reglamentaria y, por tanto, de la capacidad de la Comunidad Autónoma para aprobar normas reglamentarias, es la relativa a las competencias de ejecución de la legislación estatal. En este punto el Estatuto de 1981 limitaba esas competencias, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 41, en virtud del cual, «En las materias en que la Comunidad Autónoma sólo tenga competencias de ejecución, corresponde al Consejo de Gobierno la administración y la ejecución, así como, en su caso, la facultad de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes, de conformidad con las normas reglamentarias de carácter general que, en desarrollo de su legislación, dicte el Estado».

Frente a la limitación de las competencias ejecutivas a «la facultad de dictar reglamentos internos de organización de los servicios» del anterior Estatuto, el nuevo Estatuto incorpora también ahora el ejercicio de una posible potestad reglamentaria externa. Así, en el artículo 41.1.3º se establece que la Comunidad Autónoma de Andalucía asume mediante el Estatuto: «Competencias ejecutivas, que comprenden la función ejecutiva que incluye la potestad de organización de su propia administración y, en general, aquellas funciones y actividades que el ordenamiento atribuye a la Administración Pública y, cuando proceda, la aprobación de disposiciones reglamentarias para la ejecución de la normativa del Estado».

Como hemos indicado al analizar este tipo de competencias, la potestad para «la aprobación de disposiciones reglamentarias para la ejecución de la normativa del Estado» no puede considerarse incompatible con la doctrina del Tribunal Constitucional siempre que permita una regulación unitaria de la materia por parte del Estado, que será completada por la Comunidad Autónoma mediante el

ejercicio de la potestad reglamentaria externa, complementaria de la estatal. Esta nueva redacción hace posible, por tanto, que la Comunidad Autónoma de Andalucía pueda dictar reglamentos de ejecución no ya «de las leyes» estatales sino «de la normativa» estatal. De acuerdo con esa formulación, los reglamentos ejecutivos del Estado podrían ser completados con los reglamentos ejecutivos de la Comunidad Autónoma. Estos últimos no podrán, como es lógico, contradecir lo establecido en la normativa estatal.

En definitiva, a través del nuevo Estatuto se han ampliado las posibilidades de establecer normas reglamentarias por parte de la Comunidad Autónoma que ahora ya no sólo abarcan a las competencias exclusivas y a las competencias compartidas de desarrollo legislativo y ejecución sino que se extienden a las competencias de ejecución de la legislación estatal.

En relación con el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias autonómicas, que es competencia de la Comunidad Autónoma, es de destacar el otorgamiento de rango estatutario a los informes sobre impacto de género en el artículo 114, ya mencionado, de acuerdo con el cual «En el procedimiento de elaboración de las leyes y disposiciones reglamentarias de la Comunidad Autónoma se tendrá en cuenta el impacto por razón de género del contenido de las mismas».

21. ECONOMÍA Y EMPLEO.

El tratamiento de la actividad económica y las relaciones laborales es más extenso en el nuevo Estatuto. En cuanto a la economía se establecen nuevos objetivos como aspiraciones a las que deben tender las políticas públicas, teniendo en cuenta las nuevas necesidades de la sociedad del conocimiento. Esos objetivos se concretan en cuatro principios que rigen la actividad económica: desarrollo sostenible; trabajo de calidad e igualdad en el acceso; cohesión social y creación y redistribución de la riqueza. Introduce en este ámbito la previsión expresa de dos organismos: el Consejo Económico y Social, con carácter consultivo, ya regulado por Ley, y un organismo autónomo de defensa de la competencia. En cuanto a las relaciones laborales, el Estatuto establece los componentes del marco autonómico de relaciones laborales, enumera una serie de mandatos a los poderes públicos que rigen ese modelo de relaciones laborales y prevé determinadas políticas sectoriales de empleo que no pueden ser soslayadas por los poderes públicos estatutarios a partir de su reconocimiento en el Estatuto.

21.1. Los objetivos básicos de la actividad económica en un título dedicado a economía y empleo.

El título VI del Estatuto se denomina Economía, Empleo y Hacienda. Tiene su correlato formal en el Título IV del Estatuto de 1981 que se denomina Economía y Hacienda. Sin embargo, por un lado, en la redacción de 1981, pese a la denominación, el contenido del título se centra en la hacienda, con referencias económicas muy tangenciales, mientras que en el de 2007 hay numerosos artículos dedicados a asuntos económicos; además, por otro lado, ahora se le añade el empleo. Refleja la importancia que se le otorga a las relaciones laborales en el ordenamiento autonómico.

No es casual la preocupación por estas cuestiones en el Estatuto. La autonomía se ha vinculado en Andalucía a la voluntad de superar la tradicional situación socioeconómica de atraso. Esa fue una de las razones que impulsaron el proceso autonómico en 1981 y lo es mucho más hoy, tras comprobarse que la autonomía ha sido, en efecto, un instrumento de progreso económico y social.

En el Estatuto de 1981 se planteaba un listado de objetivos a alcanzar con un contenido esencialmente económico: consecución del pleno empleo, aprovechamiento de recursos económicos, superación de las situaciones económicas que

determinan la emigración, superación de los desequilibrios económicos entre las distintas áreas territoriales, realización de un eficaz sistema de comunicaciones que potencie los intercambios económicos, desarrollo industrial, etc.

Muchos de estos objetivos se han alcanzado. Pero, en todo caso los objetivos son aspiraciones a las que se debe tender, que sirven para marcar la línea de actuación política. Por ello, en el nuevo Estatuto el listado de objetivo se ha ampliado para dar cabida a las múltiples aspiraciones de una sociedad plural.

El artículo 157.2 señala que la actividad económica estará orientada a la consecución de los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma establecidos en el Título Preliminar. La mayoría de estos objetivos enumerados en el artículo 10 tienen un contenido económico. Se recuerdan los que aún están por alcanzar, como la consecución del pleno empleo, o los que deben mantenerse como objetivo aunque se haya avanzado mucho. Pero, además, se añaden otros que en 1981 no se planteaban.

Es el caso de la convergencia con Europa, el desarrollo industrial y tecnológico basado en la innovación, la investigación científica, las iniciativas emprendedoras públicas y privadas, la suficiencia energética y la evaluación de la calidad, como fundamento del crecimiento económico de Andalucía, entre otros.

21.2 Los principios de la política económica.

Más allá de los objetivos básicos, una novedad del nuevo Estatuto es la acotación de cuatro principios que rigen la política económica. Se pretende seleccionar cuatro elementos específicos para la política económica que ya aparecen en el Estatuto como objetivos básicos, pero se quiere reforzar su posición en relación a la actividad económica. Son:

- 1º El desarrollo sostenible.
- 2º El pleno empleo, la calidad de trabajo y la igualdad en el acceso al mismo.
- 3º La cohesión social.
- 4º La creación y redistribución de la riqueza.

Desde esta perspectiva principal debe recordarse también el fundamento de la actuación de los poderes públicos de la Comunidad Autónoma en el ámbito económico. Está constituido por la libertad de empresa, la economía social de mercado, la iniciativa pública y la planificación y fomento de la actividad económica.

Además, según el artículo 157.4, la política económica de Andalucía promoverá la capacidad emprendedora y de las iniciativas empresariales, incentivando especialmente la pequeña y mediana empresa, la actividad de la economía social

y de los emprendedores autónomos, la formación permanente de los trabajadores, la seguridad y la salud laboral, las relaciones entre la investigación, la Universidad y el sector productivo y la proyección internacional de las empresas andaluzas.

21.3 Previsiones instrumentales y organizativas en relación con la actividad económica.

Destaca en el capítulo dedicado a Economía la especial preocupación por las actuaciones instrumentales a la actividad económica, incluyendo las que tienen un carácter organizativo.

En primer lugar, según el artículo 158, la Comunidad Autónoma podrá constituir empresas públicas y otros entes instrumentales, con personalidad jurídica propia, para la ejecución de funciones de su competencia. El Estatuto de 1981 se refería únicamente a las empresas públicas (artículo 68).

En segundo lugar, se destaca también el fomento de las sociedades cooperativas y otras formas jurídicas de economía social, que tienen larga tradición en Andalucía y, en algunos casos, están adquiriendo peso relevante en la actividad económica. Ya se mencionaban en el Estatuto de 1981 (artículo 163.2).

En tercer lugar, en la misma línea que el Estatuto de 1981, se prevé que los poderes públicos establecerán los medios que faciliten el acceso a los trabajadores a la propiedad y gestión de los medios de producción.

Finalmente, en cuarto lugar, se recuerda la importancia del sector financiero andaluz para el desarrollo económico, específicamente de las Cajas de Ahorro. El artículo 162 destaca la importancia de su participación en los planes estratégicos de la economía. Con esa finalidad, la Junta de Andalucía promoverá la ordenación del sistema financiero andaluz, garantizando su viabilidad y estabilidad.

Por otro lado, resulta novedosa la formalización de dos organismos, con incidencia en la actividad económica: el Consejo Económico y Social y el organismo autonómico de defensa de la competencia.

El Consejo Económico y Social fue creado por la Ley 5/1997 y ahora encuentra su reconocimiento estatutario. Según el artículo 132 es el órgano colegiado de carácter consultivo del Gobierno de la Comunidad Autónoma en materia económica y social, cuya finalidad primordial es servir de cauce de participación y diálogo permanente en los asuntos socioeconómicos.

En cuanto al organismo autonómico de defensa de la competencia aún no ha sido creado, aunque sí en otras CCAA. Sin embargo, se prevé su creación pues según el artículo 164, se establecerá por ley un órgano independiente de defensa de la competencia en relación a las actividades económicas que se desarrollen

principalmente en Andalucía. Este organismo podrá instar a los estatales cuanto estime necesario para el interés general de Andalucía.

21.4. Empleo y relaciones laborales en el Estatuto.

Resulta relevante la notable atención que presta el Estatuto al empleo y las relaciones laborales, dedicándole un capítulo propio. Debe apuntarse en este sentido que el Estatuto recoge, a su vez, importantes competencias en la materia que permiten a la Comunidad Autónoma establecer un marco propio de relaciones laborales.

Ese marco de relaciones laborales comprende según el Estatuto los siguientes ámbitos:

1º Las políticas activas de empleo, la intermediación y el fomento del empleo y del autoempleo.

2º Las política de prevención de riesgos laborales y protección de la seguridad y salud laboral.

3º La promoción de un marco autonómico para la negociación colectiva.

4º La promoción de medios de resolución extrajudicial de conflictos laborales.

Destacan en este sentido tres mandatos a los poderes públicos que sustentan ese modelo de relaciones laborales.

- a) Velar por los derechos laborales y sindicales de los trabajadores (artículo 166).
- b) Garantizar el cumplimiento del principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (artículo 167).
- c) Favorecer la conciliación de la vida personal y familiar (artículo 168).

Además, se garantizan desde el Estatuto políticas de empleo específicas para fomentar el acceso al empleo de los jóvenes, para la inserción laboral de las personas con discapacidad y para la inserción laboral de colectivos con especial dificultad de acceso al empleo, especialmente los que están en situación o riesgo de exclusión social (artículo 169). Son previsiones estatutarias que condicionan la política autonómica de empleo pues en adelante no podrá configurarse esa política al margen de ellas.

Finalmente, también se refiere el Estatuto, desde la lógica del apoyo institucional, al trabajador autónomo, para el que prevé la existencia de políticas de apoyo y fomento de su actividad, y, en el mismo sentido, a las cooperativas y demás entidades de economía social (artículo 172).

22. LA FINANCIACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA. ANTECEDENTES Y CARACTERES GENERALES.

Una de las pretensiones de la reforma del sistema de financiación consiste en potenciar la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas haciendo posible su intervención sobre un espacio fiscal propio. Para ello se han previsto diversas medidas, algunas de ellas pendientes de los necesarios acuerdos multilaterales, por lo que se incorporarán posteriormente al Estatuto sin necesidad de reformarlo. Es el caso del aumento de los porcentajes de participación en los tributos cedidos por el Estado: la cesión parcial del IRPF se incrementará del 33 al 50%, la del IVA del 35 al 50% y del 40% al 58% la de los impuestos especiales sobre el Alcohol y las Bebidas Alcohólicas, sobre Hidrocarburos y sobre las Labores del Tabaco.

Otras medidas destinadas a favorecer la autonomía financiera están relacionadas con la gestión de los tributos como es el caso, entre otras, de la creación de una Agencia Tributaria propia. También, como novedad, se prevé que la inversión estatal destinada a Andalucía será equivalente al peso de la población andaluza sobre el conjunto del Estado para un período de siete años.

22.1. La financiación de la Comunidad Autónoma. Antecedentes.

El ejercicio de las competencias de las CCAA y el desarrollo de una política propia requiere de una financiación adecuada que permita contar con los medios materiales necesarios. Un buen sistema de financiación es imprescindible para el ejercicio de las competencias autonómicas. Ahora bien, la financiación autonómica no es una cuestión que afecte solamente a cada Comunidad individualmente considerada. Por el contrario, más allá de esta vertiente, la financiación de las Comunidades Autónomas es también una pieza clave en la realización de principios constitucionales que se sitúan dentro y fuera del Título VIII de la Constitución.

Estos principios, esenciales para la cohesión territorial, se pueden sintetizar en el principio de solidaridad, para el que la Constitución contempla mecanismos específicos de garantía como el Fondo de Compensación Interterritorial que, sin embargo, no ha tenido una incidencia significativa desde esa perspectiva. Ello ha sido así, entre otros motivos, porque cuando el modelo de financiación autonómica se fundamentaba en la participación en los ingresos del Estado era justamente esa participación la que garantizaba la redistribución y la equiparación territorial a través de los mecanismos previstos en la LOFCA.

Hay que tener en cuenta que la participación en los ingresos del Estado se hacía mediante una distribución basada esencialmente en el criterio de la población (junto con otros criterios menos relevantes en cuanto a su incidencia en la cantidad que recibía cada Comunidad Autónoma) por lo que tenía ya un carácter redistributivo en la medida en que los ingresos recaudados por el Estado en CCAA de diferente nivel de riqueza eran distribuidos posteriormente en cada Comunidad Autónoma atendiendo, esencialmente, a su población.

Esta orientación redistributiva de un sistema basado en la participación en los ingresos del Estado, ha generado progresivamente una sensación de injusticia en las Comunidades que más han aportado a la financiación común. Para intentar resolver ese problema, se puso en marcha el sistema de financiación para el período 1997-2001, que estaba orientado no a conseguir una mayor recaudación por parte de las Comunidades Autónomas elevando la presión fiscal (algo que ya podían hacer estableciendo recargos sobre el IRPF) sino reduciéndola y generando una competencia fiscal que atrajera capitales de otras Comunidades Autónomas.

Los efectos disfuncionales para la solidaridad de ese sistema de financiación no se llegaron a ver por diversas circunstancias. En primer lugar, porque el sistema del período 1997-2001 se enfrentó desde el principio a algunos problemas derivados de la situación económica. El descenso de la recaudación del IRPF, y la disminución del caudal aportado por la tributación de las rentas de capital (como consecuencia de la reducción progresiva de los tipos de interés) dio al traste con las expectativas que había generado en sus promotores.

En segundo lugar, el sistema fracasó porque el gobierno de la Nación, que formuló el nuevo sistema de financiación y que lo puso en marcha para 1997, limitó las posibilidades de las Comunidades Autónomas de reducir la presión fiscal en sus territorios al reformar en 1998 el IRPF. La intención era clara: se cedía parte del impuesto, pero se dificultaba en la práctica a las Comunidades Autónomas que pudieran bajar todavía más la presión impositiva, mediante una fuerte reducción de esa carga fiscal operada por el propio gobierno con la reforma del IRPF. Aunque esa reducción se producía en el tramo estatal del impuesto, las Comunidades Autónomas se quedaban sin capacidad real para bajar la presión fiscal.

La desactivación del modelo por parte del Gobierno de la Nación, obligaba ya a una reflexión: el Estado había podido afectar muy seriamente a la financiación de las CCAA por medio de la reforma de un impuesto estatal a través de una ley ordinaria. Con ello, quedaba clara la precariedad del sistema de financiación de las CCAA ante la ausencia de previsión constitucional. Un sistema de financiación de las CCAA que puede ser modificado indirectamente por la voluntad unilateral del Estado no es compatible con la garantía constitucional de la autonomía de las CCAA.

Junto a lo anterior, no puede dejar de señalarse como a partir de 1999 los ingresos por tributación indirecta superaron en España a la recaudación por impuestos directos. Era la consecuencia lógica de la reducción de la presión impositiva por IRPF. De ese modo, los efectos de inconstitucionalidad del sistema de financiación autonómica se eludían pero a costa de generar otros efectos inconstitucionales, ahora mediante la lesión del principio de progresividad del artículo 31.1 CE, de acuerdo con el cual: «Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio».

El 27 de julio de 2001 se aprobó el nuevo sistema de financiación de las CCAA que debía regir a partir del año 2002. Este acuerdo se manifestó en diversas reformas legislativas, entre las que destaca la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, que regula las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía.

Lo primero que hay que resaltar de este nuevo sistema de financiación es que se aprobó con el acuerdo de todas las CCAA. Este es un hecho muy positivo que contrasta con la ruptura del consenso que se produjo con la implantación del anterior modelo de financiación. También como aspecto positivo, este nuevo sistema de financiación integra tanto la anterior financiación de las CCAA como la financiación específica de la sanidad y de los servicios sociales de la seguridad social, que antes estaba regulada de manera independiente.

