

INFORMES¹

La Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía

I. INTRODUCCIÓN

Con satisfacción conviene saludar el hecho de que el Parlamento de Andalucía haya aprobado la ley sobre el Gobierno de la Comunidad Autónoma sustituyendo así, al menos en buena parte, a la ya veterana ley 6/1983, de 21 de julio, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma. Una ley que nació, en gran medida, desfasada de las propias concepciones sobre el poder político ya entonces asentadas, si no de forma *inveterada*, como ahora califica la *exposición de motivos*, si claramente a partir del cambio político introducido por la Constitución de 1978. Se mantenían en la ley andaluza, que ahora se deroga en parte, residuos de la concepción que animaba a la vieja ley de régimen jurídico de la Administración del Estado de 1957, al menos formalmente vigente en 1983 que, si no contradecían los fundamentos constitucionales, adolecían de excesivas reminiscencias conceptuales de la situación que entonces se superaba. La nueva ley corrige semejante deriva separando tajantemente gobierno y administración; así se ciñe a *la regulación de la Presidencia y del Consejo de la Junta de Andalucía, conforme a lo establecido en el Estatuto de autonomía para Andalucía* (art. 1).

La ley se justifica, además, *en los profundos y trascendentales cambios derivados del ejercicio de la potestad de autogobierno por las instituciones de Andalucía en desarrollo del Estado Autonómico reconocido por la Constitución Española, de la incorporación a la Unión Europea y de las innovaciones científicas y tecnológicas (que) han determinado una amplia transformación de la sociedad andaluza*. Estas transformaciones, al decir de la ley, exigen una adecuación del ordenamiento jurídico a los nuevos tiempos y realidades.

¹ Esta Sección se ha confeccionado bajo la dirección de José Ignacio MORILLO-VELARDE PÉREZ.

Efectivamente estamos ante una ley bienvenida, con independencia de su correlación con los cambios y transformaciones a que alude la citada exposición de motivos y por más que dicha adecuación no siempre sea visible y, en otras ocasiones, más se atenga a modas políticas que a exigencias de la realidad de nuestra tierra. Por ello y, al margen de alguna crítica que puede hacerse, menos desde la técnica jurídica que del sentido común de lo políticamente incorrecto, nos parece que nos hallamos ante una buena ley y, desde este momento, nos parece conveniente animar al legislador a acometer la tarea que falta respecto de los restos de la ley de 1983, por lo que respecta a la Administración autonómica, aunque para ello quizá sea, al menos conveniente, esperar a la reforma en curso del Estatuto de Autonomía.

Desde la exposición de motivos se destacan aspectos sobresalientes de la reforma: posición institucional de la presidencia de la Junta y del consejo de gobierno, composición de éste subrayándose *la inclusión por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico, de la exigencia de que la designación de los integrantes del Consejo de Gobierno atienda al principio de presencia equilibrada de hombres y mujeres* configurándose de esta forma lo que parece conformar una especie de representación sexual (*cada sexo estará representado al menos en un cuarenta por ciento*, art. 18) con pretendido apoyo y fundamento en el art. 9. 2 de la Constitución, así como la previsión *de utilización de medios telemáticos en la actuación del consejo de gobierno, tanto para la celebración de reuniones sin necesidad de presencia en el mismo lugar de todos sus miembros, como para la transmisión de información y documentación* entre otras cuestiones.

Una valoración de conjunto de la ley que nos ocupa nos impele a un juicio positivo en términos generales. Se desarrolla el esquema institucional que prevén tanto la Constitución como el Estatuto de autonomía de forma clara y sencilla completando los perfiles necesarios para el correcto funcionamiento de un sistema de democracia parlamentaria moderno y eficaz. Hay, sin embargo, una crítica que no podemos menos que expresar, aún a costa de incurrir en la antipatía de algunos que parecen hacer cuestión de signos y expresiones al menos tanto como de contenidos y a sabiendas de que lo que aquí se critica responde, sin duda, a algún manual de estilo imbuido de convenciones impuestas desde fuera del sentido común.

A fuerza de querer evitar posibles acusaciones de sexismo, solo con fundamento desde ópticas obsesionadas que confunden las fórmulas con realidades, la ley incurre en un lenguaje artificioso y poco natural desde la perspectiva del uso del castellano. Con el prejuicio del pretendido machismo de los plurales colectivos *consejeros, miembros* o de palabras de uso indeterminado que aluden

