

Crónica Parlamentaria

La reforma del Estatuto de Autonomía

Manuel Medina Guerrero

Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidad de Sevilla

En cierta medida, la singladura de la VI Legislatura ha terminado por trazar una trayectoria circular. Así es; al comienzo de esta Legislatura, durante el debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma que se celebró en el mes de junio de 2001, el Presidente de la Junta sorprendió al anunciar como el gran objetivo político a perseguir en los años venideros *la segunda modernización de Andalucía*; un objetivo para cuya consecución en modo alguno podía excluirse incluso la reforma del Estatuto de Autonomía¹. Y, de hecho, el Pleno aprobaría una Resolución en la que se ponía claramente de manifiesto el apoyo mayoritario de la Cámara al respecto:

“31. El Parlamento de Andalucía insta al Consejo de Gobierno a impulsar y liderar la reforma del Estatuto de Autonomía, abriendo un amplio debate en la sociedad andaluza, con las fuerzas políticas, económicas y sociales, que conduzca a profundizar en el autogobierno, y que genere una amplia movilización social para abordar la segunda modernización de Andalucía”².

Pues bien, ese mismo objetivo de hondo calado ha venido a protagonizar igualmente la finalización de la VI Legislatura. De una parte, el Consejo de Gobierno remitió una comunicación, para debatir en Comisión, sobre “Estrategias y Propuestas para la Segunda Modernización de Andalucía”, que fue en-

¹ Véase “Crónica Parlamentaria. El Debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, *Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 43, 2001, especialmente págs. 273 y 274.

² *BOPA* núm. 167, de 24 de julio de 2001, pág. 8963.

viada a la Comisión de Desarrollo Estatutario por la Mesa del Parlamento en la sesión de 17 de diciembre de 2003³. Y, de otro lado y sobre todo, en relación con la reforma estatutaria, tanto el Grupo Parlamentario Popular como el Grupo Parlamentario Socialista presentaron sendas solicitudes de comparecencia del Consejo de Gobierno ante el Pleno de la Cámara, que serían admitidas a trámite por la Mesa del Parlamento en la sesión de 22 de noviembre de 2003⁴. En ambas solicitudes se pretendía que el Ejecutivo informase sobre el alcance de la pretendida reforma del Estatuto, de tal modo que estas iniciativas parlamentarias vinieron a centrarse en torno al documento “Bases para la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía”, acordando la Junta de Portavoces que su examen y debate se celebrase en sesión plenaria el día 30 de diciembre. Pleno que, habida cuenta de la inminente disolución del Parlamento en el mes de enero, se configuraba como el último del año y de la propia Legislatura.

La conveniencia de celebrar esta sesión plenaria para abordar el tema de la reforma estatutaria no fue, sin embargo, plenamente compartida por todos los Grupos Parlamentarios. En concreto, el acuerdo de la Junta de Portavoces se alcanzó con la abstención del Grupo Andalucista, toda vez que, si bien estimaba necesario acometer el proceso de reforma, no consideraba que éste fuese el momento oportuno, dado que la Legislatura estaba prácticamente agotada. En esta línea, también para el Grupo Popular celebrar ahora el debate parlamentario sobre la propuesta de reforma era inútil y, en cierto modo, una medida electoralista, pero era partidario de que tuviera lugar el mismo atendiendo a la evidente trascendencia de la cuestión. Comoquiera que sea, con independencia del concreto apoyo dado por los diferentes Grupos Parlamentarios, lo cierto es que la fórmula adoptada para que el Pleno abordase el examen de la propuesta de reforma estatutaria del Ejecutivo impediría que quedase formalmente plasmada la posición mayoritaria sustentada por la Cámara sobre el particular. Efectivamente, en lugar de optarse por la figura de las “comunicaciones del Consejo de Gobierno” –que permite a los Grupos Parlamentarios “presentar a la Mesa propuestas de resolución congruentes con la materia objeto del debate” (art. 148.6 del Reglamento del Parlamento de Andalucía), que son posteriormente presentadas y votadas en el Pleno (art. 148.7 del Reglamento)–, la vía utilizada para que se efectuase el debate parlamentario fue la de las “sesiones informativas del Consejo de Gobierno”. De acuerdo

³ BOPA núm. 614, de 2 de enero de 2004, pág. 36120.

⁴ BOPA núm. 610, de 24 de diciembre de 2003, pág. 35888.

con esta fórmula, cuando la comparecencia del miembro del Gobierno proceda de la iniciativa de los Grupos Parlamentarios, una vez que se ha producido la exposición oral de aquél, tiene lugar la intervención de los representantes de los Grupos solicitantes, permitiéndose a los restantes Grupos de la Cámara “consumir un turno de fijación de posiciones, de una duración máxima de diez minutos, que se desarrollará antes de que el debate se cierre con la réplica de los autores de la iniciativa y del Consejo de Gobierno” (art. 150.3 del Reglamento del Parlamento). No hay, pues, en estos casos de comparecencia de los miembros del Ejecutivo ninguna posibilidad de formular, defender ni, obviamente, votar en el Pleno propuestas de Resolución.