Se mantienen, por otra parte, los impuestos que se habían cedido anteriormente (Patrimonio, Transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, sucesiones y donaciones e impuestos sobre el juego), ampliando las competencias normativas autonómicas. También se mantiene la cesión del IRPF, equivalente ahora al 33% con competencias normativas en materia de tarifa y deducciones.

Junto a los impuestos anteriores se amplía la «cesta» de tributos cedidos. De ese modo, se ceden nuevos tributos en distintos porcentajes. Desde el 100 % de la recaudación de algunos impuestos (electricidad e impuesto especial sobre determinados medios de transporte) hasta el 35% de la recaudación líquida por IVA, pasando por el 40% de la recaudaciones por impuestos especiales (sobre fabricación de cerveza, vino y bebidas fermentadas, productos intermedios, alcohol y bebidas derivadas, labores del tabaco e hidrocarburos).

El sistema vigente ha aumentado considerablemente la autonomía de las CCAA y hace depender en mayor medida la financiación obtenida de la actividad económica de cada Comunidad sin introducir (salvo potencialmente en lo que se refiere a la cesión parcial del IRPF) elementos de competitividad fiscal

entre CCAA que pudiera resultar lesiva de los principios constitucionales al favorecer la descapitalización de las Comunidades con menor renta en beneficio de las más ricas.

Por otro lado este sistema ha establecido un Fondo de Suficiencia, destinado a cubrir las diferencias entre los recursos tributarios del Sistema producidos en las distintas Comunidades Autónomas y sus necesidades de financiación. De ese modo, se promueve un equilibrio entre la mayor autonomía financiera de las CCAA y la realización del principio de solidaridad y la cohesión territorial.

22.2. La financiación de la Comunidad Autónoma. Caracteres generales.

22.2.1. La integración de bilateralidad y multilateralidad.

Las reformas estatutarias en materia de financiación tienen un alcance limitado, ya que al tratarse de una cuestión que afecta al conjunto del Estado, no debería regularse con carácter bilateral para cada Comunidad Autónoma. Naturalmente que el acuerdo bilateral es un mecanismo habitual para conformar el sistema aplicable a cada Comunidad Autónoma, pero a partir del acuerdo general adoptado por todas las Comunidades de régimen común en el Consejo de Política Fiscal y Financiera. De otro modo, podemos establecer diferencias significativas entre Comunidades Autónomas que lesionen gravemente el principio de solidaridad y que dificulten el desarrollo futuro de políticas autonómicas en determinados territorios.

Esto no quiere decir que en el Estatuto no se puedan incorporar principios o mecanismos respecto de los cuales haya previamente una voluntad estatal de generalizarlos al conjunto de las Comunidades Autónomas de régimen común. Pero esa posibilidad de generalización es un requisito previo para que el Estatuto incorpore cualquier mecanismo o principio pues, de otro modo, se daría un tratamiento diferente a unas Comunidades Autónomas sobre otras. Que ese trato diferente existe ya para Navarra y el País Vasco, es algo indudable. No obstante, no podemos convertir la excepción en regla, porque ello dificultaría la viabilidad misma del Estado autonómico.

La reforma estatutaria de Andalucía es consciente de esa tensión entre bilateralidad y multilateralidad y la afronta directamente. Así, en el artículo 175, al definir los principios generales de la Hacienda de la Comunidad Autónoma se incorpora en su apartado j) la referencia a la «Participación mediante relaciones multilaterales en los organismos que proceda, relacionados con la financiación autonómica».

Igualmente, en el artículo 183, referido a las relaciones de Andalucía con la Administración financiera del estado, se indica en su apartado 7 que «La Comu-

nidad Autónoma de Andalucía mantendrá relaciones multilaterales, a través del Consejo de Política Fiscal y Financiera, en las materias que afecten, entre otras, al sistema estatal de financiación, y en la Comisión Mixta prevista en el artículo siguiente en relación con las cuestiones específicas andaluzas.».

Por su parte, el artículo 184 define a la comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Comunidad Autónoma, como «órgano bilateral de relación entre el Estado y la Comunidad Autónoma en el ámbito de la financiación autonómica» que ejercerá sus funciones «sin perjuicio de los acuerdos suscritos por la Junta de Andalucía en esta materia en instituciones y organismos de carácter multilateral».

En coherencia con ese principio de multilateralidad, en el artículo 178.1, al referirse a los tributos cedidos, se hace una remisión específica a lo dispuesto en la normativa estatal, que es la que tiene que establecer los términos de la cesión, previa negociación multilateral con las Comunidades Autónomas de régimen común: « Conforme al apartado 3 de este artículo, con los límites y, en su caso, con la capacidad normativa y en los términos que se establezcan en la ley orgánica prevista en el artículo 157.3 de la Constitución, se ceden a la Comunidad Autónoma los siguientes tributos....».

Es preciso tener en cuenta que esta fase «bilateral» del sistema de financiación siempre ha ido y deberá ir precedida de la fase «multilateral» de definición del sistema entre el Estado y todas las Comunidades Autónomas de régimen común. Es a partir de esa definición cuando se ponen en marcha los mecanismos bilaterales para aplicar el sistema en relación con cada Comunidad Autónoma. De esa fase bilateral también se ocupa el Estatuto y así, en el artículo 178.3, por relación a la cesión de tributos estatales, se establece que «El alcance y condiciones de la cesión serán fijados por la Comisión Mixta mencionada en el artículo 184 que, en todo caso, lo referirá a rendimientos en Andalucía. El Gobierno de la Nación tramitará el acuerdo de la Comisión como proyecto de ley».

22.2.2. Las fuentes de financiación de la Comunidad Autónoma.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 176 del nuevo Estatuto, en su apartado 1 «La Junta de Andalucía contará con patrimonio y hacienda propios para el desempeño de sus competencias». Las posibles fuentes de financiación de la Comunidad Autónoma vienen enumeradas en el apartado 2 de ese artículo y son las siguientes:

«Constituyen recursos de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía:

a) Los de naturaleza tributaria definidos por el producto de:

Los tributos propios establecidos por la Comunidad Autónoma.

Los tributos cedidos por el Estado.

Los recargos sobre tributos estatales.

b) Las asignaciones y transferencias con cargo a los recursos del Estado, y singularmente los provenientes de los instrumentos destinados, en su caso, a garantizar la suficiencia.

c) La deuda pública y el recurso al crédito.

d) La participación en los Fondos de Compensación Interterritorial, y en cualesquiera otros fondos destinados a la nivelación de servicios, convergencia y competitividad, infraestructuras y bienes de acuerdo con su normativa reguladora.

e) Otras asignaciones con cargo a los presupuestos generales del Estado.

f) Las transferencias de la Unión Europea u otras Administraciones públicas.

g) Los rendimientos del patrimonio de la Comunidad Autónoma y otros ingresos de derecho privado, legados, donaciones y subvenciones que perciba.

h) Las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias.

i) Cualquier otro recurso que le pertenezca en virtud de lo dispuesto por las leyes».

De todos esos recursos destacan, por las características constitucionales del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, los tributos cedidos por el Estado y las asignaciones y transferencias estatales destinadas a garantizar la suficiencia financiera de la Comunidad Autónoma. Obviamente, en muchas Comunidades Autónomas, entre ellas Andalucía, ha tenido y sigue teniendo un gran peso la financiación recibida mediante transferencias de la Unión Europea. No obstante, hay que pensar que en el futuro la financiación autonómica seguirá dependiendo estructuralmente de la cesión de tributos estatales y, en su caso, del Fondo de Suficiencia.

La relación entre cesión de tributos estatales y Fondo de Suficiencia es ahora y, seguramente, seguirá siendo el núcleo de la ordenación del sistema de financiación de Andalucía. Los otros conceptos o bien dependen de la Comunidad Autónoma directamente o, en todo caso, no tienen la misma incidencia desde el punto de vista de los recursos que aportan a Andalucía.

Una de las pretensiones de la reforma del sistema de financiación consiste en potenciar la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas haciendo posible su intervención sobre un espacio fiscal propio. Este principio está recogido expresamente en el nuevo Estatuto, en el artículo 175.2 d) en relación con el principio de responsabilidad fiscal: «la Comunidad Autónoma dispondrá de un espacio fiscal propio integrado por sus recursos de naturaleza tributaria».

Por su parte, el principio de autonomía financiera se recoge en el artículo 175.2 a). Hay que tener en cuenta que, con el actual sistema de financiación, sólo dos Comunidades Autónomas de régimen común (Madrid y Baleares) no necesitan recurrir al Fondo de Suficiencia (esto es, a las transferencias estatales) para completar su financiación. De ahí que en el Estatuto de Cataluña y, con la pretensión de extenderlo a todas las Comunidades Autónomas, se haya avanzado ya un aumento de los porcentajes actuales en relación con la cesión de tributos estatales.

Las previsiones son que la cesión parcial del IRPF se incremente del 33 al 50%, la del IVA del 35 al 50% y del 40% al 58% la de los impuestos especiales (Impuesto sobre Hidrocarburos, Impuesto sobre las Labores del Tabaco, del Impuesto sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas, Impuesto sobre la Cerveza, Impuesto sobre el Vino y Bebidas Fermentadas e Impuesto sobre Productos Intermedios). Una vez que esta previsión de aumento siga los procedimientos habituales, podrá ponerse en práctica para todas las Comunidades Autónomas (incluida Cataluña, ya que las previsiones estatutarias no resultan aplicables hasta tanto no se aprueben los correspondientes proyectos de ley de cesión, de acuerdo con lo dispuestos por las propias disposiciones adicionales octava a décima del nuevo Estatuto de Cataluña).

La autonomía financiera de la Comunidad Autónoma está también relacionada con otras previsiones estatutarias. Así, la creación de una Agencia Tributaria propia para la gestión, liquidación, recaudación e inspección de los tributos propios y, por delegación del Estado, de los cedidos totalmente (art. 181.2), así como la previsión de una posible gestión compartida con el Estado de los demás tributos cedidos «cuando así lo exija la naturaleza del tributo». Para ello, se contempla la constitución de un consorcio con participación paritaria de la Administración tributaria estatal y de la autonómica (art. 181.2).

También se prevé la posible participación en los organismos tributarios del Estado responsables de la gestión, liquidación, recaudación e inspección de los tributos estatales parcialmente cedidos (art. 181.3). Igualmente, en el artículo 183.3 se hace referencia a la colaboración o participación de Andalucía «en la forma que determine la normativa aplicable» en la gestión de la Agencia Tributaria estatal.

Hay que tener en cuenta que, de acuerdo con el artículo 180.1, «corresponde a la Comunidad Autónoma el establecimiento y regulación de sus propios tributos, así como la gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión de los mismos». Al mismo tiempo, de acuerdo con el apartado 2 de ese mismo artículo, «La Comunidad Autónoma ejerce las competencias normativas y, por delegación del Estado, de gestión, liquidación, recaudación, inspección y la revisión, en su caso, de los tributos estatales totalmente cedidos a la Comunidad Autónoma».

Por último, el apartado 3 del artículo 180 establece, en relación con el resto de los tributos que: «La gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión, en su caso, de los demás tributos del Estado recaudados en Andalucía corresponde a la Administración tributaria del Estado, sin perjuicio de la delegación que la Comunidad Autónoma pueda recibir de éste, y de la colaboración que pueda establecerse, cuando así lo exija la naturaleza del tributo». En este precepto se abre, por tanto, la posibilidad de una gestión autonómica de esos tributos por delegación del Estado.

Otra cuestión que se regula en el nuevo Estatuto y que puede afectar también a la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma es la inversión estatal. Puede afectar a su autonomía financiera en la medida en que una inversión estatal suficiente hace posible la liberación de recursos autonómicos para la realización de políticas públicas propias.

El nuevo Estatuto regula esta materia en la Disposición Adicional Tercera, relativa a las inversiones del Estado en Andalucía. En ella se contempla en su apartado 1 que «El gasto de inversión del Estado con destino a Andalucía deberá garantizar de forma efectiva el equilibrio territorial, en los términos del artículo 138.1 y 2 de la Constitución.», mientras que en su apartado 2 se establece que «La inversión destinada a Andalucía será equivalente al peso de la población andaluza sobre el conjunto del Estado para un período de siete años».

Andalucía ha optado en este punto por el criterio que le resulta más favorable –la población– al tratarse de la Comunidad Autónoma con mayor número de habitantes en el conjunto del Estado. Otras Comunidades Autónomas han optado también por los criterios que le resultan más favorables: Cataluña por el producto interior bruto, y Castilla y León por la extensión territorial.

23. LA FINANCIACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA. LA AUTONOMÍA FINANCIERA DE ANDALUCÍA.

Teniendo en cuenta la incidencia que puede tener en los principios de autonomía y de suficiencia financiera la alteración por el Estado del sistema de financiación y, de acuerdo con la experiencia previa de Andalucía, el nuevo Estatuto incorpora algunos principios que están destinados a evitar que se repitan los problemas que se plantearon en relación con el sistema de financiación 1997-2001 que fue rechazado por la Junta de Andalucía y no se aplicó en nuestra Comunidad.

Uno de esos principios consiste justamente en el reconocimiento expreso del necesario acuerdo de la Comunidad Autónoma para aceptar cualquier nuevo sistema de financiación. Igualmente, a la hora de definir los principios generales de la Hacienda de la Comunidad Autónoma y, en concreto, el principio de suficiencia financiera, se especifica claramente que este principio atenderá fundamentalmente a la población real efectiva determinada de acuerdo con la normativa estatal y, en su caso, protegida, así como a su evolución. Se intenta evitar así que se pueda producir en el futuro el perjuicio que se le ocasionó a Andalucía la utilización de un censo desfasado para determinar su participación en los ingresos del Estado. Por último, se establecen los plazos máximos para la liquidación definitiva de las cantidades que el Estatuto adeuda a la Comunidad Autónoma por la llamada «deuda histórica».

23.1. *La garantía de una financiación suficiente.*

De acuerdo con el artículo 175.2 del nuevo Estatuto, «La Comunidad Autónoma de Andalucía dispondrá de los recursos necesarios para atender de forma estable y permanente el desarrollo y ejecución de sus competencias para que quede garantizado el principio de igualdad en el acceso y prestación de servicios y bienes públicos en todo el territorio español». Este principio general se desarrolla seguidamente en ese precepto en relación con otros principios, entre los que cabe destacar los de los apartados a) de autonomía financiera, b) de suficiencia financiera y c) de «Garantía de financiación de los servicios de educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales del estado de bienestar para alcanzar niveles similares en el conjunto del Estado».

Teniendo en cuenta la incidencia que puede tener en los principios de autonomía y de suficiencia financiera la alteración por el Estado del sistema de financiación y, de acuerdo con la experiencia previa de Andalucía, el nuevo Estatuto

incorpora algunos principios que están destinados a evitar que se repitan los problemas que se plantearon en relación con el sistema de financiación 1997-2001 que fue rechazado por la Junta de Andalucía y no se aplicó en nuestra Comunidad.

Uno de esos principios consiste justamente en el reconocimiento del necesario acuerdo de la Comunidad Autónoma para aceptar cualquier nuevo sistema de financiación. Así, en el artículo 183.2 se indica que «Andalucía, atendiendo a sus intereses en materia de financiación, podrá decidir su vinculación al modelo de financiación autonómica en el modo y forma previstos en el artículo 184 de este Estatuto, respetándose, en todo caso, los principios enumerados en el artículo 175 anterior». Este precepto se remite justamente al artículo 184 que es el que regula la fase bilateral de determinación de la financiación para la Comunidad Autónoma mediante la intervención de la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Comunidad Autónoma.

Igualmente, a la hora de definir los principios generales de la Hacienda de la Comunidad Autónoma y, en concreto, el principio de suficiencia financiera, se especifica claramente que este principio «atenderá fundamentalmente a la población real efectiva determinada de acuerdo con la normativa estatal y, en su caso, protegida, así como a su evolución». Se intenta evitar así que se pueda producir en el futuro el perjuicio que se le ocasionó a Andalucía con la utilización de un censo desfasado para determinar su participación en los ingresos del Estado.

En el mismo sentido se puede considerar la previsión del artículo 177.1 del nuevo Estatuto cuando, tras referirse a la actualización quinquenal del sistema de financiación establece que: «Esta actuación deberá efectuarse sin perjuicio del seguimiento y eventualmente puesta al día de las variables básicas utilizadas para la determinación de los recursos proporcionados por el sistema de financiación».

23.2. La liquidación de la «deuda histórica».

La Disposición Adicional Segunda del nuevo Estatuto de Andalucía hace referencia a la liquidación definitiva de la «deuda histórica», contenida en el primer Estatuto también en la Disposición Adicional Segunda. La nueva Disposición Adicional Segunda, relativa a «asignaciones complementarias», recuerda en su apartado 1 el contenido de la anterior: «La disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía aprobado por Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, determinó que los Presupuestos Generales del Estado debían consignar, con especificación de su destino y como fuentes excepcionales de financiación, unas asignaciones complementarias para hacer frente a las circunstancias socio-económicas de Andalucía».

Seguidamente, recuerda en su apartado 2, el proceso seguido hasta ahora para su liquidación: «La Comisión Mixta de Transferencias Administración del

Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía aprobó el Acuerdo suscrito entre la Administración del Estado y la citada Comunidad Autónoma, percibiendo esta última un anticipo a cuenta de las citadas asignaciones. En dicho Acuerdo se recogía la existencia de un acuerdo parcial sobre una posible metodología a emplear en la determinación de los criterios, alcance y cuantía de las asignaciones excepcionales a que se refiere el apartado anterior».

