

CRUZ VILLALÓN, P. y MEDINA GUERRERO, M. (Directores): *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo), Parlamento de Andalucía, Sevilla, 2012, (4 volúmenes + 1 CD), 3.506 págs.*

Apenas transcurrido un lustro de la aprobación de la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, norma institucional básica de la Comunidad Autónoma según reza el artículo 147 de la CE, hemos de dar la bienvenida a estos *Comentarios* a su texto que recogen las aportaciones científicas de un nutrido grupo de profesores del ámbito del Derecho Público pertenecientes, en su mayoría, a universidades andaluzas. Una obra con la que, en palabras de su promotor CRUZ VILLALÓN, se pretende realizar mucho más que unos comentarios a una ley orgánica pues, no en vano, el Estatuto es un texto normativo que se beneficia de una posición estratégica respecto de la Comunidad Autónoma a la que sirve de fundamento y origen¹. No debe olvidarse que la norma estatutaria reafirma los elementos identitarios de la comunidad política de mujeres y hombres andaluces, como afirma su Preámbulo, integrantes de una “nacionalidad histórica” que, por medio de la misma, se dota de nuevas instituciones de autogobierno y, precisamente, esta vocación de “explicar” directamente a la comunidad andaluza es el objetivo último que persiguen los autores de esta obra².

Se trata del esfuerzo convenientemente coordinado de veintinueve profesores universitarios, en su mayoría catedráticos y profesores titulares del ámbito del Derecho Público (Derecho Constitucional, Derecho Administrativo y Derecho Internacional) que abordan de manera individualizada todos y cada uno de los preceptos del Estatuto, desde el Preámbulo hasta las Disposiciones Finales, lo que supone un total de 262 comentarios realizados por especialistas. A ello deben sumarse las presentaciones al Preámbulo y cada uno de los Títulos (en alguna ocasión Capítulos) a cargo de consagrados catedráticos de las disciplinas académicas mencionadas. Un total de cuatro volúmenes en los que de manera exhaustiva se analizan los preceptos estatutarios, distribuidos de la siguiente manera: el primer volumen aborda el estudio de lo que podríamos considerar la parte dogmática del Estatuto, es decir, el Preámbulo, el Título Preliminar (artículos 1-11) y el Título I. “Derechos Sociales, Deberes y Políticas Públicas” (artículos 12-41). El segundo volumen recoge los comentarios a los Títulos II “Competencias” y III. “Organización territorial” (artículos 42-

¹ En esta obra, CRUZ VILLALÓN, Pedro: “El proyecto COSTA A”, pág. XXVIII.

² *Ibidem*.

98). El tercer volumen está destinado a la organización institucional abarcando así el Título IV. “Organización institucional de la Comunidad Autónoma” y V. “El Poder Judicial en Andalucía” (artículos 98-155). Finalmente, el último volumen es el menos homogéneo temáticamente recogiendo el comentario a los preceptos de los Títulos VI “Economía, Hacienda y Empleo”, VII. “Medio Ambiente”, VIII. “Medios de Comunicación Social”, IX. “Relaciones Institucionales de la Comunidad Autónoma” y X. “Reforma del Estatuto” (artículos 156-250) así como las cinco Disposiciones Adicionales, las dos Disposiciones Transitorias, la Disposición Derogatoria y las tres Disposiciones finales.

Tras la transcripción de cada precepto, antecede a cada comentario un anexo documental en el que se refieren los cambios sufridos por el mismo durante la tramitación parlamentaria en el Parlamento de Andalucía y en las Cortes Generales (A), su antecedente en el Estatuto de 1981 (B), sus concordancias con los Estatutos de otras Comunidades Autónomas (C), su desarrollo normativo (D), la jurisprudencia (E) y las principales referencias bibliográficas existentes en torno al mismo (F). A continuación, de manera exhaustiva y bien documentada, los especialistas han estudiado, comentado y valorado críticamente cada uno de los preceptos. Debe destacarse el esfuerzo de los autores por no limitar su exposición a la mera glosa de los textos sino que, por el contrario, establecen las numerosas conexiones con la legislación estatal y, en su caso europea, el desarrollo infraestatutario así como las aportaciones doctrinales y jurisprudenciales generadas en torno al mismo. Y aunque pudiera parecer que en el escaso tiempo transcurrido desde la aprobación del Estatuto poco hubiera de todo esto, sin embargo, debe tenerse en cuenta que los *Comentarios* beben de treinta años de experiencia constitucional y autonómica, por lo que incorporan a su interpretación el análisis de lo que ha sido la acción de los poderes públicos desde la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía de 1981 y de lo que ha sido el ejercicio del derecho a la autonomía por otras nacionalidades y regiones así como del acervo doctrinal y jurisprudencial existente desde esta fecha, alcanzando en ocasiones sus trabajos el rango de auténticas monografías sobre la temática correspondiente. De manera que como apunta JAVIER PÉREZ ROYO “no hay prácticamente nada de lo que se haya escrito sobre el ejercicio del derecho a la autonomía que no se tome en consideración por estos *Comentarios*”³. Y precisamente, en ello radica el valor de estos *Comentarios*, que lo diferencia de otras obras del mismo contenido y propósito.