Como decía, la sesión plenaria celebrada el día 30 de diciembre con la que se clausuraba la Legislatura giró en torno al documento “Bases para la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía”, fechado el 16 de diciembre de 2003. Se trata de un texto relativamente breve, que se articula en dos partes: Un “Preámbulo”, en el que a través de cuatro epígrafes se tratan de explicar las razones que aconsejan la reforma del Estatuto⁵; y una segunda parte, a la que se dedica el grueso del documento, en las que se exponen las “Bases” sobre las que habrían de perfilarse las concretas modificaciones estatutarias. Pues bien, como se apunta en el Preámbulo, la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía se presenta como una empresa necesaria para que Andalucía pueda “desplegar todas sus potencialidades y activar todo su capital intelectual, político, económico, social y cultural”; y ello con la finalidad primordial de habilitar a nuestra Comunidad Autónoma para hacer frente a los nuevos retos que vienen planteándose desde la aprobación del Estatuto y especialmente a los surgidos en los últimos años: “La aprobación de una Constitución para Europa y la ampliación de la Unión [...] la mundialización de los espacios económicos y comerciales, la preocupación por el desarrollo sostenible, la globalización de los derechos humanos [...] los fenómenos migratorios... [y] los desafíos tecnológicos de la sociedad de la información” constituyen, entre otros, los fenómenos de reciente aparición que reclaman la adaptación del marco normativo regulador de la Comunidad Autónoma. Sentado lo anterior, quizás el aspecto más reseñable del Preámbulo sea la inclusión de Andalucía entre las “nacionalidades”: “[...] Andalucía es una nacionalidad integrada en la unidad de España, reconocida y garantizada por la Constitución española de 1978 y que, como tal entidad territorial, dispone de

⁵ Los epígrafes integrantes del Preámbulo son los siguientes: 1. Una sociedad en transformación; 2. Unos objetivos que alcanzar; 3. Unos medios que emplear; y 4. Unas bases para compartir.

las instituciones de autogobierno necesarias para hacer efectivo el principio de autonomía solidaria”. El Preámbulo concluye subrayando que “el pueblo andaluz, desde el pleno respeto al orden constitucional establecido, considera llegado el momento de renovar el Pacto que funda su autogobierno y que nace de la Constitución”; renovación del Pacto que habrá de inspirarse en las diez bases que a continuación se desarrollan.

En la Base Primera (“Del autogobierno”), descuella en primer término la proclamación de que las decisiones que afecten a los andaluces, “adoptadas tanto por instituciones europeas españolas como europeas, deben tener presente el criterio y el parecer de los andaluces expresado a través de sus propias instituciones” (párrafo 2). Se manifestaban así, bajo esta declaración de principios, dos de las principales reivindicaciones que la Junta de Andalucía ha venido demandando de las instancias centrales de gobierno en los últimos años, a saber, la conversión del Senado en una verdadera Cámara de representación territorial y la participación directa de las CCAA en las instituciones europeas; demandas que han recibido además el apoyo del Parlamento, que durante la VI Legislatura ha aprobado diferentes Resoluciones que apuntaban a esta dirección. Y, en segundo lugar, conviene destacar en la Base Primera la proclamación de que la Junta de Andalucía orientará sus relaciones con otros niveles de gobierno a la luz del principio de cooperación: “[...] las relaciones de la Junta de Andalucía con los entes locales, con las otras Comunidades Autónomas, con el Estado o con las instituciones de la Unión Europea se basarán en los principios de colaboración, cooperación, mutuo auxilio y lealtad recíproca, principios todos ellos inherentes al funcionamiento del Estado de las Autonomías que garantiza nuestra Constitución” (párrafo 4). Con la mención expresa del principio de cooperación no se está sino apuntando la directriz de comportamiento que, hoy por hoy, y desde hace ya algunas décadas, viene caracterizando al moderno federalismo, especialmente el europeo. Como es sabido, a medida que la creciente intervención del poder público desvelaba las insuficiencias de las relativamente claras reglas del “federalismo dual” propio del siglo XIX, se fue haciendo igualmente evidente que el tradicional reparto competencial trazado en las Constituciones ya no bastaba para garantizar el correcto funcionamiento del sistema de descentralización de poder político. La asunción de nuevas y más complejas funciones por parte de los poderes públicos requirió paralelamente una renovada articulación de las competencias entre los diferentes niveles de gobierno, al entenderse imprescindible en numerosos sectores de actividad la concurrencia de todos ellos para atender exitosamente las crecientes demandas dirigidas hacia el Estado. En este “nuevo federalismo”, en el que los respectivos ámbitos competenciales ya no se concebían como esferas estancas y absolutamente separadas, las técnicas tradicio-