Por último, en el apartado 3 de la Disposición Adicional Segunda, se determinan los plazos máximos para la liquidación definitiva de las cantidades que el Estatuto adeuda a la Comunidad Autónoma por este concepto: «En el caso de que, a la fecha de aprobación del presente Estatuto, no hayan sido determinadas y canceladas en su totalidad las cuantías derivadas de lo señalado en el apartado anterior, la Comisión Mixta establecerá, en el plazo de dieciocho meses, los criterios, alcance y cuantía que conduzcan a la ejecución definitiva del mismo. En este supuesto, la aplicación de los acuerdos adoptados se realizará en un plazo de tres años a partir de la entrada en vigor del presente Estatuto». Por su parte, el apartado 4 establece la posibilidad de que la Administración General del Estado pueda otorgar anticipos a cuenta.

23.3. La actualización futura del sistema de financiación.

Teniendo en cuenta el dinamismo de esta materia, se prevé una actualización quinquenal del sistema de financiación en el artículo 177.1 del nuevo Estatuto de Andalucía: «El Estado y la Comunidad Autónoma procederán a la actualización quinquenal del sistema de financiación, teniendo en cuenta la evolución del conjunto de recursos públicos disponibles y de las necesidades de gastos de las diferentes Administraciones».

Por otro lado, teniendo en cuenta también ese carácter dinámico de esta materia, se contempla el mismo principio que ya se incorporaba al primer Estatuto (art. 57.2) de modificación del sistema de financiación sin necesidad de reforma del Estatuto. Así, en el artículo 178.2 se prevé que: «El contenido de este artículo se podrá modificar mediante acuerdo del Estado con la Comunidad Autónoma, que será tramitado como proyecto de ley. A estos efectos la modificación del presente artículo no se considerará modificación del Estatuto». Por su parte, el último párrafo del artículo 178.1 contempla también la posibilidad de que se produzcan cambios sin reforma del Estatuto, cuando indica respecto de los tributos cedidos que: «La eventual supresión o modificación de alguno de dichos tributos implicará la extinción o modificación de la cesión».

En este precepto se puede percibir la relativa fragilidad de un sistema de financiación autonómica no constitucionalizado y que depende en gran medida de la cesión de tributos estatales. No obstante, el Estatuto contiene una garantía

específica para estas posibles modificaciones en el artículo 183.5, en el que se establece que:

«En el caso de reforma o modificación del sistema tributario español que implique una supresión de tributos o una variación de los ingresos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que dependen de los tributos estatales, la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene derecho a que el Estado adopte las medidas de compensación oportunas para que ésta no vea reducidas ni menguadas las posibilidades de desarrollo de sus competencias ni de su crecimiento futuro. De acuerdo con el principio de lealtad institucional, se valorará el impacto financiero, positivo o negativo, que las disposiciones generales aprobadas por el Estado tengan sobre la Comunidad Autónoma o las aprobadas por la Comunidad Autónoma tengan sobre el Estado, en un periodo de tiempo determinado, en forma de una variación de las necesidades de gasto o de la capacidad fiscal, con la finalidad de establecer los mecanismos de ajuste necesarios».

Por último, en el artículo 184.5 se indica que «La Comisión Mixta propondrá las medidas de cooperación necesarias para garantizar el equilibrio del sistema de financiación que establece el presente Capítulo cuando pueda verse alterado por decisiones legislativas estatales o de la Unión Europea».

24. MEDIO AMBIENTE.

Mientras que el Estatuto de 1981 prácticamente se limitaba a establecer la protección de la naturaleza y del medio ambiente como un objetivo básico de la comunidad y a la asunción de competencia compartida en esta materia, el nuevo Estatuto muestra una especial y extraordinaria sensibilidad por la protección del medio ambiente y la naturaleza desde el postulado de la “sostenibilidad”, lo que se refleja de manera compleja en el establecimiento coordinado de objetivos acordes con esta finalidad, derechos, deberes y principios rectores, además de dedicarle específicamente todo un título, el VII (arts. 195-206) en el que se establecen otras normas directrices medioambientales para las políticas públicas de la Comunidad Autónoma en esta materia. Se trata, sin duda, de una de las dimensiones más importantes y novedosas de la reforma de 2007.

24.1. Introducción.

La protección y conservación del medio ambiente y el uso racional de los recursos naturales constituyen en la actualidad retos extraordinariamente acuciantes y complejos que deben ser afrontados por la sociedad y, muy en particular, por los poderes públicos. De ello depende no solo la calidad de vida de las generaciones presentes, sino las mismas posibilidades vitales de las generaciones futuras.

El desarrollo industrial y la vida moderna han acelerado exponencialmente el deterioro del medio ambiente, y la generalizada preocupación social por sus efectos se ha plasmado en la proclamación en determinados textos constitucionales y estatutarios del derecho-deber a su protección, así como en el establecimiento de normas directrices y de competencias suficientes para los poderes públicos, tendentes a la consecución de este objetivo.

En Andalucía la protección de la naturaleza y del medio ambiente constituía ya uno de los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma según el Estatuto de 1981 (art. 12.3.5º) que, a su vez, asumía sobre esta materia competencias de desarrollo legislativo y ejecución (art. 15.7ª), así como competencia “exclusiva” sobre espacios naturales protegidos y tratamiento especial de zonas de montañas, “sin perjuicio de lo dispuesto en el número 23, apartado 1, del artículo 149, de la Constitución” (art. 13.7).

El nuevo Estatuto, sin embargo, muestra una especial y extraordinaria sensibilidad por la protección del medio ambiente, lo que se refleja de manera compleja

en el establecimiento coordinado de objetivos acordes con esta finalidad, derechos, deberes y principios rectores, además de dedicarle específicamente todo un título, el VII (arts. 195-206) en el que se establecen otras normas directrices medioambientales para las políticas públicas de la Comunidad Autónoma en esta materia. Esta es, por ello, una de las dimensiones más importantes y novedosas de la reforma de 2007.

24.2. Las normas estatutarias sobre medio ambiente.

La protección de la naturaleza y del medio ambiente constituye un objetivo central y básico para la Comunidad Autónoma, tal como se recoge en el número 7º del apartado 3 del artículo 11. Esta protección se dirige al logro de la mejora de la calidad de vida de los andaluces y andaluzas.

Por otra parte, el número 5º del mismo artículo formula el objetivo de que el aprovechamiento y la potenciación de los recursos naturales se hagan bajo el principio de “sostenibilidad”, esto es, de tal manera que puedan satisfacerse las necesidades de las generaciones presentes preservando la perdurabilidad de los recursos y, por tanto, sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para satisfacer las suyas.

Debido al carácter transversal de esta materia, ha de relacionarse también con otros aspectos que igualmente figuran entre los objetivos de la Comunidad (como sería, por ejemplo, la adecuada gestión del agua y la solidaridad interterritorial en su uso y distribución), ya que la protección de los recursos y del medio ambiente exige tenerlo en cuenta en todas las decisiones que se adopten y puedan tener repercusión sobre el mismo.

El nuevo Estatuto, además, incluye en su Título I, dentro de la llamada “Carta de derechos”, un derecho específico al medio ambiente, estableciendo que “todas las personas tienen derecho a vivir en un medio ambiente equilibrado, sostenible y saludable, así como a disfrutar de los recursos naturales, del entorno y del paisaje en condiciones de igualdad” (art. 28).

El deber de proteger el medio ambiente se formula, con carácter general, en el artículo 36.1 b) y se contiene también una referencia específica al deber de cuidar y proteger el patrimonio público natural en el apartado f) del mismo precepto. Del mismo modo, junto con el establecimiento del derecho al disfrute del medio ambiente en el artículo 28 se establece en la misma norma el deber de hacer un uso responsable del entorno y el paisaje “para evitar su deterioro y conservarlo para las generaciones futuras”.

En particular, el Estatuto señala un deber todavía más específico de protección del medio ambiente para determinados sujetos cuya actuación, por razones

estructurales, puede ser potencialmente más lesiva. En este sentido, el apartado 2 del artículo 36 ordena a las empresas que desarrollen su actividad en Andalucía que se ajusten a los principios de respeto y conservación del medio ambiente que se establecen en el Título VII. Del mismo modo ordena a la Administración andaluza que establezca los correspondientes mecanismos de inspección y sanción.

El medio ambiente también es uno de los principios rectores de las políticas públicas. Así, el número 20º del artículo 37.1 recoge como tal principio el respeto al medio ambiente, incluyendo el paisaje y los recursos naturales y garantizando la calidad del agua y del aire. Con este principio rector se relacionan muy estrechamente otros, como, por ejemplo, el relativo al impulso de las energías renovables (número 21º) o el que atiende al uso racional del suelo (número 22º).

Por lo que se refiere a las competencias sobre medio ambiente, espacios protegidos y sostenibilidad, se recogen con sumo detalle y precisión en el artículo 57 del Estatuto, distinguiendo entre las exclusivas, compartidas y de gestión en los diferentes sectores de actividad. Debido al carácter transversal que presenta la protección del medio ambiente y de los recursos naturales, ha de atenderse también a otras competencias relacionadas, como en materia de urbanismo y ordenación territorial (art. 56) en cuyo ejercicio una determinación fundamental ha de ser la atención adecuada a la protección del medio ambiente.

Además de estas normas, el Estatuto dedica el entero Título VII al medio ambiente, donde se concretan todavía más, como normas directrices para la acción de los poderes públicos, los anteriormente referidos objetivos y principios en los diferentes ámbitos materiales relacionados con la protección de la naturaleza y el medio ambiente. De esta manera se contemplan mandatos a los poderes públicos para que desarrollen políticas que:

- ❖ Protejan el medio ambiente, la conservación de la biodiversidad y la riqueza y variedad paisajística (art. 195).
- ❖ Promuevan el desarrollo sostenible y el uso racional de los recursos naturales, garantizando su capacidad de renovación y la reducción de emisiones contaminantes a la atmósfera (art. 196).
- ❖ Promuevan la educación ambiental para el conjunto de la población (art. 196).
- ❖ Desarrollen la agricultura ecológica, el turismo sostenible, la protección del litoral y la red de espacios naturales protegidos (art. 197).
- ❖ Fomenten una tecnología limpia y eficiente (art. 197).
- ❖ Impulsen la compatibilidad de la actividad económica con la óptima calidad ambiental (art. 197,2º).
- ❖ Protejan el ciclo integral del agua y promuevan su uso sostenible, eficiente y responsable, de acuerdo con el interés general (art. 197 3º).

- ❖ Planifiquen, supervisen y controlen la gestión de residuos urbanos e industriales (art. 198).
- ❖ Fomenten el desarrollo tecnológico y biotecnológico, así como la investigación en materia agroalimentaria (art. 199).
- ❖ Adopten medidas de lucha contra la desertificación, la deforestación, la erosión, la prevención y extinción de incendios y la recuperación de las zonas afectadas (art. 200).
- ❖ Promuevan medidas de reducción de las distintas formas de contaminación, incluida la acústica, y de control de la calidad del agua, del aire y del suelo (art. 201).
- ❖ Promuevan estrategias integrales de desarrollo rural sostenible (art. 201).
- ❖ Velen por un uso eficiente y sostenible del suelo y potencien el desarrollo del transporte público colectivo y menos contaminante (art. 203).
- ❖ Pongan en marcha estrategias para evitar el cambio climático, especialmente potenciando energías renovables y limpias (art. 204).
- ❖ Velen por la protección de los animales, especialmente por las especies en peligro de extinción (art. 205).

Para la consecución de todos estos objetivos se establece el mandato para el desarrollo de políticas que fijen incentivos a particulares. Del mismo modo se dispone un mandato específico al legislador para que establezca medidas de fiscalidad ecológica preventivas, correctoras y compensatorias de los daños ambientales (art. 206).

25. MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL.

La presencia de un Título en el Estatuto dedicado a los medios de comunicación social es una novedad no sólo en relación al Estatuto de 1981 sino también a los de otras Comunidades Autónomas, e incluso a los que se han aprobado o se están tramitando actualmente en otros territorios. Con ello, se quiere destacar la importancia que el estatuyente concede a los medios de comunicación social en el desarrollo de la vida democrática. En su contenido, destacan los mecanismos de garantía del pluralismo; el control parlamentario de la actuación de los medios públicos, simbolizado en la designación parlamentaria del director o directora de la RTVA y la previsión del Consejo Audiovisual de Andalucía.

25.1. Un título dedicado a los medios de comunicación social.

Una de las novedades más destacadas del nuevo Estatuto es la presencia de un Título completo dedicado a los medios de comunicación social. Es el Título VIII, que abarca los artículos 207 a 217.

Se distingue de esta forma del Estatuto de 1981. Esta era una de las materias a las que se dedicaba un artículo específico en el Título de las competencias. Sin embargo, el tratamiento era mucho más somero del que se le presta a esta cuestión en el Estatuto de 2007.

También resulta reseñable que esta previsión de un Título específico tiende a configurarse como una singularidad del Estatuto andaluz. Ni en los Estatutos aprobados (Valencia, Cataluña, Baleares), ni en los que se tramitan en la actualidad en las Cortes Generales (Aragón, Canarias, Castilla la Mancha, Castilla-León) se advierte un Título similar al recogido en el Estatuto andaluz.

La justificación del Título es esencialmente política, al igual que ocurre con el dedicado al medio ambiente. Con estos preceptos, en algunos casos de carácter programático, se quiere reflejar la importancia que se le concede en Andalucía a los medios de comunicación social. Coadyuvan a la configuración de la opinión pública y, en ese sentido, desarrollan la vida democrática de la Comunidad.

Por ello, el art. 207.1 inicia el Título VIII con una referencia general a la obligación de los poderes públicos andaluces de velar por el respeto a las libertades y derechos reconocidos en el artículo 20 de la Constitución, especialmente los referidos a la libertad de expresión y al derecho a una información independiente, veraz y plural.

25.2. Los medios de comunicación como garantía del pluralismo político, social y cultural de Andalucía.

Desde la perspectiva anterior, el art. 10.3.18 incluye entre los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma la expresión del pluralismo político, social y cultural de Andalucía a través de los medios de comunicación. La referencia a “todos los medios” tiene especial importancia pues significa que también incluye a los medios privados.

En ese sentido, debe enlazarse con el artículo 207.2, ya dentro del Título VIII, cuando sostiene que “todos los medios de comunicación andaluces, públicos y privados, están sujetos a los valores constitucionales”. Por tanto, el respeto a los valores constitucionales vincula también a los medios privados de comunicación, que deberán respetarlos.

En cualquier caso, la vinculación de los medios públicos, sean autonómicos o locales, es mayor. En ese sentido el artículo 211 indica que los medios de comunicación de gestión directa por la Junta o las corporaciones locales orientarán su actividad a la promoción de los valores educativos y culturales andaluces. Con ese objeto, se garantiza el derecho de acceso a dichos medios de las asociaciones, organizaciones e instituciones representativas de la diversidad política, social y cultural de Andalucía.

Por ello, tiene especial significado la previsión de un servicio público de radiotelevisión (artículo 210.1). El artículo 210.2 indica que se podrán otorgar a entidades y corporaciones públicas y a los particulares concesiones administrativas para la gestión indirecta del servicio público de radiotelevisión. El régimen jurídico de concesión, esto es, la autorización para la gestión privada de una prestación que se considera un servicio público esencial, permite aplicar también a los medios privadas algunas formas de control contempladas en el pliego de condiciones de la concesión.

Pero el dato más relevante en este punto es que según el artículo 210.3 la Junta de Andalucía gestionará directamente un servicio de radiotelevisión pública. Supone un límite al régimen de concesión previsto en el apartado anterior. El Estatuto impide la concesión para que empresas privadas gestionen la radiotelevisión pública andaluza, esto es, su privatización.

25.3. Especial obligación de respeto a los derechos, libertades y valores constitucionales en los medios audiovisuales. El Consejo Audiovisual de Andalucía.

Esa obligación de respeto a los derechos, libertades y valores constitucionales se acentúa en los medios audiovisuales, públicos y privados, por el especial riesgo

que suponen para la juventud y la infancia; así como las mayores posibilidades que existen en el mundo audiovisual de vulnerar el principio de igualdad de género.

En ese sentido, el Estatuto regula, si bien fuera del Título VIII, el Consejo Audiovisual de Andalucía. Su previsión estatutaria resulta trascendente pues significa que el legislador autonómico no podrá disponer sobre su existencia y configuración básica.

Según el artículo 131 es una autoridad audiovisual independiente a la que corresponde velar por el respeto de los derechos y libertades y valores constitucionales y estatutarios, especialmente por la protección de la juventud y de la infancia en relación al contenido de la programación de los medios de comunicación. También deberá velar por el cumplimiento de la normativa vigente tanto en materia audiovisual como de publicidad.

Su competencia alcanza tanto a los medios públicos como a los privados. En relación a los segundos se plantean los problemas más importantes pues su actuación no puede limitar la libertad de expresión, debe garantizarse la independencia de sus miembros y tender a la autorregulación. Todo ello deberá concretarse en la ley que regule su composición, competencia y funcionamiento a la que se refiere el artículo 131.3.

25.4. El control parlamentario de los medios de comunicación social gestionados por la Junta de Andalucía.

Resulta reseñable que el Estatuto se haya ocupado de forma expresa de asegurar el control parlamentario de los medios de comunicación social gestionados por la Junta de Andalucía, en aras de la neutralidad informativa que les resulta exigible. En ese sentido, el control tendrá por objeto velar por los principios de independencia, pluralismo y objetividad, así como por una óptima gestión económica y financiera (artículo 214.4)

El control ordinario se efectuará a través de una Comisión Parlamentaria, en los términos que establezca el Reglamento de la Cámara, según el artículo 214.1. Pero acaso la forma de control más novedosa es la previsión estatutaria de que la elección del director o directora de la Radiotelevisión Pública Andaluza corresponde al Pleno del Parlamento. Además, se hará por mayoría cualificada, lo que impone el consenso entre las diversas fuerzas políticas. Con ello, la elección parlamentaria con mayoría cualificada no podrá ser modificada por el legislador autonómico.