³ En el primer volumen, PÉREZ ROYO, Javier “Presentación al Preámbulo y al Título Preliminar”, pág. 11.

Los *Comentarios* se cierran con un útil *Índice analítico* que facilita el manejo de una obra tan densa y compleja, permitiendo localizar rápidamente los preceptos estatutarios así como los párrafos dentro del comentario pertinente en los que se analiza la materia objeto de consulta.

Aunque el Estatuto de Andalucía se presenta formalmente como una reforma del Estatuto de 1981, materialmente significa mucho más que eso, una revisión total de sus contenidos, un nuevo Estatuto de Andalucía de 2007, que obedece a nuevos retos sociales y políticos que no podían siquiera vislumbrarse en el momento de elaboración del Estatuto. Y pese a las dudas de constitucionalidad manifestadas por algún autor sobre esta forma de proceder⁴, la inexistencia de cláusulas de intangibilidad permiten la redacción de un nuevo Estatuto que, aunque mantiene contenidos del anterior, introduce muchos otros nuevos y altera sustancialmente su estructura si con ello se respeta el contenido mínimo que se deduce del artículo 152 de la CE (tal y como defiende MONTILLA MARTOS en su comentario⁵).

Y esa nueva realidad social y política se identifica con el compromiso del Estatuto con el desarrollo del Estado social, con la protección del medio ambiente o con Unión Europea. Así, a la realización de los valores del Estado Social están dirigidos la incorporación de un catálogo de derechos sociales y políticas públicas (Título I), la consolidación de las competencias en los ámbitos materiales relacionadas más directamente con el Estado de bienestar (como inmigración o políticas de género, aspectos eludidos en el anterior Estatuto, como recuerdan LÓPEZ ULLA y MARTÍNEZ SEMPERE en sus comentarios⁶), la proclamación del principio de suficiencia financiera, en palabras de MEDINA GUERRERO auténtico “metaprincipio” informador de la *Hacienda autonómica* para poder hacer frente al coste de las competencias⁷ y, en definitiva, la regulación del Título VI “Economía, Hacienda y Empleo”. Hay, además, un Título completo destinado a las técnicas de protección del medio ambiente (el Título VIII, objeto de estudio de JORDANO FRAGA) y el Capítulo III del Título IX recoge las fórmulas y garantías de participación de la Comunidad en la adopción y aplicación de las decisiones europeas (descritas por CARMONA CONTRERAS en sus comentarios a los artículos 230-239).

⁴ RUIZ MIGUEL, Carlos: “No es una reforma estatutaria”, *Diario ABC*, 2 de noviembre de 2005, págs. 6-7.

⁵ MONTILLA MARTOS, José Antonio: “Disposición derogatoria. Derogación de la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre”, vol. IV, pág. 3437.

⁶ LÓPEZ ULLA, Juan Manuel: “Artículo 62. Inmigración”, vol. II, págs. 1026-1038 y MARTÍNEZ SEMPERE, Eva: “Artículo 73. Políticas de género”, vol. II, págs. 1211-1220.

⁷ MEDINA GUERRERO, Manuel: “Artículo 175. “Principios generales”, vol. IV, pág. 2527.