nales del clásico federalismo dejaron de ser adecuadas para resolver todos los conflictos que pudieran surgir. Comenzó, así, a tomar cuerpo la idea de que, subyaciendo tras las expresas reglas constitucionales, existía un principio inmanente del Estado federal al que podía apelarse en última instancia para procurar un ejercicio eficaz de las competencias de la Federación y de los Estados-miembro. Para Alemania, por ejemplo, no resultó demasiado difícil hallar un principio que desempeñase esta tarea: el principio de lealtad federal (*Grundsatz der Bundestreue*), que ya había operado bajo la Constitución de 1871 como una máxima de conducta en la praxis política, se apuntaló y expandió bajo la influencia del federalismo cooperativo, pasando a asumir una nueva función que se concretaría en la exigencia de un específico “deber de cooperación federal” (*Pflicht zur bundesstaatlichen Kooperation*)⁶. La traslación de este “descubrimiento” del federalismo germánico⁷ a los sistemas descentralizados de corte regional no se hizo esperar; y tanto en Italia, bajo la fórmula jurisprudencial del *principio di leale collaborazione*, como en España, con las recurrentes invocaciones jurisprudenciales a la cooperación⁸, terminaron consolidándose como principios estructurales de sus respectivos sistemas a los que podía recurrirse, entre otros fines, para terciar en los supuestos de concurrencia competencial⁹.

Así, pues, entre otras finalidades, el principio de cooperación persigue, también en el Estado de las Autonomías, este objetivo esencial: En un sistema competencial que no funciona con base en un criterio de rígida separación ma-

⁶ Harmut Bauer: *Die Bundestreue. Zugleich ein Beitrag zur Dogmatik des Bundesstaatsrechts und zur Rechtsverhältnislehre*, J. C. B. Mohr, Tübingen, 1992, pág. 174.

⁷ Por lo que a Austria concierne, el reconocimiento del principio se efectúa por vez primera claramente en *VfSlg* 10292/1984 (consúltese Richard Novak: “Bundesstaatliche Rücksichtnahme”, en *Staat-Verfassung-Verwaltung. Festschrift für Friedrich Kojas* (Schäffer/Berka/Stolzlechner/Werndl, Hg.), Springer, Wien/New York, 1998, pág. 360.

⁸ A la jurisprudencia constitucional le ha llevado largo tiempo desembarazarse de las imprecisiones terminológicas cometidas en los primeros años, cuando no se distinguía con nitidez entre cooperación, colaboración y coordinación [por todos, P. Cruz Villalón: “La doctrina constitucional sobre el principio de cooperación”, en *Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial* (J. Cano Bueso, ed.), Tecnos, 1990, pág. 119 y ss.]. Sin embargo, el proceso de depuración dogmática y conceptual dista mucho de estar concluido.

⁹ En la experiencia italiana, según Raffaele Bifulco, la Corte Constitucional «utilizza il principio di leale collaborazione soprattutto per risolvere le ipotesi di interferenze di competenze derivanti del criterio di distribuzione concorrente» (*La cooperazione nello Stato unitario composto. Le relazioni intergovernative di Belgio,, Italia, Repubblica Federale di Germania e Spagna nell'Unione Europea*, CEDAM, Padova, 1995, pág. 193).

terial, es inevitable que en muy diferentes sectores materiales concorra la acción de ambos niveles de gobierno, intentando cada uno de ellos –en el marco de sus respectivas atribuciones– marcar su propia orientación política. En estas circunstancias, y en el caso de que se proceda aisladamente sin tomar en consideración la posición ajena, se corre el riesgo de que las diferentes intervenciones se interfieran negativamente con la consiguiente merma de su eficacia, que, por el contrario, se habría visto intensificada de haberse actuado concertadamente. A evitar estos inconvenientes tienden con toda evidencia las técnicas cooperativas, de tal modo que, como se ha señalado en la STC 118/1998, el «principio de cooperación impone que se arbitren mecanismos o cauces de colaboración mutua a fin de evitar interferencias y, en su caso, dispersión de esfuerzos e iniciativas perjudiciales para la finalidad prioritaria» (FJ 12º). Y al igual que sucede con el antecedente alemán, también en el Estado Autonomo se concibe el principio de cooperación como un elemento inherente y consustancial al propio modelo de descentralización del poder político. Así vino a reconocerlo el Tribunal Constitucional la primera vez que abordó, en la STC 18/1982, el tema en cuestión: «Como alega la Abogacía del Estado, la obligación de remitir los “Boletines Oficiales” se explica como un deber de colaboración dimanante del general deber de auxilio recíproco entre Autoridades estatales y autónomas. Este deber, que no es menester justificar en preceptos concretos, se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución [...]» (FJ 14º). A partir de esta decisión se consolida la idea de que el deber de colaboración, al que están sometidos recíprocamente el Estado y las CCAA, «es de esencia al modelo de organización territorial del Estado implantado por la Constitución» (STC 80/1985, FJ 2º). Y, consiguientemente, dada su radicación en la propia esencia del Estado Autonomo, no podía sino reconocerse la naturaleza constitucional del principio que nos ocupa, como ha hecho expresamente el TC al denominarlo «principio constitucional de cooperación» (STC 146/1992, FJ 4º). Por lo demás, en la jurisprudencia constitucional se ha conectado repetidamente la noción de cooperación con la idea de “lealtad constitucional”. Así en la STC 11/1986 la colaboración se conceptúa «como concreción de un deber general de fidelidad a la Constitución» (FJ 5º); y apelaciones a la «lealtad constitucional» jalonan la jurisprudencia vertida en tornos a las prácticas cooperativas derivadas del poder de gasto del Estado (por todas, STC 13/1992, FJ 7º)¹⁰. En definitiva, con la proclamación de que