a instituciones y, por consiguiente a realidades en si mismas carentes de connotaciones sexuales –*presidente*– el texto queda pesado y artificioso. En él se repiten hasta la saciedad términos en uno y otro género (presidente, presidenta, consejero, consejera) y se abusa de la palabra persona en singular o plural combinada en muchas ocasiones con la de titular. Podemos afirmar que jamás hemos visto tan repetida en una ley la palabra persona, término en si innecesario, por supuesto, en la mayoría de los textos jurídicos, si es que no en todos. Por otro lado, no se entiende muy bien por que se puede utilizar la expresión *personas titulares de las consejerías* y no miembros del consejo o por que es necesario anteponer la palabra *persona* al término *miembro* para que de esta manera su uso sea legítimo y aplicable también a una mujer cuando ejerza un cargo de ese tipo. Parece que no se comprende que se está regulando una realidad institucional –los órganos del poder ejecutivo de una comunidad autónoma– y no se está pensando en los titulares de los mismos. Es obvio que en la aplicación de la norma a casos concretos, se aludirá a su titular de la manera que convenga a su sexo –presidenta o presidente, consejera o consejero– y no parece pensable que al utilizar el lenguaje según unas normas –lingüísticas, no jurídicas– que, de momento, son aquellas con las que hablamos y nos entendemos, se pueda causar perjuicio a nadie ni, hasta ahora, que ese lenguaje sea causa de discriminaciones y postergaciones que, obviamente, se han de evitar. Además, puestos afinar en la línea de la ley, no se comprende muy bien por que se hace preceder el masculino al femenino –siempre se dice presidente antes que presidenta, parlamentario antes que parlamentaria, etc– ya que podría entenderse como discriminación sexista que solo se evitaría con un uso alternativo de la precedencia: si una vez se dice presidente o presidenta, la siguiente se debería decir presidenta o presidente...en fin, una auténtica locura por apartarse de la naturalidad de un lenguaje que puede provenir de un entorno ya superado pero que los propios usos sociales se encargarán de ajustar, si es necesario. Pues naturalmente las normas que rigen el lenguaje, como todas, pueden cambiar, pero no creemos que su cambio sea posible a fuerza de leyes o decretos y, mientras no se cambien, ese es nuestro modo de hablar y en el deben venir redactadas nuestras leyes. A nuestro juicio la ley, desde este punto de vista traspasa las fronteras del ridículo, e incurre en ocasiones en afirmaciones incorrectas desde el punto de vista conceptual.

En efecto, por este camino y simplemente a título de ejemplo, se llega a afirmaciones imposibles de suscribir en puridad técnica. Así la ley dice –art. 44 2– que *las personas titulares de las Consejerías tienen potestad reglamentaria* cuando en el marco de la teoría orgánica, único en el que afirmaciones semejantes pueden tener sentido, la potestad no la tienen las personas sino que forma

parte del elemento objetivo del órgano –consejero– y naturalmente se ejerce por la persona que, como titular, encarna su elemento subjetivo. La persona del titular –persona física, en último término– no es más que un medio para que pueda funcionar todo el artificio transpersonal –persona jurídica, si se quiere– que es una organización desde el punto de vista jurídico.

De igual forma no parece correcto hablar *de órdenes de las personas titulares de las vicepresidencias o de las consejerías* pues justamente la esencia del Estado de Derecho es el imperio de la ley sobre el gobierno de los hombres y, una vez más, nos encontramos con que la persona es el medio para que se puedan ejercer las órdenes del consejero, sin que sus atribuciones puedan ser mayores o menores en función del sexo del titular. Parece que es el momento de recordar aquella cita de ORTEGA Y GASSET que trae a colación el profesor ENTRENA CUESTA² *¿quién es el sujeto de la acción humana que llamamos “prohibir”, “mandar” legalmente? ¿quién nos prohíbe? ¿quién nos manda? No es el hombre guardia, ni el hombre alcalde, ni el hombre Jefe del Estado –hoy añadiríamos la mujer– el sujeto de esa acción que es “prohibir” que es “mandar”. Quien prohíbe, quien manda es el Estado... ¿Es el Estado un hombre? –nosotros añadiríamos ¿o una mujer?– Evidentemente no. Y Luis XIV padeció una ilusión grave cuando creyó que el Estado era él, tan grave que le costó la cabeza a su nieto. Nunca, ni en el caso de la más extrema autocracia ha sido el hombre el Estado; será aquél a lo sumo, el hombre que ejerce una determinada función del Estado.*

Es una lástima que una buena ley quede empañada por el lastre de una ridícula moda, sobre todo cuando podemos observar que textos coetáneos como la ley 34/2006, de 30 de octubre que regula el acceso a las profesiones de abogado y procurador, aprobada en las Cortes Generales, de enorme trascendencia social, y que se ha de aplicar indudablemente a un número mayor de hombres y mujeres que la que comentamos, no se ve en la necesidad de hacer alusión a las personas abogadas o procuradoras ni a reiterar en todo momento los sustantivos abogado y abogada, sin que de ello quepa deducir discriminación alguna hacia las mujeres o los hombres que ejerzan dichas profesiones. En ambos casos, además, el de la ley estatal que mencionamos y nuestra ley andaluza, la mayoría parlamentaria se considera *progresista*.

² *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, 2ª ed. Tecnos, undécima edición, 1995, pág. 51–52.