Al mismo tiempo, la reforma responde a la necesidad de incorporar al Estatuto una realidad extraestatutaria que ya se encontraba consolidada en la legislación autonómica pero cuyo lugar era sin duda éste, como ocurre con la disolución anticipada por los motivos a los que se refiere HOLFADO GONZÁLEZ en su Comentario⁸) o con determinados órganos que pasan a integrar ahora la Junta de Andalucía (la Cámara de Cuentas, el Consejo Consultivo, el Consejo Audiovisual y el Consejo Económico y Social, cuyo comentario ha correspondido a los profesores ANGUITA SUSÍ, GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ y MOLINA NAVARRETE⁹) o nuevos instrumentos imprescindibles para el desempeño de las tareas de autogobierno (como son los decretos-leyes o los decretos legislativos analizados por AZPITARTE SÁNCHEZ¹⁰)

Pero también se explica por la lógica competencial que se ha instalado en la propia evolución del Estado de las Autonomías, lo que incitaba a aspirar a unas condiciones de autogobierno al menos iguales a las alcanzadas por otras Comunidades Autónomas, especialmente Cataluña. Por eso, no cabe duda que el peso del precedente catalán ha contribuido tanto a la ampliación material de Estatuto –por ejemplo, reconociendo una Carta de Derechos o ampliando el tratamiento del poder judicial más allá de la Administración de Justicia– como a la regulación de manera mucho más intensa de algunas materias que ya habían sido tratadas en el anterior Estatuto pero que ahora se pretenden proteger frente anteriores prácticas estatales reputadas contrarias a los intereses autonómicos, como ocurre con el Capítulo de Hacienda (por ejemplo, la participación de la Comunidad Autónoma en la distribución de los fondos europeos) o las relaciones institucionales entre el Estado y la Comunidad andaluza singularmente mediante la creación de instrumentos *bilaterales* (no obstante, como señalan CÁMARA VILLAR y GARCÍA MORALES, no se excluye la posibilidad de utilizar además de éstos, otros instrumentos multilaterales que no corresponde regular a la norma estatutaria y quedan diferidos a la aprobación de la regulación estatal correspondiente¹¹).

⁸ HOLFADO GONZÁLEZ, María: “Artículo 127. Disolución anticipada del Parlamento”, vol. III, págs. 2002-2012.

⁹ ANGUITA SUSÍ, Alberto: “Artículo 129. Consejo Consultivo”, vol. III, págs. 2030-2038 e Ídem: “Artículo 130. Cámara de Cuentas”, vol. III, págs. 2039-2048; GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, Francisco J.: “Artículo 131. Consejo Audiovisual de Andalucía”, vol. III, págs. 2049-2060 y MOLINA NAVARRETE, Cristóbal: “Artículo 132. Consejo Económico y Social”, vol. III, págs. 2061-2067.

¹⁰ AZPITARTE SÁNCHEZ, Miguel: “Artículo 109. Decretos legislativos”, vol. III, págs. 1778-1793 y “Artículo 110. Decretos-leyes”, vol. III, págs. 1794-1811.

¹¹ CÁMARA VILLAR, Gregorio: “Presentación al Título IX. Relaciones institucionales (Capítulos I y II)”, vol. IV, pág. 2993 y GARCÍA MORALES, M^a Jesús: “Artículo 218. [Sin rúbrica]”, págs. 3024-3026.

Aunque sin duda ha sido en la regulación de las competencias donde esa influencia se muestra más evidente, acogiendo las mismas técnicas protectoras de los “excesos competenciales” cometidos por el Estado que establece el Estatuto de Cataluña. Así, la definición funcional de las competencias en exclusivas, compartidas y ejecutivas –interpretadas a la luz de la jurisprudencia constitucional por MONTILLA MARTOS al examinar el artículo 42¹²– o la técnica del *blindaje competencial*, consistente en la definición del alcance material de cada una de esas competencias mediante una enumeración exhaustiva de las materias y submaterias que encontramos a partir del artículo 46 del Estatuto. Los comentarios de los artículos 55 (salud, sanidad y farmacia), 58 (actividad económica) o 63 (empleo, relaciones laborales y seguridad social), a cargo de los profesores CARRASCO DURÁN, DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, y MOLINA NAVARRETE respectivamente, dan cuenta de la manera de actuar del blindaje de la capacidad decisoria autonómica¹³.

No puede obviarse, por tanto, que la realización de estos *Comentarios* se ha visto condicionada en gran medida por las circunstancias que han seguido al Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006. Las dudas de constitucionalidad de éste, se proyectaban necesariamente en la interpretación de muchos de los preceptos del Estatuto andaluz en cuyo contenido cabe apreciar una notable coincidencia. De ahí que los pronunciamientos del Tribunal Constitucional en la STC 31/2010 fundamentalmente, resulten imprescindibles para interpretar los preceptos estatutarios (y así puede comprobarse en muchos de los comentarios). Y en este sentido, cabe reprochar al Tribunal Constitucional el abuso que supone que por vía de la *interpretación conforme* se hace decir al Estatuto de Cataluña –y por tanto al Estatuto de Andalucía– lo que el texto estatutario no dice, saltándose los límites de la hermenéutica jurídica que impiden contradecir la literalidad del precepto interpretado y con el riesgo que ello puede suponer respecto a la pérdida de fuerza normativa de la norma estatutaria. Esto sucede, por ejemplo, con la Carta de Derechos Sociales recogida en el Título I del Estatuto o con la regulación de las competencias. La relevancia de ambas cuestiones merece un tratamiento más detenido.