¹⁰En esta línea, P. Cruz Villalón ha sugerido la posibilidad de que la lealtad constitucional «pase a funcionar como un “supraconcepto” susceptible de abarcar fenómenos más específicos como son los más frecuentemente citados deberes de colaboración, de cooperación y de información, aparte otros» (“El principio de lealtad constitucional”, Conferencia dictada con motivo del X Aniversario de la creación de la Cámara de Cuentas de Andalucía).

Andalucía orientará su actuación a los principios de cooperación y lealtad recíproca no viene sino a subrayarse la fórmula del Estado Autonómico cooperativo, que, como hemos visto, es una exigencia impuesta por la propia estructura de nuestro Estado, según acrisolada jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Por lo que hace a la Base Segunda (“Del compromiso social: Los derechos y libertades”), importa destacar en primer término el énfasis que se pone en los derechos sociales. En este sentido, tras declarar que la Junta de Andalucía tiene “como actuaciones de carácter preferente cuantas políticas guarden relación con los derechos a la salud, a la educación, a la vivienda, a los servicios sociales y a la consecución de un empleo estable y de calidad” (párrafo 4), se anuncia la promoción de la “Carta de los derechos sociales de los andaluces”; Carta de derechos “en la que se establecerá un catálogo de derechos de nueva generación concebidos para atender a las nuevas necesidades sociales, especialmente las relacionadas con la conciliación de la vida laboral y familiar, la atención a las situaciones de dependencia y la salud” (epígrafe 5). Asimismo digna de mención es el compromiso de la Junta de Andalucía por la salvaguarda de los derechos de más reciente aparición: “El respeto a la intimidad y a la autonomía de la voluntad de la persona –se apunta en el párrafo décimo– es una característica esencial de toda sociedad democrática avanzada. Para preservar este bien jurídico fundamental, la Junta de Andalucía velará por la protección de los datos personales, por el cumplimiento de la voluntad vital anticipada, así como por el adecuado uso de las tecnologías de la información y de la comunicación”. Esta Base Segunda se cierra con la asunción de determinados compromisos en el marco de las competencias de la Junta: De una parte, se afirma que ésta “habilitará los fondos y demás medios necesarios para mejorar la Administración de Justicia” (párrafo 14); y, de otra parte, se apunta la ampliación de las Cartas de Servicios a todos los ámbitos de la Administración Pública (párrafo 15).

En la Base Tercera (“De las instituciones de autogobierno”) se anuncian algunas innovaciones de indudable relevancia, aunque varias de ellas se circunscriben al ámbito de la legislación ordinaria. En esta línea, se sugiere la posibilidad de que se avance en la igualdad de género en materia electoral, si bien el alcance del compromiso se expresa más en términos de fomento que de imposición de dicho objetivo: “La Ley Electoral de Andalucía garantizará el voto libre, igual, directo y secreto de todos los ciudadanos y ciudadanas, promoviendo criterios de igualdad de género en la formación de las listas electorales” (párrafo 2). Y, en el contexto de la función de control de los medios de comunicación de titularidad pública que corresponde al Parlamento, se prevé la creación del Consejo Audiovisual de Andalucía, al que se encomendará la

tarea de “verificar la veracidad, objetividad e imparcialidad de las informaciones, así como la adecuación de los contenidos a los que son propios de un servicio público en una sociedad democrática” (párrafo 5)¹¹. Una reforma normativa de mayor calado puede requerir la prevista instauración de dos nuevos órganos auxiliares del Parlamento, con los que se pretende incentiva el papel de éste “como institución central del entramado institucional”, a saber: De un lado, y siguiendo alguna sugerencia del mismo tenor que se ha hecho en relación con las Cortes Generales, la creación de una Oficina de Control Presupuestario, “encargada de auxiliar a los Diputados y Grupos Parlamentarios en la formación y ejecución del Presupuesto”; y de otra parte, y ésta sí que constituye una absoluta –y muy sugerente– novedad, la instauración de la Oficina de Evaluación de Políticas Públicas, “encargada de valorar el rendimiento de la legislación, con particular incidencia en aquellas prestaciones y servicios que tienen un mayor impacto presupuestario y afectan a la calidad de vida de los ciudadanos” (párrafo 5). Y, para terminar ya con esta Base Tercera, debe necesariamente apuntarse la propuesta de modificar el régimen de nombramiento de los senadores en representación de la Comunidad Autónoma, que exigirá ineludiblemente la reforma estatutaria. En efecto, se sugiere que “la designación podrá recaer en cualquier ciudadano que ostente la condición política de andaluz” (párrafo 9), siendo así que el art. 30.12 del Estatuto establece que “su mandato en el Senado estará vinculado a su condición de Diputados del Parlamento andaluz”.