25.5. El fomento de la cultura andaluza y la modalidad lingüística de Andalucía.

El artículo 212 pretende vincular los medios de comunicación social a la cultura andaluza desde dos perspectivas distintas. Por un lado, obliga a los medios públicos a promover la cultura andaluza, tanto en sus formas tradicionales como en las nuevas creaciones. Por otro lado, les impone también la obligación de que fomenten el desarrollo audiovisual en Andalucía, con referencia específica a la incipiente producción cinematográfica.

En otro sentido, el artículo 213 señala que los medios audiovisuales públicos promoverán el reconocimiento y uso de la modalidad lingüística andaluza, en sus diferentes hablas. Este precepto acaso no ha sido bien entendido fuera de Andalucía. Se pretende poner en valor las hablas andaluzas a través de los medios de comunicación en aras de superar la tradicional exclusión de éstos de las personas que las usan, al vincularse con estereotipos negativos.

25.6. El reparto de competencias en la materia medios de comunicación social.

Finalmente, procede recordar que ese Título competencial se enmarca en el reparto competencial de la materia medios de comunicación social al que se refiere el artículo 69. Estamos ante una materia de competencia compartida, en la que corresponde a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución a partir de las bases establecidas por el Estado. Por tanto, las previsiones de este Título se hacen respetando la legislación básica estatal.

Específicamente, sobre la comunicación audiovisual, el artículo 69.4 establece la competencia compartida sobre ordenación, regulación y control de los servicios que utilicen soportes y tecnologías dirigidos al público de Andalucía. También sobre las ofertas de comunicación audiovisual si se distribuyen en el territorio de Andalucía.

De cualquier modo, existe un ámbito de competencia exclusiva, siquiera de carácter organizativo. Alcanza a la organización de la prestación del servicio público de comunicación audiovisual de la Junta. También a los servicios públicos de comunicación audiovisual de ámbito local, pero en este caso respetando la garantía de la autonomía local. Desde ese espacio competencial, la Comunidad Autónoma podrá crear y mantener los medios de comunicación social necesarios para el cumplimiento de sus fines.

26. RELACIONES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA CON EL ESTADO Y CON OTRAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

El Estatuto de 2007 contiene un tratamiento más amplio de las relaciones institucionales. Parte de los principios sobre los que debe articularse el funcionamiento armónico del Estado autonómico: colaboración, lealtad mutua y participación autonómica en las decisiones del Estado. Además, resuelve bien la difícil relación entre bilateralidad y multilateralidad, mediante el desarrollo de las relaciones bilaterales, específicamente de las funciones de la Comisión bilateral, sin perjuicio siempre de la participación de Andalucía en los órganos y procedimientos multilaterales, según el interés particular o general del asunto. Sorprende, acaso, la parquedad en la regulación de los convenios de colaboración con el Estado pues algunos elementos podían hacerse incluido directamente en el Estatuto.

En definitiva, el nuevo Estatuto nos ofrece un modelo de relación con el Estado y las restantes Comunidades Autónomas que permite afrontar el futuro desde la lógica de la colaboración, la lealtad y la participación entre Andalucía y el Estado pues se institucionalizan los cauces que pueden evitar o aminorar los conflictos territoriales, especialmente con el Estado.

26.1. Un modelo más detallado de relaciones institucionales en el nuevo Estatuto.

Las relaciones institucionales de Andalucía con el Estado y otras Comunidades Autónomas tienen un tratamiento más detallado en el nuevo Estatuto. En el Estatuto de 1981 únicamente se dedicaban a esta cuestión dos artículos, el 72 y el 73. En el primero de ellos se regulaban las relaciones de colaboración con otras Comunidades Autónomas y en el segundo se hacía una referencia somera a las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado.

Ahora, el Título V del Estatuto, más allá de las relaciones con la Unión Europea y la acción exterior, intenta delimitar el marco de relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma a partir de los principios basilares de colaboración con el Estado y las restantes Comunidades Autónomas y participación de Andalucía en las decisiones del Estado.

Debe valorarse positivamente la relevancia que da el nuevo Estatuto a las relaciones de colaboración. Uno de los problemas advertidos en el funcionamiento del Estado autonómico durante estos veinticinco años ha sido la ausencia de una “cultura de la colaboración”.

Sin embargo, esta regulación estatutaria de las relaciones institucionales, de las relaciones de colaboración en definitiva, tiene algunas limitaciones pues el marco de relación previsto en el Estatuto debe encuadrarse en el común para toda España. Ocurre que en un deficiente marco común de colaboración, el nuevo Estatuto de Andalucía plantea un modelo de relaciones institucionales más perfeccionado. La dificultad estribaba en que ese modelo no fuera contradictorio con el deficientemente bosquejado para todo el Estado.

El Estatuto de Andalucía parece haber resuelto bien esta difícil cuestión. Se encuadra sin roces en el modelo común y, a su vez, concreta con más detalle los órganos y procedimientos de relación bilateral con el Estado, para los asuntos de interés específico, que no afectan a otros territorios.

26.2. Principios que rigen las relaciones institucionales.

Sistematizando el contenido de distintos preceptos del Título IX del Estatuto podemos decir que las relaciones institucionales de Andalucía están guiadas por tres principios: colaboración, lealtad institucional y participación en las decisiones del Estado.

El principio de colaboración está recogido el artículo 219, con la referencia específica a algunas de sus modalidades, en concreto, el mutuo auxilio y la cooperación en las actuaciones respectivas. De manera más concreta el art. 221 señala, por un lado, que la Junta de Andalucía colaborará con el Estado mediante órganos y procedimientos multilaterales en los asuntos de interés común y, por otro, que en el ámbito de sus respectivas competencias podrán suscribir instrumentos de colaboración adecuados al cumplimiento de objetivos de interés común. Resulta significativo que se recoja expresamente en el Estatuto, siquiera de forma somera, en sus dos formas: como principio y luego también su plasmación en concretos instrumentos de colaboración.

El principio de lealtad institucional constituye una de las claves de bóveda de un Estado descentralizado, y apenas se ha tenido en cuenta hasta la actualidad en España. La jurisprudencia constitucional apenas le ha prestado atención y tampoco aparece en textos normativos. Sin embargo, pese a esa omisión expresa, la lealtad institucional es una premisa necesaria para un funcionamiento integrado del Estado autonómico. Consiste en el respeto recíproco de todas las partes implicadas a los intereses propios de los demás. Por ello, resulta muy adecuada su expresa mención estatutaria pues supone su reconocimiento jurídico desde la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma.

Finalmente, otra de las aportaciones del nuevo Estatuto es la participación en las decisiones estatales, bien en la adopción de una decisión política de alcance

general o en el ejercicio de las facultades competenciales constitucionalmente reservadas al Estado. La importancia de la participación radica en que supone sustituir la lógica de la yuxtaposición por la de la colaboración. Expresa la voluntad de Andalucía de implicarse en las decisiones del Estado.

Lógicamente, esa participación en las decisiones del Estado no puede establecerla la Comunidad Autónoma de forma unilateral. En este sentido, según el art. 218 del Estatuto: la Comunidad Autónoma participará en las decisiones o instituciones del Estado y de la Unión Europea de acuerdo con lo que establezcan en cada caso la Constitución, la legislación del Estado y la normativa de la Unión Europea. El Estatuto no pretende imponer esa participación autonómica sino que plantea la voluntad autonómica de participar en la gobernación del Estado.

26.3. La dialéctica bilateralidad-multilateralidad.

Es importante aclarar la relación entre bilateralidad y multilateralidad en las relaciones institucionales pues ha sido objeto de cierta polémica. El Estatuto no pretende anteponer la relación bilateral de la Comunidad Autónoma con el Estado a la multilateral entre todas las Comunidades Autónomas, en igualdad de condiciones.

El art. 219.1 dice que “para los asuntos de interés específico de la Comunidad Autónoma se establecerán los correspondientes instrumentos bilaterales de relación” y “en los asuntos de interés general, Andalucía participará a través de los procedimientos o en los órganos multilaterales que se constituyan”. La distinción resulta clara, aunque quizá el orden debía haber sido el contrario. Cuando se trate de asuntos de interés general, esto es, que afecten a todos los territorios, Andalucía participa, junto a las restantes Comunidades Autónomas, en el procedimiento de toma de decisión y cuando el asunto es de interés específico de la Comunidad Autónoma se utilizarán procedimientos y órganos bilaterales.

A partir de esta nítida distinción, el Estatuto se detiene únicamente en la regulación de los instrumentos bilaterales de relación. Y no puede ser de otra forma, esto es, lo que no podría hacer un Estatuto de una determinada Comunidad Autónoma es regular los instrumentos multilaterales.

Así, dedica el art. 220 a la Comisión Bilateral de Cooperación Junta de Andalucía-Estado. Está definida en el Estatuto como el marco general y permanente de relación entre los Gobiernos de la Junta de Andalucía y del Estado a los efectos de establecer las pertinentes relaciones de colaboración y participación en el ejercicio de las competencias respectivas y como cauce de información de las respectivas políticas públicas y asuntos de interés común. En ese sentido, sus funciones son deliberar, hacer propuestas y, si procede, adoptar acuerdos en distintos

ámbitos de interés común. Estamos ante un órgano que deberá ser creado, una vez entré en vigor el nuevo Estatuto, con las determinaciones que se establecen en el propio Estatuto: número igual de representantes del Estado y de la Junta y reuniones al menos dos veces al año y siempre que lo solicite alguna de las partes.

Este órgano puede cumplir una importante función, si existe la necesaria voluntad política, para hacer efectivos los dos nuevos principios que se incorporan al Estatuto, más allá de la colaboración: la lealtad institucional y la participación autonómica en las decisiones del Estado. Frente al conflicto, que ha caracterizado las relaciones Comunidad Autónoma-Estado deberá imponerse la colaboración, la lealtad institucional y la participación de todos en el proyecto común. En ese sentido, la Comisión Bilateral no debe servir para exacerbar los intereses propios frente al Estado sino para encontrar cauces de entendimiento y acuerdo que eviten o aminoren los conflictos territoriales.

26.4. Instrumentos de colaboración con el Estado.

De forma somera, el art. 221.2 indica “el Consejo de Gobierno y el Gobierno central en el ámbito de sus correspondientes competencias, podrán suscribir instrumentos de colaboración adecuados al cumplimiento de objetivos de interés común”. El uso de expresiones genéricas permite diversas interpretaciones, sin ceñirse a un determinado instrumento como pueden ser los convenios de colaboración. Hubiera sido posible, y acaso deseable, una mayor concreción en este punto.

Resulta criticable la ausencia de plazo para la publicación de estos “instrumentos de colaboración”, especialmente los convenios. Hubiera sido aconsejable una obligación jurídica más taxativa, con plazos perentorios de los que se deriven consecuencias jurídicas cuando son incumplidos. De esta forma se garantizaría a los ciudadanos la posibilidad de conocer los acuerdos a los que han llegado las distintas administraciones.

Por el contrario, parece adecuada la omisión de referencias al régimen jurídico de estos instrumentos de colaboración, pues corresponde establecerlo al Estado. La ausencia de una concreta regulación legislativa de los convenios, más allá de lo que establece el artículo 6 de la Ley 30/1992, no puede ser cubierta desde los ordenamientos autonómicos pues puede tener efectos contraproducentes, al diferenciar su régimen jurídico en los distintos territorios. El régimen jurídico de los convenios que firma el Estado con las CCAA debe ser el mismo en todos los territorios, no puede tener un alcance distinto en las diversas CCAA, aunque para ello, es necesario que el Estado establezca con claridad su contenido.

En este contexto parece loable que el Estatuto no haya coadyuvado a incrementar la confusión. En todo caso, podría haber hecho referencia a la posibilidad

de que a través de una ley autonómica se regule el procedimiento interno para que la CA manifieste su voluntad y suscriba un convenio de colaboración.

26.5. Relaciones con otras Comunidades Autónomas.

El artículo 226 del nuevo Estatuto recoge de forma casi literal lo establecido en el art. 72 del Estatuto de 1981. Así, en el marco del art. 145.2 de la Constitución española se contiene la distinción entre convenios de colaboración y acuerdos de cooperación. Los convenios de colaboración para la gestión y prestación conjunta de servicios propios de la misma deberán ser comunicados a las Cortes Generales y si está no pone objeciones entran en vigor a los sesenta días de la comunicación (eran treinta en el primer Estatuto). Si alguna de las Cámaras pone objeciones se tramita como acuerdo de cooperación y requiere la autorización de las Cortes Generales.

El rasgo más destacado de la regulación estatutaria es la centralidad del Parlamento autonómico pues los convenios se celebran “en los supuestos, condiciones y requisitos que determine el Parlamento”.

La única novedad respecto al precepto del Estatuto de 1981, más allá de la ampliación a sesenta días del momento de la entrada en vigor tras la comunicación a las Cortes Generales, para asimilarse a lo que dicen otros Estatutos, es la previsión de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma (artículo 226.4), aunque, como antes decíamos en relación a los instrumentos de colaboración con el Estado, no se establece un plazo máximo para esa publicación, lo que relativiza su importancia.

Finalmente, anotamos dos previsiones sobre estas relaciones de colaboración horizontales, esto es, entre Comunidades Autónomas. Por un lado, se prevén expresamente, como ya se hacía en 1981, los convenios con otras Comunidades Autónomas para la celebración de actos de carácter cultural dirigidos a los residentes de origen andaluz. Por otro lado, se menciona que la Comunidad Autónoma de Andalucía mantendrá unas especiales relaciones de colaboración, cooperación y asistencia con las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

26.6. Participación en la designación de órganos constitucionales y de organismos económicos y sociales.

El principio de participación de Andalucía en las decisiones del Estado se manifiesta en dos ámbitos: la participación autonómica en el ejercicio de las competencias estatales, a través de la emisión de informes o de la intervención de la Comisión bilateral, y la participación autonómica en la designación de los integrantes de diversos organismos de ámbito estatal. Ahora nos ocupa la

participación en las decisiones del Estado a través de la designación de los integrantes de diversos organismos.

La participación en los procesos de designación en los órganos constitucionales se regula en este Título (art. 224). Sin embargo, de forma algo sorprendente, la participación en los procesos de designación de los miembros de los organismos económicos y sociales se ha ubicado en el Título dedicado a las competencias, concretamente en el artículo 87. Al ser un procedimiento participado debería estar en el título de las relaciones institucionales y no en el de las competencias.

Ciertamente, estas previsiones estatutarias han provocado un cierto debate político. El resultado final es la redacción dada a estos preceptos en el Estatuto de Andalucía, en la que se mantiene la voluntad política autonómica de participación, pero se indica con claridad que se hará en el marco de lo que establezca la legislación del Estado, sin condicionar, por tanto, a ésta. Vamos a analizarlo en los dos supuestos antes apuntados: participación en órganos constitucionales y en organismos económicos y sociales.

En el primer supuesto, señala el artículo 224 de manera muy parca: “La Junta de Andalucía participa en los procesos de designación de los órganos constitucionales en los términos que dispongan las leyes o, en su caso, el ordenamiento parlamentario”. Por un lado, no se mencionan expresamente los órganos constitucionales a los que se refiere, aunque podemos suponer que son el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, como se dice expresamente en el Estatuto catalán. Por otro lado, y esto es lo importante, la participación se hace “en los términos que dispongan las leyes o, en su caso, el ordenamiento parlamentario”.

Si las leyes que regulan estos órganos no prevén la participación autonómica, este precepto estatutario no es vinculante, esto es, no impone esa participación autonómica. Se nos presenta como una norma de naturaleza programática; establece un objetivo político que no puede ser logrado por el productor de la norma.

Lo mismo ocurre con el artículo 87, que se refiere a organismos económicos y sociales. Estos organismos están regulados en leyes estatales que no prevén en la actualidad esa participación autonómica. Obviamente no puede hacerlo el Estatuto de una Comunidad Autónoma, sólo para ese territorio, excepcionando el modo de designación previsto en la ley reguladora, aplicable en todo el Estado. Por ello, se dice de forma muy nítida que la participación de la Comunidad Autónoma en los procesos de designación “se llevará a cabo en los términos que establezcan la Constitución y la legislación estatal aplicable” (art. 87.1).

En cualquier caso, advertimos dos diferencias en relación a los órganos constitucionales.

En primer lugar, ahora se indican expresamente cuáles son esos organismos económicos y sociales en cuyo proceso de designación de sus miembros pretende participar la Comunidad Autónoma: Banco de España, Comisión Nacional del Mercado de Valores, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, Tribunal de Cuentas, Consejo Económico y Social, Agencia Tributaria, Comisión Nacional de la Energía, Agencia Española de Protección de Datos, Consejo de Radio y Televisión.

En segundo lugar, se hace una referencia específica al procedimiento de designación que “corresponde al Parlamento o bien con su acuerdo”. Esta previsión es adecuada pues la función del Estatuto de Autonomía en este ámbito se ciñe a regular, en su caso, el procedimiento de designación de representantes autonómicos para el supuesto de que la legislación general del Estado prevea la participación autonómica y la formulación estatutaria sólo puede hacerse en la forma de mandato no vinculante para el legislador estatal, de naturaleza programática.

26.7. Comparecencia de senadores ante el Parlamento.

El artículo 223 del Estatuto señala que “los senadores elegidos o designados por Andalucía podrán comparecer ante el Parlamento en los términos que establezca su Reglamento para informar de su actividad en el Senado”. Estamos ante una novedosa previsión que pretende una mayor relación del Senado, formalmente cámara de representación territorial, y el Parlamento autonómico.