II. LA POSICIÓN INSTITUCIONAL DEL PRESIDENTE Y DEL CONSEJO DE GOBIERNO

La Ley dedica sus artículos 2 y 3, encuadrados en el título preliminar, a enunciar la posición institucional del presidente y del consejo de gobierno de la comunidad autónoma de acuerdo con las previsiones de la Constitución y sobre todo del Estatuto de autonomía ya que aquella apenas menciona a este último.

La posición institucional del presidente de la Junta de Andalucía se desarrolla en el título preliminar que –de entrada– se advierte mejor ordenado que el correspondiente de la ley predecesora al estructurarse en cuatro capítulos dedicados respectivamente a la elección, atribuciones, cese y sustitución y estatuto personal. La nueva regulación gana en claridad y precisión. Por otro lado los diferentes capítulos presentan igualmente una mejor estructura interna.

Sin ánimo de realizar una exposición detallada de su contenido parece conveniente resaltar que la nueva ley precisa aspectos de la anterior como consecuencia del desarrollo de las instituciones o cambios producidos por el transcurso del tiempo y del desarrollo de la actividad política.

Entre los cambios que introduce la nueva ley llama la atención la regulación más rigurosa que se hace de la apreciación de la incapacidad del presidente que debe ser apreciada por unanimidad de los miembros del consejo de gobierno (art. 12. 2) frente a las cuatro quintas partes de la ley anterior (art. 9. 1) y propuesta al parlamento que, en caso de que la estime, deberá declararla por mayoría absoluta.

Llama la atención la regulación que se hace en el art. 11 de la ley de la delegación de atribuciones del presidente por lo inusual de la técnica que se utiliza. En su primer párrafo se declara con carácter general la posibilidad de delegación de las atribuciones del presidente en el vicepresidente o vicepresidentes y en los consejeros. Hasta ahí lo normal. El párrafo segundo se inicia con una frase de difícil inteligencia pues en efecto se expresa que: *son delegables las siguientes atribuciones de la presidencia de la Junta de Andalucía o de su titular* (¿?) a continuación se enumera una serie de atribuciones que si son delegables ya deben entenderse integradas en la previsión del párrafo primer, sin que tenga, a nuestro juicio, ningún sentido, la reiteración. La habitual, como es sabido, en normas de este tipo, es que la enumeración se

refiera a atribuciones que se excluyen de la posibilidad de delegación. Pero no es eso lo que dice la norma, a menos que se trate de error.

La ley regula también al consejo de gobierno, su composición, el estatuto de sus miembros y su régimen de funcionamiento siguiendo unas pautas que recuerdan las de la ley modificada y la propia estructura de la Ley 50/1997 de 27 de noviembre del Gobierno e, incluso en algunos casos, adoptando un claro mimetismo.

Por lo que respecta a la composición del consejo de gobierno la nota más destacable es la representación de los sexos según la fórmula del artículo 18.3, cada uno, al menos en un cuarenta por ciento. Un tributo más al tópico de la corrección política, con lo que todo queda dicho.

III. LA POTESTAD REGLAMENTARIA

Siguiendo la pauta de la ley del Gobierno, se dedica un título en la ley a regular el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria guardando también un notable paralelismo con la regulación allí contenida. Sin embargo cabe destacar algunas notables soluciones originales, como es la previsión de un trámite de audiencia a la ciudadanía, expresión a nuestro juicio desafortunada en cuanto se la hace titular de derechos y de intereses, pero la técnica es en sí razonable de cara a propiciar la participación de los sectores sociales directamente afectados por un anteproyecto de ley. Se trata de un trámite que no está exigido por la Constitución ya hace tiempo incorporado al Derecho propio de nuestra comunidad autónoma para facilitar el acercamiento del poder a los ciudadanos e involucrar a estos en el cumplimiento de las normas.

Por lo que respecta a la regulación de la potestad reglamentaria, se reside en el consejo de gobierno, de acuerdo con la Constitución, el Estatuto y las leyes, reconociéndose tanto los reglamentos ejecutivos de las leyes como las demás disposiciones reglamentarias que procedan –reglamentos independientes– (art. 27.6) y se regulan sus aspectos sustantivos (art. 44) y de procedimiento (art. 45) siguiendo muy de cerca la regulación estatal que, por otra parte, ha sido la vigente en Andalucía de manera supletoria, ante la inexistencia de norma propia y en virtud de la previsión de la propia ley 6/1983.

En este contexto parece conveniente destacar la restricción expresa de la potestad reglamentaria de los consejeros a la organización de su consejería y

a las materias internas de las mismas, subrayándose que fuera de estos casos solo podrán ejercer la potestad reglamentaria si existe una específica habilitación por ley o por reglamento del consejo de gobierno. Conviene, sin embargo, notar que no se restringe estos reglamentos a normas de ejecución o desarrollo en sentido estricto pues la ley habla de habilitación lo que permite las más amplias remisiones, salvando naturalmente la reserva material de ley.