Ninguna modificación estatutaria parecen requerir las diferentes propuestas contenidas en la Base Cuarta (“De la calidad de la democracia”). En unos casos, porque lo que se prevé es fundamentalmente una actividad promocional de la Junta de Andalucía. Así sucede con el compromiso de que “se adoptarán las medidas precisas para facilitar el conocimiento y divulgación del Estatuto de Autonomía en todos los centros de niveles básicos del sistema educativo” (párrafo 2); o el consistente en que “progresivamente se fomentará el uso de las nuevas tecnologías para facilitar la participación de los ciudadanos” (párrafo 3). Y en otros supuestos, porque las reformas normativas que puedan exigir las correspondientes propuestas no tienen por qué traducirse en una

¹¹ La creación de un Consejo del Audiovisual de Andalucía ha sido un asunto que ha hecho acto de presencia de forma recurrente en sede parlamentaria durante la VI Legislatura (véase “Crónica Parlamentaria. Las iniciativas parlamentarias relativas al Consejo del Audiovisual de Andalucía”, *Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 40, 2000, págs. 247-262). Desde que se apuntara su establecimiento en el debate de investidura, diversas han sido las iniciativas emprendidas sobre el particular, siendo la última la presentación en el mes de diciembre de un Proyecto de Ley (*BOPA* núm. 614, de 2 de enero de 2004).

modificación del texto estatutario. Tal es el caso de la línea de actuación contemplada en el párrafo 4: “Los poderes públicos de Andalucía adoptarán las medidas necesarias para impedir que se desvirtúe la voluntad política de los ciudadanos y ciudadanas, libremente expresada en las urnas. A tal efecto se implantarán las oportunas medidas para impedir el transfuguismo político”. Y así sucede igualmente con la intención –ya reiterada– de extender la paridad de género a todas las instancias políticas, tanto a los órganos representativos como a los órganos consultivos: “La Junta de Andalucía promoverá la participación activa de la mujer en las instituciones democráticas y los criterios de paridad de género en la representación política. Todos los órganos de asesoramiento y consulta de la Junta de Andalucía adoptarán su composición al principio de paridad de género” (párrafo 6).

Un lugar central en un documento relativo a la reforma estatutaria ha de ocupar, obviamente, el apartado referente al reparto competencial. Sin embargo, la Base Quinta (“De las competencias de la Comunidad Autónoma”), aun cuando no deja de contener declaraciones de relieve, no avanzada demasiado en la tarea –sin duda compleja– de apuntar posibles modificaciones del Estatuto que se traduzcan en la ampliación de las competencias asumidas por nuestra Comunidad Autónoma. La Base que ahora nos ocupa comienza declarando el “principio de igualdad de status entre las Comunidades Autónomas” (párrafo 1) –rehuyendo así determinadas lecturas que quieren ver fundamentada en el texto constitucional una comprensión *asimétrica* del Estado de las Autonomías–, para recordar más adelante las ya reiteradísimas reivindicaciones de modificar la Cámara Alta y de poner en marcha otros órganos cooperativos: “La Junta de Andalucía determinará sus políticas propias en el ámbito de las competencias atribuidas por la Constitución y el Estatuto de Autonomía. En las restantes cuestiones, Andalucía participará en la conformación de la voluntad del Estado a través de sus representantes en las instituciones. A tal fin promoverá las reformas necesarias del Senado para su configuración como una Cámara de representación territorial, la instauración de la Conferencia de Presidentes y la creación de otras instancias de cooperación” (párrafo 5). En realidad, el documento pone el acento, más que en la asunción de nuevas competencias a través de la reforma estatutaria, en las competencias ya asumidas estatutariamente pero cuya transferencia efectiva aún está pendiente, o en las competencias de titularidad estatal cuya transferencia o delegación pueda realizarse por la vía extraestatutaria del art. 150.2 CE. Así, en el párrafo 6, tras señalarse que “la Junta de Andalucía iniciará las negociaciones correspondientes con las instituciones del Estado” a propósito de las competencias todavía no transferidas y de las susceptibles de transferencia o delegación, se recuerda cuáles son las concretas competencias a transferir por el Estado:

“[...] la Junta de Andalucía reclamará la transferencia de las cuencas hidrográficas andaluzas, la gestión de los Parques Nacionales de Doñana y Sierra Nevada, el tráfico y la seguridad vial, los puertos y aeropuertos, los ferrocarriles y cuantas competencias estatales puedan ser ejercidas con más eficacia proximidad a los ciudadanos”. En atención a lo dicho, parece evidente que la única propuesta que verdaderamente incide en la reforma estatutaria es la contenida en el párrafo 3, en donde el documento alerta de la existencia de ciertos títulos competenciales horizontales del Estado que tienen una enorme potencialidad restrictiva de las competencias autonómicas, y señaladamente el título relativo a la “ordenación general de la actividad económica”. Y, en efecto, no cabe la menor duda de que este título competencial –que la jurisprudencia constitucional ha venido a perfilar a partir esencialmente del art. 149.1.13^a CE y de los propios textos estatutarios– constituye una de las principales debilidades del sistema de distribución competencial, habida cuenta de la amplísima lectura que viene haciéndose del mismo. Así es; de un lado, se ha entendido que habilita al Estado, no sólo para definir la política económica global, sino también para intervenir en los concretos sectores materiales de naturaleza económica: «Es claro que dentro de esta competencia de dirección de la actividad económica –se afirmó ya en el FJ 4^º de la STC 95/1986– tienen cobijo también las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector». Y, de otra parte, este título competencial autoriza al poder central a adoptar regulaciones de detalle, permitiéndole el ejercicio de la potestad reglamentaria e, incluso, ocasionalmente, la realización de actos de ejecución¹². De ahí que no pueda dejar de ser bien recibida la previsión de que, a fin de contener la *vis* expansiva de la reiterada competencia estatal, resulte “conveniente que el Estatuto introduzca determinadas cláusulas que hagan operativa la participación de Andalucía en las decisiones que principalmente le afectan y, en concreto, en la planificación económica, en los términos previstos en la Constitución” (párrafo 3).

Poco aporta, por el contrario, al tema de la reforma del Estatuto de Autonomía la Base Sexta (“Economía y sociedad”), toda vez que se circunscribe a apuntar algunas líneas directrices que han de guiar la actuación en la esfera

¹² Véase R. Jiménez Asensio: *La Ley autonómica en el sistema constitucional de fuentes del Derecho*, Institut d’Estudis Autònoms/Instituto Vasco de Administración Pública/Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2001, pág. 206.

de las políticas social y económica. Compromisos de impulsar “la capacidad emprendedora y las iniciativas empresariales en todos los ámbitos” (párrafo 4), la “actividad de la pequeña y mediana empresas y de los emprendedores autónomos” (párrafo 5) o “la acción de las cooperativas y otras entidades asociativas propias de la economía social” (párrafo 6) conviven, pues, con otras acciones de fomento, como la de procurar “el acceso de las familias y de los jóvenes a una vivienda digna y adecuada mediante programas públicos” (párrafo 9) o la de promover “una eficaz ordenación y racionalización del sistema financiero andaluz garantizando su viabilidad y estabilidad, con especial atención a las Cajas de Ahorro y a las Cajas Rurales” (párrafo 10). Todo ello sin olvidar, obviamente, el omnipresente compromiso de velar por alcanzar la efectiva igualdad entre hombres y mujeres: “La Junta de Andalucía impulsará el acceso de la mujer al mercado de trabajo y a la calidad y modalidad del mismo en condiciones de igualdad” (párrafo 7).

Otro tanto cabe decir de la Base Séptima (“De la protección del medio ambiente y del desarrollo sostenible”). Nuevamente se enumera una serie de medidas de actuación que no tienen necesariamente que tener reflejo en el texto estatutario, a menos que no se considere inconveniente llegar a una cierta inflación del mismo. Así, por reseñar el ejemplo tal vez más descolante, el documento se hace eco de la importante repercusión económica que puede derivarse de una adecuada explotación de las “ventajas ecológicas comparativas” que presenta Andalucía: “Por ello, otorgará un papel relevante a sectores económicos que en un futuro inmediato serán motores de nuestra economía: la agricultura ecológica, las energías renovables, el turismo sostenible, la tecnología eficiente y limpia y la red de espacios naturales protegidos, entre otras...” (párrafo 2). Digna de mención es asimismo la apuesta decidida que se hace por que se emplee el “poder de descubrir impuestos” que la LOFCA reconoce a las Comunidades Autónomas para que la Junta de Andalucía establezca tributos protectores del medio ambiente: “[...] se implantarán medidas fiscales con finalidad ecológica mediante la incorporación progresiva de tributos de tipo ambiental en el sistema impositivo andaluz, que graven las actividades especialmente contaminantes, e incentivos dirigidos a empresas que adapten sus actividades a modelos sostenibles” (párrafo 3). Finalmente, desde el punto de vista orgánico, conviene resaltar como novedad que se contemple la creación de “la figura del Defensor de la Naturaleza, configurado como adjunto al Defensor del Pueblo Andaluz, para velar por la calidad medioambiental y evitar la destrucción de los ecosistemas naturales” (párrafo 6).