En cualquier caso, la situación de los senadores designados por el Parlamento andaluz para representar a la Comunidad Autónoma en el Senado y los elegidos directamente por los ciudadanos en las provincias andaluzas en las elecciones generales no es la misma. A los primeros se les puede obligar a comparecer ante el Parlamento autonómico que los ha designado mientras que a los segundos no, pues han sido elegidos directamente por los ciudadanos. Respecto a éstos, la previsión siempre deberá tener un carácter no obligatorio. No obstante, al utilizarse la expresión “podrán comparecer” se evita el carácter impositivo.

26.8. Representación de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

El capítulo del Estatuto dedicado a las relaciones con el Estado termina, como lo hacía el de 1981, con una referencia a que corresponde al Presidente de la Junta la representación de la Comunidad Autónoma de Andalucía en sus relaciones con el Estado. Se ha eliminado respecto a la redacción anterior la mención a que también representa a la Comunidad Autónoma en sus relaciones con el Estado.

27. LA ACCIÓN EXTERIOR DE ANDALUCÍA. LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO.

El Estatuto de 1981 no contenía muchas referencias a la acción exterior de la Comunidad Autónoma. Esta limitación se debía a un entendimiento todavía muy limitado de las facultades de la Comunidad Autónoma motivado por una interpretación expansiva de las competencias del Estado sobre relaciones internacionales.

El Estatuto de 2007 parte ya de una comprensión más precisa del título competencial sobre relaciones internacionales, establecida por la jurisprudencia constitucional, que le permite desarrollar esta materia en el ámbito de sus competencias. La Comunidad no se limita ahora a tener un derecho de información sobre los Tratados y Convenios internacionales y la facultad de instar al Gobierno de la Nación su celebración en determinados ámbitos materiales. Con el nuevo Estatuto, la Comunidad Autónoma puede también expresar su parecer, puede integrarse en las delegaciones negociadoras, puede participar directa o indirectamente en organizaciones internacionales y tiene capacidad para celebrar acuerdos de colaboración. Además, su facultad para instar al Gobierno de la Nación la celebración de Tratados y Convenios se extiende a todo su ámbito competencial.

Hay que destacar también las previsiones establecidas en el Estatuto en relación con la cooperación al desarrollo. Se trata de una novedad importante respecto del Estatuto de 1981, especialmente si tenemos en cuenta el contexto de evolución acelerada del proceso de globalización en que este nuevo Estatuto se aprueba. Por último, el Estatuto contiene también nuevos preceptos relativos a la cooperación interregional y transfronteriza.

27.1. *La Acción exterior de Andalucía.*

El Estatuto de 1981 no contenía muchas referencias a la acción exterior de la Comunidad Autónoma. Esta limitación se debía a un entendimiento todavía muy limitado de las facultades de la Comunidad Autónoma motivado por una interpretación expansiva de las competencias del Estado sobre relaciones internacionales (artículo 149.1.3º CE).

Así, en el artículo 23 se indicaba que: «1. La Junta de Andalucía será informada, en la elaboración de los Tratados y Convenios Internacionales, así como de los proyectos de legislación aduanera, en cuanto afecten a materias de su específico interés.

2. La Comunidad Autónoma adoptará las medidas necesarias para la ejecución de los Tratados y Convenios Internacionales en lo que afecten a las materias atribuidas a su competencia, según el presente estatuto.

3. Conforme a lo establecido en el artículo 12.3.4, la Junta de Andalucía podrá dirigirse al Gobierno de la Nación instándole a la celebración de Convenios o Tratados con países de recepción de emigrantes andaluces para una especial asistencia a los mismos».

Como se puede ver, aparte del derecho a ejecutar los Tratados en las materias de su competencia, el Estatuto de 1981 se limitaba a contemplar un derecho de información así como una facultad de instar la celebración de Tratados y convenios al Gobierno de la Nación, relacionada exclusivamente en el artículo 23.3 con la asistencia a los emigrantes andaluces en el extranjero. Esa facultad de instar era ampliada, no obstante, en el artículo 72.5 al ámbito cultural en relación con determinados Estados: «La Comunidad Autónoma podrá solicitar del Gobierno que celebre y presente, en su caso, a las Cortes Generales, para su autorización, los tratados o convenios que permitan el establecimiento de relaciones culturales con los Estados con los que mantenga particulares vínculos culturales o históricos».

El Estatuto de 2007 parte ya de una comprensión más precisa del título competencial sobre relaciones internacionales, establecida por la jurisprudencia constitucional, que le permite desarrollar esta materia en el ámbito de sus competencias. El Estatuto dedica un capítulo completo, el Capítulo IV del Título IX (Relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma) a la Acción exterior de la Comunidad Autónoma.

En ese Capítulo se reafirma el derecho de información ya previsto en el Estatuto de 1981 que se completa con una facultad de expresar su criterio. Así en el artículo 240.1 se indica que: «La Junta de Andalucía será previamente informada por el Estado de los actos de celebración de aquellos tratados y convenios internacionales que afecten directa y singularmente a materias de su competencia. Una vez recibida la información emitirá, en su caso, su parecer y podrá dirigir al Estado las observaciones que estime pertinentes».

Hay que tener en cuenta, además que entre las funciones de hacer propuestas y adoptar acuerdos encomendadas a la Comisión Bilateral de Cooperación Junta de Andalucía-Estado se contempla en el artículo 220.2.h) «El seguimiento de la acción exterior del Estado que afecte a las competencias propias de la Comunidad Autónoma de Andalucía».

Al mismo tiempo, se prevé ahora la posibilidad de que la Junta de Andalucía pueda participar en las delegaciones negociadoras, de acuerdo con lo dispuesto en

el apartado 2 del artículo 240: «Cuando se trate de tratados y convenios que afecten directa y singularmente a la Comunidad Autónoma, la Junta de Andalucía podrá solicitar su participación en las delegaciones negociadoras». La participación de la Junta de Andalucía se concreta en relación con los países fronterizos con Andalucía en el artículo 244, en virtud del cual: «La Comunidad Autónoma participará en los foros y encuentros de colaboración entre el Estado español y los países fronterizos con Andalucía».

A estas posibilidades de participación a través de las delegaciones y representaciones estatales se une la de suscribir acuerdos de colaboración, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 241: «La Junta de Andalucía, para la promoción de los intereses andaluces, podrá suscribir acuerdos de colaboración en el ámbito de sus competencias. Con tal fin, los órganos de representación exterior del Estado prestarán el apoyo necesario a las iniciativas de la Junta de Andalucía».

También se prevé, por el artículo 242, la posible participación directa o indirecta de la Junta de Andalucía en organismos internacionales: «La Junta de Andalucía participará en los organismos internacionales en asuntos de singular relevancia para la Comunidad Autónoma, en el seno de la delegación española. Podrá hacerlo directamente cuando así lo permita la normativa estatal».

Por su parte, la facultad de instar al Estado para la celebración de Tratados y Convenios, no queda reducida ya a materias culturales (aunque se contempla específicamente esta vertiente en el artículo 243) sino que se extiende, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 240 a todas las materias que son competencia de la Comunidad: «La Junta de Andalucía podrá solicitar del Estado la celebración de tratados internacionales en materias de su competencia».

Por otro lado, se reitera la competencia de la Comunidad Autónoma, ya prevista en el Estatuto de 1981, para ejecutar los Tratados y Convenios en el marco de sus competencias propias. Así, en el apartado 4 del artículo 240 se indica que: «La Comunidad Autónoma adoptará las medidas necesarias para la ejecución de los tratados y convenios internacionales en lo que afecten a las materias atribuidas a su competencia, según el presente Estatuto».

27.2. La cooperación al desarrollo.

Hay que destacar también las previsiones establecidas en el Estatuto en relación con la cooperación al desarrollo. A esta materia se dedica el Capítulo V del Título IX. Se trata también de una novedad importante respecto del Estatuto de 1981, especialmente si tenemos en cuenta el contexto de evolución acelerada del proceso de globalización en que este nuevo Estatuto se aprueba. El artículo 245.1 sienta el principio de que «El pueblo andaluz participa de la solidaridad interna-

cional con los países menos desarrollados promoviendo un orden internacional basado en una más justa redistribución de la riqueza».

Este principio se concreta en el apartado 2 del artículo 245, en el sentido de que «La Comunidad Autónoma de Andalucía desplegará actividades de cooperación al desarrollo en dichos países, dirigidas a la erradicación de la pobreza, la defensa de los derechos humanos y la promoción de la paz y los valores democráticos, particularmente en Iberoamérica el Magreb y el conjunto de África». Por su parte, el apartado 3 de ese mismo artículo contiene previsiones especiales respecto de determinados países: «Serán también objeto de atención preferente las políticas de cooperación al desarrollo con países vecinos o culturalmente próximos, o que se concierten con Estados receptores de emigrantes andaluces y andaluzas o de procedencia de inmigrantes hacia Andalucía».

Por último, en el artículo 247 se indica que «La Junta de Andalucía impulsa y coordina las acciones exteriores de las Corporaciones locales, de los organismos autónomos y de otros entes públicos de Andalucía en materia de cooperación exterior, respetando la autonomía que en cada caso corresponda».

27.3. La cooperación transfronteriza.

La cooperación interregional y transfronteriza es también objeto de atención por el nuevo Estatuto. Parte de esa atención se contiene en el mismo Capítulo V del Título IX, relativo a la cooperación al desarrollo. Así, el artículo 246 hace referencia específica a la cooperación interregional y transfronteriza: «La Junta de Andalucía promoverá la formalización de convenios y acuerdos interregionales y transfronterizos con regiones y comunidades vecinas en el marco de lo dispuesto en la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la normativa europea de aplicación».

Esta materia es abordada también, previamente, en el Capítulo III del Título IX, relativo a las relaciones con las instituciones de la Unión Europea. En ese Capítulo se contienen referencias a la Unión Europea que están relacionadas con la cooperación con otras regiones europeas y con el impulso de la participación de los entes regionales o territoriales en la arquitectura europea. Así, el artículo 239 establece en su primer apartado que:

«La Junta de Andalucía promoverá la cooperación, y establecerá las relaciones que considere convenientes para el interés general de Andalucía, con las regiones europeas con las que comparta objetivos e intereses». Por su parte, en segundo apartado de precepto incorpora un mandato específico a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma: «Los poderes públicos de Andalucía impulsarán la presencia de las regiones en la definición de las políticas de la Unión Europea».

28. RELACIONES CON LA UNIÓN EUROPEA. REFERENCIAS GENERALES. FASE ASCENDENTE Y DESCENDENTE.

El Estatuto de 1981 no contenía ninguna referencia a Europa. Esa ausencia era normal si tenemos en cuenta que España no se había incorporado todavía a las Comunidades Europeas. El Estatuto 2007, sin embargo, es profundamente europeísta. Baste señalar que contiene más de cincuenta menciones a Europa o a la Unión Europea, lo que da cuenta de la importancia que le ha dado a esta cuestión.

Por lo que se refiere a la participación en las fases ascendente y descendente, esta materia es totalmente nueva en el Estatuto. Por un lado, se regula la participación de la Comunidad Autónoma en la fase ascendente, tanto en su vertiente indirecta (participación en la formación de la posición del Estado ante la Unión Europea) como directa (participación en las delegaciones españolas ante las instituciones de la Unión Europea, con la posibilidad de asumir la Presidencia en los supuestos relacionados con las competencias exclusivas de Andalucía, de acuerdo con lo que disponga la normativa aplicable). Esa participación en la fase ascendente se establece tanto con un carácter multilateral cuanto bilateral en relación con los asuntos que le afectan exclusivamente a Andalucía. Por otro lado, se regula la participación de la Comunidad Autónoma en la fase descendente, estableciéndose que la Junta de Andalucía desarrolla y ejecuta el derecho de la Unión Europea en las materias de su competencia (principio de autonomía institucional).

28.1. Relaciones con la Unión Europea. Referencias generales.

El Estatuto de 1981 no contenía ninguna referencia a Europa. Esa ausencia era normal en ese momento si tenemos en cuenta que España no se había incorporado todavía a las Comunidades Europeas. No obstante, desde que se produjo esa incorporación, el 1 de enero de 1986, han pasado más de veinte años en los que el propio proceso de integración europea ha experimentado transformaciones esenciales.

La última fase de esas transformaciones está representada por el proceso de constitucionalización de la actual Unión Europea cuyo punto de partida ha sido la elaboración del Tratado Constitucional suscrito el 29 de octubre de 2004 en Roma. Si bien la entrada en vigor del Tratado Constitucional es incierta, como consecuencia del resultado negativo de los procesos refrendatarios en Francia y en Holanda, el proceso de constitucionalización tendrá que seguir su curso histórico hasta culminar con un auténtico documento constitucional que haga posible una intensificación de la integración política.

Si el primer Estatuto no contenía ninguna referencia a Europa, del nuevo Estatuto de Andalucía cabe decir que contiene más de cincuenta menciones a Europa o a la Unión Europea, lo que da cuenta de la importancia que le ha dado a esta cuestión. Esas menciones, que se manifiestan ya en sentido amplio en el Preámbulo por referencia a la singular posición geográfica de Andalucía, parten del propio artículo 1 del Estatuto, que en su apartado 4 proclama: «La Unión Europea es ámbito de referencia de la Comunidad Autónoma, que asume sus valores y vela por el cumplimiento de sus objetivos y por el respeto de los derechos de los ciudadanos europeos».

La inserción de Andalucía en el contexto europeo en el que España se integra se manifiesta también en la relación de los objetivos propios de la Comunidad Autónoma. Así en el artículo 10.3.9ª se incluye como objetivo básico «La convergencia con el resto del Estado y de la Unión Europea, promoviendo y manteniendo las necesarias relaciones de colaboración con el Estado y las demás Comunidades y Ciudades Autónomas, y propiciando la defensa de los intereses andaluces ante la Unión Europea».

En relación con la defensa de nuestros intereses ante la Unión Europea, el artículo 236 le otorga rango estatutario a la Delegación de la Junta de Andalucía (ya existente): «La Junta de Andalucía tendrá una Delegación Permanente en la Unión Europea como órgano administrativo de representación, defensa y promoción de sus intereses ante las instituciones y órganos de la misma, así como para recabar información y establecer mecanismos de relación y coordinación con los mismos».

Las referencias a la Unión Europea son constantes en el texto del nuevo Estatuto en relación con aspectos muy diversos e incluyen un capítulo específico, el Capítulo III, dedicado a las relaciones con las Instituciones de la Unión Europea, dentro del Título IX, relativo a las relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma. En ese Título IX, ya el Capítulo I, relativo a las relaciones con el Estado, contiene referencias específicas a la Unión Europea. Así, el artículo 218, indica que «En los supuestos previstos en el presente Título, la Comunidad Autónoma de Andalucía participará en las decisiones o instituciones del Estado y de la Unión Europea de acuerdo con lo que establezcan en cada caso las Constitución, la legislación del Estado y la normativa de la Unión Europea».

También en el Capítulo I del Título IX, el apartado 2 del artículo 220, relativo a las funciones de la Comisión Bilateral Junta de Andalucía-Estado («deliberar, hacer propuestas y, si procede, adoptar acuerdos en los casos establecidos expresamente por el presente Estatuto») enuncia en su apartado g) como ámbito específico sobre el que recaen esas funciones «El seguimiento de la política europea para garantizar la efectividad de la participación de la Comunidad Autónoma de Andalucía en los asuntos de la Unión Europea».

Dentro del Capítulo III del Título IX, el primero de sus preceptos se dedica específicamente a definir las relaciones entre la Comunidad Autónoma y la Unión Europea. De acuerdo con el artículo 230: «Las relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía con las instituciones de la Unión Europea se regirán por lo dispuesto en el presente Estatuto y en el marco de lo que establezca la legislación del Estado».

28.2. Participación de la Comunidad Autónoma en la fase ascendente.

Como hemos indicado, el nuevo Estatuto dedica el Capítulo III del Título IX (relativo a las relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma) a las relaciones con las Instituciones de la Unión Europea. A partir del marco de relación previo establecido en el artículo 230, en el artículo 231 se hace referencia específica a la vertiente interna de la fase ascendente mediante la participación indirecta en la voluntad del Estado, en tres apartados. En el primero de esos apartados se establece un principio general de participación: «1. La Comunidad Autónoma participa en la formación de la posición del Estado ante la Unión Europea en los asuntos relativos a las competencias o a los intereses de Andalucía, en los términos que establecen el presente Estatuto y la legislación sobre la materia».

El segundo de los apartados del artículo 231 hace referencia a los dos mecanismos posibles de participación, multilaterales o bilaterales, en función de la naturaleza de los temas: «2. La Comunidad Autónoma debe participar de forma bilateral en la formación de la posición del Estado en los asuntos que le afectan exclusivamente. En los demás, la participación se realizará en el marco de los procedimientos multilaterales que se establezcan».

Por último, el tercero de los apartados del artículo 231 contiene una referencia a la necesidad de motivación por parte del Estado cuando no asuma la posición de Andalucía en materias de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma. El sentido del término «determinante» es explicitado en el propio precepto por referencia a esa necesidad de motivación de la posición estatal. En las cuestiones que no afecten a las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma, el Estado deberá, al menos, dar trámite a la Comunidad Autónoma para que ésta pueda manifestar su posición:

«3. La posición expresada por la Comunidad Autónoma es determinante en la formación de la posición estatal si afecta a sus competencias exclusivas y si de la propuesta o iniciativa europeas se pueden derivar consecuencias financieras o administrativas de singular relevancia para Andalucía. Si esta posición no la acoge el Gobierno del Estado, éste debe motivarlo ante la Comisión Junta de Andalucía-Estado. En los demás casos dicha posición deberá ser oída por el Estado».