Tampoco en la Base Octava (“De la organización territorial”) se incorpora ninguna propuesta que parezca reclamar la reforma estatutaria. La decla-

ración de que el Municipio constituye la entidad territorial básica de Andalucía (párrafo 2), o la afirmación de que los Entes Locales “gozarán de la autonomía, competencias y financiación que, amparadas por la Carta Europa de la Autonomía Local, la Constitución española y el Estatuto de Autonomía, resulten necesarias y adecuadas para la eficaz protección de los derechos e intereses de sus ciudadanos y ciudadanas” (párrafo 3), no constituyen –claro está– ninguna aportación reseñable al respecto. Como tampoco lo es la proclamación de que la Junta de Andalucía actuará “con criterios correctores de los desequilibrios territoriales internos” (párrafo 5), ya que se limita a recordar la obligación de velar “por la realización interna del principio de solidaridad” que el art. 2.2 LOFCA exige a todas las Comunidades Autónomas. Quizás lo más destacable de esta Base Octava sea la inclusión del principio de subsidiariedad entre los principios a los que ha de ajustarse la Junta de Andalucía en el ejercicio de sus competencias (párrafo 4). Y es que, con ello, viene a asumirse la proyección interna del principio de subsidiariedad que, tras las incertidumbres generadas al respecto por el actual art. 5 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, ha terminado por abrirse paso en el Proyecto de Constitución Europea.

La Base Novena aborda una cuestión capital para el adecuado funcionamiento del Estado Autonómico (“De la financiación de la Comunidad Autónoma”), conjugándose en la misma tanto declaraciones de principio y reivindicaciones tradicionales como algunas propuestas novedosas de notable importancia. Entre las primeras, cabe reseñar que se ponga el acento en la necesidad de que el sistema de financiación se inspire en la realización de la solidaridad y la corrección de los desequilibrios territoriales (párrafo 1); que se apunte la exigencia de reformar el sistema para garantizar que la financiación de las Comunidades Autónomas se corresponda con sus competencias (párrafo 2); y, en fin, que vuelva a reclamarse del Gobierno de la Nación las cantidades que correspondan a Andalucía de conformidad con lo dispuesto en la Disposición Adicional Segunda, la mal denominada “deuda histórica” (párrafo 5). Pero es, sin duda, en el párrafo 3 donde se contienen las propuestas de más hondo calado, y cuya realización –dependiendo de su concreción última– podrá requerir la reforma del bloque de la constitucionalidad regulador de la financiación autonómica, a saber, la LOFCA y el Estatuto de Autonomía:

“3. La gestión tributaria de la Comunidad Autónoma podrá llevarse a cabo por una Agencia propia, cuyo funcionamiento se realizará bajo los principios de autonomía, coordinación y lealtad institucional, que podrá establecer acuerdos de colaboración y de intercambio de información o consorciarse para cogerse con otras Administraciones tributarias.

Como materialización del principio de corresponsabilidad fiscal, Andalucía contará con un espacio fiscal propio definido como un conjunto de materias y figuras tributarias sobre las que tendrá plena capacidad normativa, dentro de la necesaria armonización tanto a nivel estatal como europeo, y plena capacidad de gestión, liquidación, inspección, recaudación y revisión.

Las materias y figuras tributarias que compongan ese espacio fiscal propio serán aquellas que le permitan el mayor grado de autonomía financiera, en condiciones de homogeneidad con el resto de las Comunidades Autónomas”.

A “la acción exterior de la Comunidad Autónoma” se dedica la última de las bases, la Base Décima. También aquí se recogen algunas prescripciones y posibilidades de actuación que ya están garantizadas por el bloque de la constitucionalidad, como la posibilidad de celebrar convenios con otras CCAA (párrafo 1), que la aplicación y ejecución del Derecho Comunitario corresponde al nivel de gobierno competente por razón de la materia afectada (párrafo 3), o que la Junta será informada por el Estado de los Tratados y Convenios internacionales que afecten a materias de su específico interés (párrafo 4). De ahí que la principal aportación de esta Base radique en que pretenda garantizarse la presencia de nuestra Comunidad Autónoma en la fase ascendente del Derecho Comunitario; como se afirma genéricamente en el párrafo 2: “Andalucía participará en los procesos de decisión en las instituciones de la Unión Europea directamente o a través de la representación del Estado”. Presencia que es precisada en el párrafo 5 en los siguientes términos: “La Comunidad Autónoma estará presente en las distintas 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 comunitarias. En particular, se garantizará su presencia en la representación española en el Consejo de Ministros de la Unión cuando se traten asuntos de su exclusiva competencia”.

Éstas son las principales líneas directrices de las “Bases para la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía”. Atendiendo a su contenido, no es de extrañar que el Presidente de la Junta hiciera hincapié en el debate parlamentario en que esta iniciativa de reforma estatutaria constituía únicamente “un punto de partida”, y que tan sólo mediante una “reflexión pausada” en la que intervengan todas las fuerzas políticas podría coronarse exitosamente el proceso reformador. A este respecto, el Sr. Chaves señaló la oportunidad de crear en la próxima Legislatura una Ponencia, integrada por representantes de todos los partidos con representación en la Cámara, que, a semejanza de la que alumbró el actual Estatuto el año 1980 en Carmona, elaborase una pro-

puesta articulada de reforma estatutaria. Pues bien, pese a que todos los grupos parlamentarios, a excepción del Grupo Popular, mostraron su predisposición a abordar la reiterada reforma, no dejaron de ponerse de manifiesto el modo en que el Ejecutivo había emprendido la iniciativa sobre el particular. Una de las líneas de crítica incidió en que no se había planteado la misma en el momento más oportuno, al considerarse que un asunto de esta naturaleza no debería haberse suscitado en puertas de unas elecciones autonómicas, llegando el portavoz del Grupo Andalucista, Sr. Calvo, a reprochar expresamente el “tufo electoralista” que desprendía el debate. Frente a este orden de consideraciones, el Presidente de la Junta argumentó que, muy probablemente, hubiese sido aún más criticable que se hubiese puesto en marcha la iniciativa en plena campaña, y se cuestionó si acaso no era preferible que cada fuerza política incluyese en su programa electoral cuál es su posición al respecto. Bajo otro prisma, también se reprochó al Ejecutivo la poca ambición que había mostrado al elaborar las propuestas de reforma. Desde esta perspectiva, el portavoz del Grupo Izquierda Unida, Sr. Romero, apostó por una reforma de mayor calado que permitiera avanzar claramente hacia un Estado federal, aunque –apostilló de inmediato– “alejado de todo proyecto segregacionista o independentista”. Y en esta misma línea, el portavoz del Grupo Mixto, Sr. Pacheco, tras criticar que en las propuestas no apareciese “en ningún momento el término «federal» o «federalismo»”, calificó a la iniciativa gubernamental de “propuesta electoral prácticamente vacía de contenidos, [...] pues se limita a reiterar pronunciamientos generales de nuestro ordenamiento, o a formular propuestas susceptibles de incorporarse a esta Cámara por la vía de la iniciativa legislativa ordinaria”. Y concluiría más adelante esta argumentación: “Se trata de una propuesta de reforma del Estatuto que, en definitiva, no pretende reformar nada. Un simple «lifting», un cambio de fachada para no cambiar nada”. El Presidente de la Junta negaría que las iniciativas esbozadas en sus propuestas estuvieran ya contenidas en el Estatuto, y argumentó que, si en las Bases se hacía referencia a cuestiones tales como la necesidad de alcanzar el pleno empleo o la paridad, con ello se pretendía que estos principios quedasen fijados y vinculasen a todos los gobiernos venideros.

Pero, sin ninguna duda, el grueso de las críticas de la oposición se dirigió a la posible subordinación o dependencia de las propuestas de reforma de la Junta de Andalucía en relación con las próximas elecciones generales y con el resultado de las pasadas elecciones autonómicas en Cataluña. Especialmente incisiva se mostró sobre el particular la portavoz del Grupo Popular, Sra. Martínez, que insistió en acusar al Presidente de la Junta de haber presentado la propuesta como “coartada” a fin de dar “cobertura a la propuesta insolidaria de Maragall”, lo que consideró una “traición” a nuestra Comunidad Autóno-

ma. En este sentido, la portavoz del principal grupo de oposición añadiría a continuación que, con los planes del nuevo gobierno catalán, Andalucía perderá 239.000 millones de pesetas anuales. También éste constituyó un argumento central en la intervención del Sr. Pacheco, portavoz del Grupo Mixto, quien abiertamente manifestó que “este proyecto se formula y se presenta para darle cobertura y apoyo indirecto a la propuesta catalana”: “Nosotros nos hacemos un «lifting» en nuestro Estatuto, para que ellos puedan llenarse la «buchaca», el bolsillo”. Y terminaría su argumentación al respecto con la siguiente afirmación: “Se trata, en definitiva, de abrir nuevamente el proceso autonómico para que, al fin, los nacionalismos del norte consigan lo que no consiguieron hace un cuarto de siglo: éste parece ser el gran servicio del PSOE a los andaluces. Enhorabuena. Se han quitado ustedes la careta, y asoma ya su verdadero rostro”.

Frente a estos reproches, y más concretamente en contestación a los vertidos por la portavoz del Grupo Popular, el Sr. Chaves, tras rechazar el pretendido “seguidismo” hacia los postulados del modelo autonómico de Maragall y desmentir la pretendida merma de ingresos que sufriría Andalucía, acusaría a ésta de “azuzar” un debate de “catalanes contra españoles”, recurriendo a una “demagogia barata”: “Tengan ustedes cuidado –concluiría sobre el particular el Presidente de la Junta– cuando dicen eso de que los catalanes nos quitan o los catalanes se llevan, porque esas son frases herencia del franquismo”.