Obviamente, la participación de la Comunidad en estos asuntos requiere una previa información por parte del Estado, por lo que en el artículo 233, relativo a la información del Estado, se establece que: «El Estado informará a la Junta de Andalucía de las iniciativas, las propuestas y proyectos normativos y las decisiones de tramitación en la Unión Europea, así como de los procedimientos que se sigan ante los órganos judiciales europeos en los que España sea parte, en lo que afecte al interés de Andalucía, conforme a lo establecido en la normativa estatal. La Junta de Andalucía podrá dirigir al Estado las observaciones y propuestas que estime convenientes».

La vertiente externa o directa de la fase ascendente se apunta en el artículo 232, relativo a la participación en las decisiones de la Unión Europea, donde se contiene un principio general de participación, de acuerdo con el cual: «Andalucía participará en los procesos de decisión en las instituciones de la Unión Europea directamente o a través de la representación del Estado, en los términos que legalmente se determinen».

Ese principio general de participación está desarrollado en el artículo 234 relativo a la participación y representación en las instituciones y organismos de la Unión Europea. Ese precepto, como todos los que el Estatuto incorpora en relación con la fase ascendente, sigue la regulación actual de esta materia, que desde los acuerdos de 9 de diciembre de 2004 se ha abierto a la dimensión directa de la participación en la fase ascendente:

«1. La Junta de Andalucía participa en las delegaciones españolas ante las instituciones de la Unión Europea en defensa y promoción de sus intereses y para favorecer la necesaria integración de las políticas autonómicas con las estatales y las europeas. Especialmente, participa ante el Consejo de Ministros y en los procesos de consulta y preparación del Consejo y la Comisión, cuando se traten asuntos de la competencia legislativa de la Junta de Andalucía, en los términos que se establezcan en la legislación correspondiente.

2. Cuando se refiera a competencias exclusivas de la Junta de Andalucía, la participación prevista en el apartado anterior permitirá, previo acuerdo y por delegación, ejercer la representación y la presidencia de estos órganos, atendiendo a lo previsto en la normativa que resulte de aplicación».

28.3. Participación de la Comunidad Autónoma en la fase descendente.

La participación en la fase descendente se corresponde, como ya se ha indicado, con el principio de autonomía institucional que forma parte de los principios vertebradores del Derecho de la Unión Europea y que ha sido reconocido por nuestro Tribunal Constitucional. De acuerdo con ese principio, se indica ya en el artículo 42.2.4º, que la Comunidad Autónoma de Andalucía asume, mediante el presente

Estatuto: «Competencias en relación con la aplicación del derecho comunitario, que comprenden el desarrollo y la ejecución de la normativa de la Unión Europea cuando afecte al ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma».

Dentro del Capítulo III del Título IX, esta participación en la fase descendente se desarrolla en el artículo 235 relativo al Desarrollo y aplicación del Derecho de la Unión Europea. En el apartado primero de ese artículo se recoge también el principio de autonomía institucional y se indica que: «1. La Junta de Andalucía desarrolla y ejecuta el derecho de la Unión Europea en las materias de su competencia, de acuerdo con lo que establezca una ley del Parlamento de Andalucía».

Por su parte, el apartado 2 del artículo 235 regula un aspecto específico de esta fase descendente que afecta a las materias compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en los supuestos en los que al Estado le corresponde establecer la normativa básica. En esos supuestos, si la normativa europea cubre el espacio normativo básico que corresponde al Estado, la Comunidad Autónoma podrá desarrollar directamente el Derecho europeo: «2. En el caso de que la Unión Europea establezca una legislación que sustituya a la normativa básica del Estado, la Junta de Andalucía podrá adoptar la legislación de desarrollo a partir de las normas europeas».

Otras cuestiones relativas al desarrollo y aplicación del Derecho europeo por la Comunidad Autónoma tienen que ver con las funciones ejecutivas y, específicamente, con las subvenciones europeas. En este ámbito ha existido cierta polémica debido a que el Estado ha tendido a asumir funciones ejecutivas en materias que eran de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas invocando exigencias derivadas de la aplicación del Derecho europeo. Esa pretensión puede lesionar el principio de autonomía institucional al dar lugar a una alteración del orden interno de competencias establecido en el bloque de constitucionalidad.

El nuevo Estatuto contempla una regulación que intenta hacer frente a esa situación, haciendo posible así el cumplimiento del principio de autonomía institucional. En el apartado 2 del artículo 45, relativo a las competencias sobre Fomento, se indica que:

«En el caso de las competencias exclusivas, la Comunidad Autónoma especificará los objetivos a los que se destinen las subvenciones territorializables de la Administración central y las de la Unión Europea, así como la regulación de las condiciones de otorgamiento y la gestión de su tramitación y concesión. En las competencias compartidas, la Comunidad Autónoma precisará los objetivos de las subvenciones territorializables de la Administración central y de la Unión Europea, completando las condiciones de otorgamiento, y asumiendo toda la gestión incluyendo la tramitación y la concesión. En las competencias ejecutivas,

corresponderá a la Comunidad Autónoma la gestión de las subvenciones territorializables, que incluye su tramitación y concesión».

Por su parte, el apartado 3 de ese mismo artículo establece que «La Comunidad Autónoma participa, en los términos que fije el Estado, en la determinación del carácter no territorializable de las subvenciones estatales y comunitarias y en su gestión y tramitación».

Otros apartados del nuevo Estatuto regulan también esta materia. Así, en el apartado 4 c) del artículo 184 se establece que corresponde a la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Comunidad Autónoma: «Negociar el porcentaje de participación de Andalucía en la distribución territorial de los fondos estructurales europeos». Por otro lado, el artículo 185 se dedica específicamente a la gestión de los fondos europeos, indicando lo siguiente:

«1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la gestión, planificación y ejecución de los fondos europeos destinados a Andalucía y, en general, de los que se canalicen a través de programas europeos, asignados a la misma, en especial de aquellos aprobados en aplicación de criterios de convergencia o derivados de la situación específica de Andalucía.

2. Los fondos que se reciban en estos conceptos podrán ser modulados con criterios sociales y territoriales por la Comunidad Autónoma de Andalucía, dentro del respeto a las normas europeas aplicables».

29. RELACIONES CON LA UNIÓN EUROPEA. PARTICIPACIÓN EN EL CONTROL DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD.

El Tratado Constitucional prevé, mediante el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, que se incorpora como Anexo al Tratado, un mecanismo específico de alerta rápida destinado a garantizar de manera más efectiva esos principios. El Estatuto de 2007, aun siendo consciente de que este Protocolo no está todavía vigente, ha incorporado, con buen criterio, una referencia genérica al mecanismo, a efectos de hacer posible la futura participación de la Comunidad Autónoma en su aplicación. Hay que tener en cuenta que existe un amplio consenso en la Unión Europea sobre la necesidad de este mecanismo de alerta rápida. Por ese motivo, es previsible que el procedimiento de alerta rápida se ponga en marcha incluso si no se culmina el proceso de ratificación del Tratado Constitucional y éste no entra en vigor. De acuerdo con las nuevas previsiones del Estatuto, el Parlamento de Andalucía será consultado previamente a la emisión del dictamen de las Cortes Generales sobre las propuestas legislativas europeas en el marco del procedimiento de control del principio de subsidiariedad y proporcionalidad que establezca el derecho comunitario.

El Tratado Constitucional contiene un mecanismo específico de alerta rápida destinado a garantizar de manera más efectiva los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y también a aplicar la cláusula de flexibilidad. En el segundo párrafo del apartado 3 del artículo I-11 del Tratado Constitucional se establece que «Las instituciones de la Unión aplicarán el principio de subsidiariedad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Los Parlamentos nacionales velarán por el respeto de dicho principio con arreglo al procedimiento establecido en el mencionado Protocolo».

La misma previsión se contiene en el segundo párrafo del apartado 4 del artículo I-11 por relación al principio de proporcionalidad. Por su parte, el apartado 2 del artículo I-18 del Tratado Constitucional determina, en relación con la cláusula de flexibilidad que «La Comisión Europea, en el marco del procedimiento de control del principio de subsidiariedad mencionado en el apartado 3 del artículo I-11, indicará a los Parlamentos nacionales las propuestas que se basen en el presente artículo».

El Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que se incorpora como Anexo al Tratado Constitucional, contempla un control preventivo de naturaleza política que realizarán los parlamentos de los

Estados miembros. Antes de proponer un acto legislativo europeo (salvo en caso de urgencia excepcional que deberá motivarse) la Comisión procederá a amplias consultas que deberán tener en cuenta, cuando proceda, la dimensión regional y local de las acciones consideradas. La Comisión deberá remitir todos sus proyectos legislativos europeos, así como sus proyectos modificados, a los parlamentos nacionales de los Estados miembros al mismo tiempo que al legislador de la Unión. Similares previsiones se contemplan para el Parlamento y el Consejo.

La remisión de los proyectos a los parlamentos nacionales se configura como un trámite preceptivo, aunque no llega a la condición de vinculante el parecer negativo de éstos sobre el cumplimiento de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad hasta el punto de impedir la realización de los proyectos. Se opta por una solución intermedia y se habilita a los parlamentos nacionales para emitir dictámenes motivados relativos al incumplimiento del principio de subsidiariedad.

De ese modo, todo parlamento nacional de un Estado miembro o toda cámara de un parlamento nacional podrá, en el plazo de seis semanas a partir de la fecha de transmisión de la propuesta legislativa de la Comisión, enviar a los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión un dictamen motivado que exponga las razones por las que se considera que la propuesta no se ajusta al principio de subsidiariedad.

Está previsto también que los parlamentos nacionales, en los países con una estructura territorial descentralizada (como ocurre con España) puedan consultar a los parlamentos regionales que posean competencias legislativas. Esta previsión es la que abre la posibilidad de que el Parlamento de Andalucía pueda aportar su criterio sobre el cumplimiento del principio de subsidiariedad, lo que debe valorarse muy positivamente ya que las acciones de la Unión Europea pueden limitar no sólo las competencias estatales sino también las autonómicas.

Hay que tener en cuenta que los dictámenes motivados de los parlamentos tienen cierta eficacia, puesto que pueden obligar a un nuevo estudio del proyecto de acto legislativo europeo. A los efectos de que esos dictámenes sean tenidos en cuenta, se atribuyen dos votos a los parlamentos nacionales de los Estados miembros que cuenten con un sistema parlamentario unicameral, mientras que cada una de las cámaras en un sistema parlamentario bicameral dispondrá de un voto.

Cuando los dictámenes motivados sobre el incumplimiento del principio de subsidiariedad representen al menos un tercio del total de votos atribuidos a los parlamentos nacionales de los Estados miembros (o de una cuarta parte cuando se trate de un proyecto de acto legislativo europeo presentado sobre la base del artículo III-264 de la Constitución relativo al espacio de libertad, seguridad y justicia) el proyecto deberá volverse a estudiar. Tras este nuevo estudio se podrá decidir mantener, modificar o retirar el proyecto, motivadamente.

El nuevo Estatuto, aun siendo consciente de que este Protocolo no está todavía vigente, ha incorporado, con buen criterio, una referencia genérica al mecanismo, a efectos de hacer posible la futura participación de la Comunidad Autónoma en su aplicación. Hay que tener en cuenta que existe un amplio consenso en la Unión Europea sobre la necesidad de este mecanismo de alerta rápida. Por ese motivo, es previsible que el procedimiento de alerta rápida se ponga en marcha incluso si no se culmina el proceso de ratificación del Tratado Constitucional y éste no entra en vigor.

En el nuevo Estatuto, de acuerdo con el artículo 237, relativo a la consulta al Parlamento de Andalucía, «El Parlamento de Andalucía será consultado previamente a la emisión del dictamen de las Cortes Generales sobre las propuestas legislativas europeas en el marco del procedimiento de control del principio de subsidiariedad y proporcionalidad que establezca el derecho comunitario».

Esta previsión estatutaria es especialmente oportuna si tenemos en cuenta que en la redacción del Protocolo (artículo 6) se indica que «Incumbirá a cada Parlamento nacional o a cada cámara de un Parlamento nacional consultar, cuando proceda, a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas».

La expresión «cuando proceda» debe ser interpretada en el futuro en el sentido de que el Parlamento nacional consultará cuando existan Parlamentos regionales con competencias legislativas y que no procede la consulta cuando el Estado miembro no tiene una estructura territorial descentralizada de esta naturaleza. No obstante, no se pueden descartar otras interpretaciones más restrictivas. Por eso la previsión estatutaria es especialmente adecuada para descartar esas posibles interpretaciones restrictivas (que dejarían a las mayorías parlamentarias en las Cortes Generales la decisión, en cada caso, sobre la realización de esa consulta) y para entender que la expresión «cuando proceda» ahora sólo se podrá interpretar en el sentido de que la consulta resulta necesaria por referencia al Parlamento de Andalucía.

30. LA REFORMA DEL ESTATUTO.

El Estatuto de 2007 contiene algunas novedades en la regulación de la reforma estatutaria. Así, se ha incrementado la mayoría necesaria para aprobar la propuesta de reforma, que antes requería tres quintos y ahora requiere dos tercios del Parlamento de Andalucía. Igualmente, se ha modificado la regulación de la autorización del referéndum final, que ahora se considera implícitamente concedida por el Gobierno de la Nación cuando la Ley Orgánica ratifique la reforma del Estatuto. La Junta de Andalucía tiene entonces seis meses como máximo para someter a referéndum la reforma.

Por otro lado, en cuanto al procedimiento simplificado, se ha eliminado la mención a que la reforma tenga por objeto la simple alteración de la organización de los poderes de la Comunidad Autónoma. Ahora se indica tan sólo que cuando la reforma no afectara a las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado se podrá seguir este procedimiento (aunque se regulen aspectos distintos a la simple alteración de la organización de los poderes de la Comunidad Autónoma).

Otra novedad importante es incorporación de un precepto dedicado a la retirada de la propuesta de reforma de las Cortes Generales, que no existía en el Estatuto de 1981. El Parlamento de Andalucía, por mayoría de tres quintos, podrá retirar la propuesta de reforma en tramitación ante cualquiera de las Cámaras de las Cortes Generales antes de que haya recaído votación final sobre la misma.

30.1. Iniciativa de la reforma y procedimiento ordinario.

El nuevo Estatuto dedica el artículo 248 a regular conjuntamente la iniciativa de la reforma y el procedimiento ordinario de reforma. La iniciativa es una regulación general para los dos procedimientos de reforma estatutaria. De acuerdo con el apartado 1 de ese artículo, «La reforma del Estatuto se ajustará al siguiente procedimiento:

- a) La iniciativa de la reforma corresponderá al Gobierno o al Parlamento de Andalucía, a propuesta de una tercera parte de sus miembros, o a las Cortes Generales.
- b) La propuesta de reforma requerirá, en todo caso, la aprobación del Parlamento de Andalucía por mayoría de dos tercios, la aprobación de las Cortes Generales mediante ley orgánica y, finalmente, el referéndum positivo de los electores andaluces y andaluzas».

En lo que se refiere a la iniciativa de la reforma contemplada en el apartado 1 a) no hay cambios sustantivos respecto del primer Estatuto. Tan sólo hay algunas modificaciones de carácter terminológico, ya que el Consejo de Gobierno ahora se denomina simplemente «Gobierno» y el Parlamento de Andalucía es la expresión que se utiliza ahora en lugar de la anterior del «Parlamento andaluz». Por tanto, la iniciativa corresponde en el ámbito autonómico al Gobierno o al Parlamento mientras que por parte del Estado puede ejercitarse por las Cortes Generales. Sí se ha modificado la mayoría necesaria para aprobar la propuesta de reforma, que antes requería mayoría de tres quintos y ahora requiere la mayoría de dos tercios del Parlamento de Andalucía.

Una vez cubiertos los requisitos para la formalización de la iniciativa y su aprobación por el Parlamento de Andalucía, en el nuevo Estatuto, como en el anterior, es posible diferenciar dos procedimientos definidos específicamente como procedimientos de reforma. El procedimiento ordinario y el simplificado. El procedimiento ordinario puede definirse como un procedimiento más rígido pero que es al mismo tiempo aplicable al conjunto del Estatuto, salvo las excepciones que afectan a aspectos específicos del mismo que se rigen por procedimientos simplificados (incluidos los que no se consideran formalmente como reforma del Estatuto).

Este procedimiento reforzado es estrictamente el procedimiento de reforma del Estatuto, el que expresa en mayor medida el sentido de garantía hacia el exterior que la reforma del Estatuto supone. La rigidez de este procedimiento está relacionada con la garantía constitucional del derecho a la autonomía, que opera más hacia el exterior de la comunidad que hacia el interior, puesto que está destinada no a asegurar la supremacía del Estatuto sobre los poderes de la Comunidad, sino a asegurar la supremacía de la Constitución en las relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma.

El procedimiento ordinario va dirigido implícitamente a los aspectos competenciales del Estatuto, que son, obviamente, los que de modo más directo afectan al Derecho a la autonomía. En cuanto garantía del sistema competencial propio, está orientado a impedir que sea rebajado el nivel competencial ya asumido por la Comunidad Autónoma.

Al mismo tiempo, en el procedimiento ordinario tienen una intervención sustantiva las Cortes Generales, que deben aprobarla mediante Ley Orgánica. La intervención de las Cortes está justificada porque a través de esta propuesta de reforma pueden decidirse cuestiones (específicamente las competenciales) que no sólo afectan a la Comunidad Autónoma sino también al Estado. Pero la decisión definitiva corresponde a la ciudadanía andaluza ya que la propuesta de reforma debe ser aprobada necesariamente a través de referéndum para que pueda entrar en vigor.

El nuevo Estatuto prevé también (apartado 2 del artículo 248), como el anterior, que: «Si la propuesta de reforma no es aprobada por el Parlamento o por las Cortes Generales, o no es confirmada mediante referéndum del cuerpo electoral, no podrá ser sometida nuevamente a debate y votación del Parlamento hasta que haya transcurrido un año». Se evita así una posible reiteración sucesiva de propuestas de reforma que puedan generar inestabilidad política.

Por último, a diferencia del texto anterior en el que se indicaba (artículo 74.3) respecto del referéndum que «La ley orgánica que apruebe la reforma del estatuto establecerá el plazo dentro del cual el Gobierno de la nación deberá autorizar la convocatoria del referéndum», en el texto actual se prevé (apartado 3 del artículo 248) que «La Junta de Andalucía someterá a referéndum la reforma en el plazo máximo de seis meses, una vez sea ratificada mediante ley orgánica por las Cortes Generales que llevará implícita la autorización de la consulta».

Naturalmente, la reforma actual ha quedado sometida al procedimiento del artículo 74.3 del anterior Estatuto, de ahí que la Disposición Adicional Quinta, relativa a la convocatoria del referéndum establezca que: «De conformidad con lo establecido en el artículo 74.3 de la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía, una vez aprobada la ley orgánica de reforma de dicho Estatuto, el Gobierno de la Nación autorizará la convocatoria del referéndum previsto en el artículo 74.1 b de la mencionada Ley Orgánica en el plazo máximo de seis meses».

30.2. Procedimiento simplificado.

El procedimiento simplificado está previsto para las reformas que no afecten a las relaciones de la Comunidad con el Estado. Ahora bien, la decisión sobre si la propuesta de reforma afecta o no al Estado, no corresponde en exclusiva a la Comunidad Autónoma. Por el contrario, las Cortes Generales deben ser consultadas y, si se declaran afectadas por la reforma, el procedimiento se reconduce a la vía genérica y reforzada del procedimiento ordinario.

Este procedimiento está regulado en el artículo 249, que debe ponerse en conexión con el 248 en relación con la fase de iniciativa. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 249, «No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, cuando la reforma no afectara a las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado, se podrá proceder de la siguiente manera:

- a) Elaboración y aprobación del proyecto de reforma por el Parlamento de Andalucía.
- b) Consulta a las Cortes Generales.

- c) Si en el plazo de treinta días, a partir de la recepción de la consulta prevista en el apartado anterior, las Cortes Generales no se declarasen afectadas por la reforma, se convocará, debidamente autorizado, un referéndum sobre el texto propuesto.
- d) Se requerirá finalmente la aprobación de las Cortes Generales mediante ley orgánica.
- e) Si en el plazo señalado en la letra c) las Cortes Generales se declarasen afectadas por la reforma, se constituirá una comisión mixta paritaria para formular, por el procedimiento previsto en el Reglamento del Congreso de los Diputados, una propuesta conjunta, siguiéndose entonces el procedimiento previsto en el artículo anterior, dándose por cumplidos los trámites del apartado 1 a) del mencionado artículo».

Como se puede ver, el procedimiento se abre a dos posibilidades distintas. Si las Cortes Generales no se declaran afectadas por la reforma, entonces se convoca directamente el referéndum, ya que la reforma se considera ultimada una vez que es aprobada por el Parlamento de Andalucía. Obviamente, la aprobación posterior de las Cortes Generales mediante Ley Orgánica no supone una intervención sustantiva en una reforma que ya ha sido sometida a referéndum sino la simple formalización de ésta como Ley Orgánica para su incorporación al ordenamiento jurídico.

Si, por el contrario, las Cortes Generales se declaran afectadas por la reforma (porque la reforma afecte a las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado) entonces la reforma deberá tramitarse de acuerdo con el procedimiento ordinario aunque se considera cumplimentada la fase de iniciativa.

En la formulación del Estatuto de 1981 el criterio para seguir uno u otro procedimiento consistía en que la reforma «tuviera por objeto la simple alteración de la organización de los poderes de la Comunidad Autónoma y no afectare a las relaciones de ésta con el Estado». La eliminación del requisito de que la reforma tenga por objeto «la simple alteración de la organización de los poderes de la Comunidad Autónoma» parece razonable ya que existen otros aspectos del Estatuto que pueden ser objeto de reforma y que no afectan a sus relaciones con el Estado, por lo que no tiene sentido que sigan un procedimiento más rígido de reforma. Hay que tener en cuenta, además, que las Cortes Generales tienen siempre la posibilidad de declararse afectadas si estiman que la reforma afecta a las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado.

30.3. Retirada de la propuesta de reforma.

El nuevo Estatuto dedica un precepto a la retirada de la propuesta de reforma de las Cortes Generales. De acuerdo con el artículo 250: «En cualquiera de los dos

procedimientos regulados en los artículos anteriores, el Parlamento de Andalucía, por mayoría de tres quintos, podrá retirar la propuesta de reforma en tramitación ante cualquiera de las Cámaras de las Cortes Generales antes de que haya recaído votación final sobre la misma. En tal caso, no será de aplicación la limitación temporal prevista en el artículo 248.2».

Esta previsión no existía en el anterior Estatuto. Se trata de un precepto muy oportuno porque la normativa que regula hasta ahora esta cuestión es la que se incorpora a las Resoluciones de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 16 de marzo de 1993 y de la Presidencia del Senado de 30 de septiembre de 1993, relativas ambas al procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los estatutos de autonomía.

En la Resolución del Congreso se establece, en el número 1 de su apartado Quinto (aplicable a Andalucía de acuerdo con lo dispuesto en el apartado Séptimo) que «La Asamblea de la Comunidad Autónoma cuyo Estatuto sea objeto de reforma, podrá retirar la propuesta en cualquier momento de su tramitación ante la Cámara». En la del Senado se dispone, en el número 1 de su apartado Quinto (aplicable a Andalucía de acuerdo con lo dispuesto en el apartado Sexto) que «La Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma cuyo Estatuto sea objeto de reforma, podrá retirar la propuesta en cualquier fase del procedimiento anterior a la aprobación definitiva de la propuesta por la Cámara o al último pronunciamiento del Senado sobre la misma, oponiendo su veto o aprobando la propuesta con enmiendas».

Ambas Resoluciones son absolutamente respetuosas con la autonomía de las Comunidades Autónomas ya que impiden que se apruebe en las Cortes Generales una reforma de los Estatutos con la que los parlamentos autonómicos estén en desacuerdo. No obstante lo lógico es que esta materia esté regulada también en los Estatutos porque forman parte del procedimiento de reforma y afectan a la autonomía de las Comunidades Autónomas. La regulación del nuevo Estatuto resulta, por tanto, muy oportuna.

Por lo que se refiere a la mayoría requerida para exigir la retirada de la propuesta de reforma, ésta se corresponde con la que estaba prevista para la aprobación de la propuesta de reforma en la formulación que le dio el Parlamento de Andalucía (tres quintos, como en el primer Estatuto). Al haberse modificado en las Cortes Generales esa mayoría (que ahora son dos tercios) lo lógico hubiera sido que se hubiera modificado también para la retirada de la propuesta.

RESUMEN GENERAL DE LAS NOVEDADES QUE INCORPORA EL ESTATUTO DE 2007

1.- EL PREÁMBULO DEL ESTATUTO.

El Estatuto de 1981 no tenía Preámbulo, aunque en algunas ediciones se incorporara un breve texto de tres párrafos aprobado por el Parlamento de Andalucía, relativo a la referencia a Blas Infante en las ediciones oficiales del Estatuto de Autonomía para Andalucía. El nuevo Estatuto contiene un amplio Preámbulo en el que se define la identidad de Andalucía y su posición en el Estado autonómico. Cabe destacar la referencia a Andalucía como «realidad nacional», enmarcada en un contexto histórico, y el acento que se pone en la especial legitimación democrática de la autonomía andaluza, derivada del 28 de febrero de 1980, así como la voluntad de Andalucía de garantizar la igualdad de status de las Comunidades Autónomas dentro del Estado autonómico.

2.- OBJETIVOS BÁSICOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA.

En el artículo 10 se renuevan, profundizan y mejoran los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma anteriormente establecidos en el artículo 12 del estatuto de 1981, introduciéndose, además, otros nuevos que responden específicamente a circunstancias y necesidades actuales.

Los generales son los mismos que los establecidos en 1981, si bien renovados y profundizados: el principio del Estado social y el principio de igualdad entre los hombres y mujeres de Andalucía. Entre las novedades más significativas cabe anotar la inclusión de las medidas de acción positiva y la promoción de la efectividad de la igualdad de género con un sentido de transversalidad en todos los ámbitos, promoviendo la democracia paritaria, así como el fomento de la calidad de la democracia y la participación de la ciudadanía.

Como objetivos de carácter sectorial cabe destacar los relativos a la conciliación de la vida familiar y laboral, la permanencia y calidad de la educación, el principio de sostenibilidad con referencia al aprovechamiento de los recursos naturales y económicos, del conocimiento y del capital humano, la cohesión social mediante un eficaz sistema de bienestar público, la atención especial a las personas en situación de dependencia, la incorporación del pueblo andaluz a la sociedad del conocimiento, el fomento de la cultura de la paz y el diálogo entre los pueblos y la cooperación internacional, entre otros.

Estos objetivos han de alcanzarse por los poderes públicos mediante la adopción de las medidas adecuadas, especialmente mediante el impulso de la legislación necesaria, la garantía de una financiación suficiente y la eficiencia de las actuaciones administrativas.

3.- DERECHOS.

Se incorpora en el Título I, como novedad radical respecto del Estatuto de 1981, una “Carta de derechos” de contenido predominantemente social, respecto de los cuales se regulan también sus garantías normativas, institucionales y jurisdiccionales.

Se presta igualmente una especial atención a la necesidad de consecución de objetivos de igualdad, con prohibición de todas las causas odiosas de discriminación y, muy significativamente, se introduce la perspectiva de igualdad de género en todos los ámbitos y, en consecuencia, las medidas de afirmación positiva.

4.- DEBERES.

El nuevo Estatuto regula en el artículo 36 el conjunto de los deberes básicos de los andaluces y andaluzas como manifestación de las exigencias de una ciudadanía responsable y comprometida. El Estatuto de 1981 tan sólo se refería genéricamente a los deberes fundamentales establecidos en la Constitución (art. 11).

5.- PRINCIPIOS RECTORES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

El nuevo Estatuto incorpora en el artículo 37, también como novedad y manifestación de su dimensión social, un conjunto de principios o normas directivas de la acción de los poderes públicos, orientadas a garantizar los derechos reconocidos en el Título I y a establecer las condiciones necesarias para alcanzar los objetivos básicos establecidos en el artículo 10.

El reconocimiento y protección de estos principios informará las normas legales y reglamentarias andaluzas, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, y podrán ser alegados ante los jueces y tribunales de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen.

6.- IGUALDAD DE GÉNERO.

Aunque el Estatuto de 1981 contenía ya una formulación pionera del principio de igualdad de género en su artículo 12.2, el Estatuto de 2007 contiene un gran número de disposiciones que están orientadas a promover la igualdad en todos los ámbitos: desde el cultural hasta el laboral, pasando por la democracia paritaria, la representación equilibrada en órganos e instituciones y, desafortunadamente en menor medida, el lenguaje no sexista. También es objeto de atención la lucha contra la violencia de género, en el ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma. Se trata de un Estatuto muy avanzado que se corresponde con una amplia sensibilidad social que, por fortuna, se ha desarrollado en los últimos años en nuestra Comunidad Autónoma y que ha tenido su reflejo en una orientación política clara y decidida por parte de los poderes públicos.

7.- INMIGRACIÓN.

El tratamiento de la inmigración es una trascendente novedad en el Estatuto de 2007, pues el Estatuto de 1981 se refería únicamente a la emigración. Responde a la transformación de la sociedad andaluza en los últimos veinticinco años. Más allá de las referencias a la integración de los inmigrantes como uno de los objetivos básicos de la Comunidad o a los derechos de los extranjeros, destaca el reconocimiento de las competencias autonómicas en inmigración. La competencia autonómica sobre integración y participación social significa la formalización de la realidad autonómica pues ya ejerce la Comunidad esa tarea en virtud de diversas competencias sectoriales como educación, sanidad o asistencia social. Si supone un cambio notorio en el reparto competencial la asunción autonómica de la competencia de ejecución en materia de autorizaciones de trabajo de los inmigrantes, que hasta ahora ejercía el Estado. Finalmente, se reconoce la participación autonómica en las decisiones del Estado, específicamente en la fijación del contingente de trabajadores extranjeros, ya prevista en la LO 4/2000, de derechos y libertades de los extranjeros y su integración social.

8.- COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA. CLASIFICACIÓN Y PRINCIPIOS.

En materia de clasificación y definición de las competencias propias existen novedades de relevancia respecto del Estatuto de 1981. Por lo que se refiere a las competencias exclusivas se contempla la previsión de que las potestades legislativa y reglamentaria y la función ejecutiva le corresponden «íntegramente» a la Comunidad Autónoma, lo que equivale a identificar estas competencias en virtud de la plenitud de potestades autonómicas (legislativa, reglamentaria, ejecutiva) sobre la materia.

Respecto de las competencias compartidas, se establece que las bases que fije el Estado deberán contenerse en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinan de acuerdo con la Constitución y el Estatuto. En cuanto a las competencias ejecutivas, la nueva redacción hace posible que la Comunidad Autónoma de Andalucía pueda dictar reglamentos de ejecución de la normativa estatal. De acuerdo con esa formulación, los reglamentos ejecutivos del Estado podrán ser completados con los reglamentos ejecutivos de la Comunidad Autónoma.

Respecto de la aplicación del Derecho Europeo, se recoge implícitamente el principio de autonomía institucional y se contiene una previsión para el caso de que la Unión Europea establezca una legislación que sustituya a la normativa básica del Estado, supuesto en el que la Junta de Andalucía podrá adoptar la legislación de desarrollo a partir de las normas europeas.

Por último, se contiene una cláusula residual, en virtud de la cual, en el ámbito de las competencias que se le atribuyen en el presente Estatuto, le corresponden a la Comunidad Autónoma de Andalucía, además de las facultades y funciones expresamente contempladas en el mismo, todas aquellas que, por su naturaleza, resulten inherentes a su pleno ejercicio.

9.- COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA. LA NUEVA ORDENACIÓN POR MATERIAS.

El nuevo Estatuto plantea una distinta forma de ordenar las materias. En el Estatuto de 1981 se seguía el sistema de listas de materias en relación a las cuales Andalucía tenía la competencia exclusiva, la competencia de desarrollo legislativo y ejecución o la competencia de ejecución de la legislación del Estado. En el Estatuto de 2007 se dedica un artículo a

[continúa →]

[continuación]

cada una de las materias competenciales. En ese artículo se desglosan las diversas actividades públicas que puede realizar la Comunidad Autónoma en relación a la materia y se diferencian los ámbitos de esa materia en los que la competencia autonómica es exclusiva, de desarrollo legislativo y ejecución o sólo de ejecución. Con ello se delimita de manera más precisa el espacio competencial de la Comunidad Autónoma en aras de una clarificación de sus facultades competenciales.

10.- RASGOS GENERALES DE LAS MATERIAS COMPETENCIALES

El repaso al capítulo II del Título II en el que se analizan de manera detallada las materias competenciales permite acotar algunos rasgos generales. En primer lugar, el cambio producido en el Título competencial está más en la forma de ordenar las materias y detallarlas que en su contenido pues apenas se añaden nuevas materias competenciales ni tampoco cambios significativos en el reparto competencial. En segundo lugar, se introducen menciones singulares a asuntos que interesan especialmente a Andalucía, como la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, o responden a conflictos sucedidos durante estos años de desarrollo constitucional. En tercer lugar, tienen especial importancia los procedimientos participados, esto es, la previsión de cauces para que la Comunidad Autónoma intervenga en el ejercicio de competencias estatales a través de informes o dictámenes.

11.- ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA.

El nuevo Estatuto recoge la organización territorial de Andalucía que se ha ido consolidando durante estos decenios de desarrollo autonómico. En ese sentido, elimina algunas previsiones estatutarias que no han sido aplicadas en la práctica. Se mantiene el municipio como entidad territorial básica, pero se incluyen algunas novedades importantes como la incorporación de un listado de competencias municipales, el cauce legal para la cesión de competencias autonómicas a los municipios o la creación de un órgano mixto de relación de la Junta de Andalucía y los municipios. En cuanto a las provincias, se mantiene la misma definición que en el Estatuto de 1981 pero se eluden las referencias a su carácter de administración periférica de la Junta que, ciertamente, no ha cumplido al crearse una administración autonómica.

12.- ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL. EL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA.

El nuevo Estatuto presenta algunas novedades destacables en este ámbito respecto del Estatuto de 1981, como es el caso, entre otras, de la composición del Parlamento, que se establece en un mínimo de 109 diputados; la finalización de su mandato, añadiendo la causa de la disolución de la Cámara; la supresión de la anterior remisión al Congreso de los Diputados como modelo preciso de representación proporcional, quedando de esta manera su regulación a disposición del Parlamento; el mandato de que la ley electoral establezca criterios de igualdad de género para la elaboración de las listas electorales; el mandato consistente en que los medios de comunicación de titularidad pública deban organizar debates electorales entre las formaciones políticas con representación parlamentaria; el establecimiento de la posibilidad de que el Parlamento delegue en el Consejo de Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley para la formación de textos articulados o para la refundición de textos articulados; y el establecimiento, asimismo, de la función de convalidación de los decretos-leyes.

13.- ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE DE LA JUNTA.

Las novedades fundamentales introducidas por el nuevo Estatuto en este ámbito consisten, por un lado, en la supresión del anterior mecanismo de la llamada “investidura automática” del Presidente en virtud del cual, cuando no prosperaba el proceso de investidura tras la segunda o sucesivas votaciones, en lugar de disolverse la Cámara y convocarse nuevas elecciones sería designado Presidente de la Junta el candidato del partido que tuviera “mayor número de escaños” (art. 37.3), cuyo automatismo suponía una ruptura radical con la lógica del sistema parlamentario.

Por otro lado, se incluye el otorgamiento al Presidente, bajo su exclusiva responsabilidad, aunque se exija la previa deliberación del Consejo de Gobierno, de la facultad de decidir la disolución del Parlamento, posibilidad que anteriormente se regulaba por ley.

14.- ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL. EL CONSEJO DE GOBIERNO.

Las novedades más importantes del Estatuto de 2007 en este ámbito institucional son: la posibilidad de nombramiento de Vicepresidentes y la atribución al Consejo de Gobierno de potestad para dictar normas con rango de ley (decretos legislativos y decretos leyes) También le corresponde la previa deliberación en el caso de que el Presidente de la Junta se proponga decretar la disolución del Parlamento.

15.- ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL. LAS RELACIONES ENTRE EL PARLAMENTO Y EL GOBIERNO DE LA COMUNIDAD.

Uno de los elementos centrales de la reforma operada por el nuevo Estatuto en el ámbito institucional consiste precisamente en la regulación de la facultad de disolución del Parlamento por el Presidente de la Junta, aunque ésta ya estuviese regulada en el nivel legal.

16.- LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA. OTRAS INSTITUCIONES Y ÓRGANOS.

El Estatuto, como novedades más destacables en este apartado, dedica todo un Capítulo del Título IV a la regulación de la Administración de la Comunidad Autónoma; establece un mandato para que ésta haga pública la oferta y características de la prestación de servicios y la carta de los derechos de los ciudadanos ante ella; dispone la organización de un sistema de evaluación de las políticas públicas; y establece la necesidad de regulación del principio de presencia equilibrada de hombres y mujeres en el nombramiento de los titulares de los órganos directivos de la Administración y para los nombramientos de los órganos colegiados o consultivos.

Además, incorpora a la regulación estatutaria el Consejo Consultivo, la Cámara de Cuentas, el Consejo Audiovisual y el Consejo Económico y Social.

17.- EL PODER JUDICIAL EN ANDALUCÍA.

Las novedades más destacables que en este ámbito incorpora el Estatuto son, entre otros aspectos y con las necesarias remisiones a la legislación estatal: la ampliación sustantiva de la regulación de las competencias en relación con la Administración de justicia; el establecimiento de la competencia del TSJA para la resolución de los recursos extraordinarios de revisión contra las resoluciones firmes dictadas por los órganos judiciales de Andalucía, de acuerdo con lo que establezca la ley, e igualmente, y en exclusiva, la unificación de la interpretación del Derecho de Andalucía; la regulación del Consejo de Justicia de Andalucía, configurado como órgano de gobierno de la Administración de Justicia en Andalucía, de acuerdo con lo previsto en la LOPJ; el establecimiento de la participación del Consejo de Justicia de Andalucía en el nombramiento del Presidente del TSJA en los términos que establezca la LOPJ; y la determinación de que el Fiscal o la Fiscal Jefe del TSJA deba enviar una copia de la memoria anual de la Fiscalía del TSJA al Gobierno, al Consejo de Justicia y al Parlamento, institución ante la que ha de presentarla.

18.- LAS FUENTES DEL DERECHO. LAS LEYES DE ANDALUCÍA.

El Estatuto de 2007 incorpora un nuevo tipo de leyes reforzadas similares a las leyes orgánicas estatales que exigen, para su aprobación, el voto de la mayoría absoluta del Pleno del Parlamento. Las leyes que afectan a la organización territorial, al régimen electoral o a la organización de las instituciones básicas, requerirán el voto favorable de la mayoría absoluta del Pleno del Parlamento en una votación final sobre el conjunto del texto, salvo aquellos supuestos para los que el Estatuto exija mayoría cualificada. El nuevo Estatuto contiene también novedades en relación con el procedimiento legislativo, al recoger el principio de participación ciudadana en ese procedimiento. Igualmente, se otorga rango estatutario a los informes sobre impacto de género en el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas, incluidas las leyes.

19.- LAS FUENTES DEL DERECHO. DECRETOS LEGISLATIVOS Y DECRETOS-LEYES.

Como novedad absoluta hay que calificar la incorporación de los Decretos Legislativos y Decretos-Leyes al sistema de fuentes del Derecho de la Comunidad Autónoma de Andalucía. La regulación de los Decretos Legislativos y de los Decretos-Leyes autonómicos es muy similar a la estatal, lo que facilitará, sin duda, la aplicación de la jurisprudencia constitucional sobre la materia así como el control que realice el Tribunal Constitucional en el futuro sobre este tipo de normas.

20.- LAS FUENTES DEL DERECHO. LOS REGLAMENTOS.

La principal novedad que contiene el Estatuto de 2007, desde el punto de vista del ejercicio de la potestad reglamentaria y, por tanto, de la capacidad de la Comunidad Autónoma para aprobar normas reglamentarias, es la relativa a las competencias de ejecución de la legislación estatal, cuando al Estado le corresponde la competencia sobre legislación. Frente a la limitación de las competencias ejecutivas a la facultad de dictar reglamentos internos de organización de los servicios del anterior Estatuto, el nuevo Estatuto incorpora también ahora la posibilidad de dictar reglamentos ejecutivos que complementen a las normas estatales. También como novedad, se otorga rango estatutario a la atribución directa de potestad reglamentaria a los miembros del Consejo de Gobierno y a los informes sobre impacto de género en el procedimiento de elaboración de los reglamentos.

21.- ECONOMÍA Y EMPLEO.

El tratamiento de la actividad económica y las relaciones laborales es más extenso en el nuevo Estatuto. En cuanto a la economía se establecen nuevos objetivos como aspiraciones a las que deben tender las políticas públicas, teniendo en cuenta las nuevas necesidades de la sociedad del conocimiento. Esos objetivos se concretan en cuatro principios que rigen

[continúa →]

[continuación]

la actividad económica: desarrollo sostenible; trabajo de calidad e igualdad en el acceso; cohesión social y creación y redistribución de la riqueza. Introduce en este ámbito la previsión expresa de dos organismos: el Consejo Económico y Social, con carácter consultivo, ya regulado por Ley, y un organismo autonómico de defensa de la competencia. En cuanto a las relaciones laborales, el Estatuto establece los componentes del marco autonómico de relaciones laborales, enumera una serie de mandatos a los poderes públicos que rigen ese modelo de relaciones laborales y prevé determinadas políticas sectoriales de empleo que no pueden ser soslayadas por los poderes públicos estatutarios a partir de su reconocimiento en el Estatuto.

22.- LA FINANCIACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA. ANTECEDENTES Y CARACTERES GENERALES.

Una de las pretensiones de la reforma del sistema de financiación consiste en potenciar la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas haciendo posible su intervención sobre un espacio fiscal propio. Para ello se han previsto diversas medidas, algunas de ellas pendientes de los necesarios acuerdos multilaterales, por lo que se incorporarán posteriormente al Estatuto sin necesidad de reformarlo. Es el caso del aumento de los porcentajes de participación en los tributos cedidos por el Estado: la cesión parcial del IRPF se incrementará del 33 al 50%, la del IVA del 35 al 50% y del 40% al 58% la de los impuestos especiales sobre el Alcohol y las Bebidas Alcohólicas, sobre Hidrocarburos y sobre las Labores del Tabaco.

Otras medidas destinadas a favorecer la autonomía financiera están relacionadas con la gestión de los tributos como es el caso, entre otras, de la creación de una Agencia Tributaria propia. También, como novedad, se prevé que la inversión estatal destinada a Andalucía será equivalente al peso de la población andaluza sobre el conjunto del Estado para un período de siete años.

23.- LA FINANCIACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA. LA AUTONOMÍA FINANCIERA DE ANDALUCÍA.

Teniendo en cuenta la incidencia que puede tener en los principios de autonomía y de suficiencia financiera la alteración por el Estado del sistema de financiación y, de acuerdo con la experiencia previa de Andalucía, el nuevo Estatuto incorpora algunos principios que están destinados a evitar que se repitan los problemas que se plantearon en relación con el sistema de financiación 1997-2001 que fue rechazado por la Junta de Andalucía y no se aplicó en nuestra Comunidad.

Uno de esos principios consiste justamente en el reconocimiento expreso del necesario acuerdo de la Comunidad Autónoma para aceptar cualquier nuevo sistema de financiación. Igualmente, a la hora de definir los principios generales de la Hacienda de la Comunidad Autónoma y, en concreto, el principio de suficiencia financiera, se especifica claramente que este principio atenderá fundamentalmente a la población real efectiva determinada de acuerdo con la normativa estatal y, en su caso, protegida, así como a su evolución. Se intenta evitar así que se pueda producir en el futuro el perjuicio que se le ocasionó a Andalucía la utilización de un censo desfasado para determinar su participación en los ingresos del Estado. Por último, se establecen los plazos máximos para la liquidación definitiva de las cantidades que el Estatuto adeuda a la Comunidad Autónoma por la llamada «deuda histórica».

24.- MEDIO AMBIENTE.

Mientras que el Estatuto de 1981 prácticamente se limitaba a establecer la protección de la naturaleza y del medio ambiente como un objetivo básico de la comunidad y a la asunción de competencia compartida en esta materia, el nuevo Estatuto muestra una especial y extraordinaria sensibilidad por la protección del medio ambiente y la naturaleza desde el postulado de la “sostenibilidad”, lo que se refleja de manera compleja en el establecimiento coordinado de objetivos acordes con esta finalidad, derechos, deberes y principios rectores, además de dedicarle específicamente todo un título, el VII (arts. 195-206) en el que se establecen otras normas directrices medioambientales para las políticas públicas de la Comunidad Autónoma en esta materia. Se trata, sin duda, de una de las dimensiones más importantes y novedosas de la reforma de 2007.

25.- MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL.

La presencia de un Título en el Estatuto dedicado a los medios de comunicación social es una novedad no sólo en relación al Estatuto de 1981 sino también a los de otras Comunidades Autónomas, e incluso a los que se han aprobado o se están tramitando actualmente en otros territorios. Con ello, se quiere destacar la importancia que el estatuyente concede a los medios de comunicación social en el desarrollo de la vida democrática. En su contenido, destacan los mecanismos de garantía del pluralismo; el control parlamentario de la actuación de los medios públicos, simbolizado en la designación parlamentaria del director o directora de la RTVA y la previsión del Consejo Audiovisual de Andalucía.

26.- RELACIONES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA CON EL ESTADO Y CON OTRAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El Estatuto de 2007 contiene un tratamiento más amplio de las relaciones institucionales. Parte de los principios sobre los que debe articularse el funcionamiento armónico del Estado autonómico: colaboración, lealtad mutua y participación autonómica en las decisiones del Estado. Además, resuelve bien la difícil relación entre bilateralidad y multilateralidad, mediante el desarrollo de las relaciones bilaterales, específicamente de las funciones de la Comisión bilateral, sin perjuicio siempre de la participación de Andalucía en los órganos y procedimientos multilaterales, según el interés particular o general del asunto. Sorprende, acaso, la parquedad en la regulación de los convenios de colaboración con el Estado pues algunos elementos podían hacerse incluido directamente en el Estatuto.

En definitiva, el nuevo Estatuto nos ofrece un modelo de relación con el Estado y las restantes Comunidades Autónomas que permite afrontar el futuro desde la lógica de la colaboración, la lealtad y la participación entre Andalucía y el Estado pues se institucionalizan los cauces que pueden evitar o aminorar los conflictos territoriales, especialmente con el Estado.

27.- LA ACCIÓN EXTERIOR DE ANDALUCÍA. LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO.

El Estatuto de 1981 no contenía muchas referencias a la acción exterior de la Comunidad Autónoma. Esta limitación se debía a un entendimiento todavía muy limitado de las facultades de la Comunidad Autónoma motivado por una interpretación expansiva de las competencias del Estado sobre relaciones internacionales.

El Estatuto de 2007 parte ya de una comprensión más precisa del título competencial sobre relaciones internacionales, establecida por la jurisprudencia constitucional, que le permite desarrollar esta materia en el ámbito de sus competencias. La Comunidad no se limita ahora a tener un derecho de información sobre los Tratados y Convenios internacionales y la facultad de instar al Gobierno de la Nación su celebración en determinados ámbitos materiales. Con el nuevo Estatuto, la Comunidad Autónoma puede también expresar su parecer, puede integrarse en las delegaciones negociadoras, puede participar directa o indirectamente en organizaciones internacionales y tiene capacidad para celebrar acuerdos de colaboración. Además, su facultad para instar al Gobierno de la Nación la celebración de Tratados y Convenios se extiende a todo su ámbito competencial.

Hay que destacar también las previsiones establecidas en el Estatuto en relación con la cooperación al desarrollo. Se trata de una novedad importante respecto del Estatuto de 1981, especialmente si tenemos en cuenta el contexto de evolución acelerada del proceso de globalización en que este nuevo Estatuto se aprueba. Por último, el Estatuto contiene también nuevos preceptos relativos a la cooperación interregional y transfronteriza.

28.- RELACIONES CON LA UNIÓN EUROPEA. REFERENCIAS GENERALES. FASE ASCENDENTE Y DESCENDENTE.

El Estatuto de 1981 no contenía ninguna referencia a Europa. Esa ausencia era normal si tenemos en cuenta que España no se había incorporado todavía a las Comunidades Europeas. El Estatuto 2007, sin embargo, es profundamente europeísta. Baste señalar que contiene más de cincuenta menciones a Europa o a la Unión Europea, lo que da cuenta de la importancia que le ha dado a esta cuestión.

[continúa →]

[continuación]

Por lo que se refiere a la participación en las fases ascendente y descendente, esta materia es totalmente nueva en el Estatuto. Por un lado, se regula la participación de la Comunidad Autónoma en la fase ascendente, tanto en su vertiente indirecta (participación en la formación de la posición del Estado ante la Unión Europea) como directa (participación en las delegaciones españolas ante las instituciones de la Unión Europea, con la posibilidad de asumir la Presidencia en los supuestos relacionados con las competencias exclusivas de Andalucía, de acuerdo con lo que disponga la normativa aplicable). Esa participación en la fase ascendente se establece tanto con un carácter multilateral cuanto bilateral en relación con los asuntos que le afectan exclusivamente a Andalucía. Por otro lado, se regula la participación de la Comunidad Autónoma en la fase descendente, estableciéndose que la Junta de Andalucía desarrolla y ejecuta el derecho de la Unión Europea en las materias de su competencia (principio de autonomía institucional).

29.- RELACIONES CON LA UNIÓN EUROPEA. PARTICIPACIÓN EN EL CONTROL DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD.

El Tratado Constitucional prevé, mediante el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, que se incorpora como Anexo al Tratado, un mecanismo específico de alerta rápida destinado a garantizar de manera más efectiva esos principios. El Estatuto de 2007, aun siendo consciente de que este Protocolo no está todavía vigente, ha incorporado, con buen criterio, una referencia genérica al mecanismo, a efectos de hacer posible la futura participación de la Comunidad Autónoma en su aplicación. Hay que tener en cuenta que existe un amplio consenso en la Unión Europea sobre la necesidad de este mecanismo de alerta rápida. Por ese motivo, es previsible que el procedimiento de alerta rápida se ponga en marcha incluso si no se culmina el proceso de ratificación del Tratado Constitucional y éste no entra en vigor. De acuerdo con las nuevas previsiones del Estatuto, el Parlamento de Andalucía será consultado previamente a la emisión del dictamen de las Cortes Generales sobre las propuestas legislativas europeas en el marco del procedimiento de control del principio de subsidiariedad y proporcionalidad que establezca el derecho comunitario.

30.-LA REFORMA DEL ESTATUTO.

El Estatuto de 2007 contiene algunas novedades en la regulación de la reforma estatutaria. Así, se ha incrementado la mayoría necesaria para aprobar la propuesta de reforma, que antes requería tres quintos y ahora requiere dos tercios del Parlamento de Andalucía. Igualmente, se ha modificado la regulación de la autorización del referéndum final, que ahora se considera implícitamente concedida por el Gobierno de la Nación cuando la Ley Orgánica ratifique la reforma del Estatuto. La Junta de Andalucía tiene entonces seis meses como máximo para someter a referéndum la reforma.

Por otro lado, en cuanto al procedimiento simplificado, se ha eliminado la mención a que la reforma tenga por objeto la simple alteración de la organización de los poderes de la Comunidad Autónoma. Ahora se indica tan sólo que cuando la reforma no afectara a las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado se podrá seguir este procedimiento (aunque se regulen aspectos distintos a la simple alteración de la organización de los poderes de la Comunidad Autónoma).

Otra novedad importante es incorporación de un precepto dedicado a la retirada de la propuesta de reforma de las Cortes Generales, que no existía en el Estatuto de 1981. El Parlamento de Andalucía, por mayoría de tres quintos, podrá retirar la propuesta de reforma en tramitación ante cualquiera de las Cámaras de las Cortes Generales antes de que haya recaído votación final sobre la misma.