Y en este sentido, como advierte LÓPEZ MENUDO en su presentación del Título I y luego reiteran con diferente extensión los autores de los comentarios de

¹² MONTILLA MARTOS, José Antonio: “Artículo 42. Clasificación de las competencias”, vol. II, págs. 679-701.

¹³ CARRASCO DURÁN, Manuel: “Artículo 55. Salud, sanidad y farmacia”, vol. II, págs. 886-911; DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, Tomás: “Artículo 58. Actividad económica”, vol. II, págs. 943-973 y MOLINA NAVARRETE, Cristóbal: “Artículo 63. Empleo, relaciones laborales y seguridad social”, vol. II, págs. 1039-1070.

los preceptos recogidos en el Título (singularmente los de RODRÍGUEZ-VERGARA DÍAZ, ALVÁREZ-OSSORIO MICHEO y RODRÍGUEZ RUIZ¹⁴), puede afirmarse con rotundidad que el propósito del estatuyente era establecer auténticos derechos subjetivos, dotados de un contenido “esencial” (o quizás sería mejor decir “estatutario”) y de una protección jurisdiccional (aunque de alcance limitado por la reserva competencial del Estado sobre las normas procesales). Sin embargo, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, establecida principalmente en las SSTC 247/2007 y 31/2010, se ha producido la práctica desactivación normativa de la mayoría de los derechos estatutarios (salvo los derechos relacionados con la dimensión institucional del Estatuto, es decir, los de participación política) hasta degradarlos a la categoría de meros principios o directrices dirigidos a los poderes públicos autonómicos, que necesitan de la *interpositio legislatoris* para el nacimiento de un derecho.

Otro tanto ha sucedido con los instrumentos de *blindaje* de las competencias frente al riesgo de que el Estado al ejercer las suyas pueda afectar a la capacidad de decisión autonómica. Recuérdesse que a través de la precisión funcional de las competencias (por ejemplo, al referirse que en las materias *compartidas* las bases deberán ir incluidas en normas con rango de ley) como la definición de cada una de ellas en diversos *perfiles competenciales* se pretendía determinar de manera indirecta el alcance de algunas competencias reservadas al Estado por el artículo 149.1 de la CE (por los motivos que nos indica MONTILLA MARTOS en su comentario al artículo 42)¹⁵. La STC 31/2010, aunque ha convalidado la incorporación de esa división en materias y submaterias de cada una de las competencias, sin embargo, reduce su eficacia a un alcance meramente *declarativo* o *descriptivo* al considerar que el contenido y alcance de las materias reservadas al Estado “serán siempre y sólo las que se desprenden de la Constitución interpretada por este Tribunal Constitucional” y, en consecuencia, no se encuentran vinculados por esta enumeración estatutaria (Fj. 60º.).

Un último aspecto al que debe prestarse especial atención es la regulación estatutaria del régimen local contenida en el Título III, aunque sólo sea por motivos de oportunidad dada la proyectada reforma de la legislación básica estatal. La reforma estatutaria ha supuesto una interiorización del régimen local, asumiendo los Estatutos una posición de garante de la autonomía local (me-

¹⁴ RODRÍGUEZ-VERGARA DÍAZ, Ángel: “Artículo 12. Titulares”, vol. I, págs. 203-233, ALVÁREZ-OSSORIO MICHEO, Fernando: “Artículo 21. Educación”, vol. I, págs. 364-382 y RODRÍGUEZ RUIZ, Blanca: “Artículo 23. Prestaciones sociales”, vol. I, págs. 399-408.

¹⁵ MONTILLA MARTOS, José Antonio: “Artículo 42. Clasificación de las competencias”, vol. II, págs. 679-701.

dian­te la delimitación de un ámbito material de competencias municipales propias y el establecimiento de mecanismos que garantizan la suficiencia financiera de las entidades) y reconociendo un amplio margen normativo a las Comunidades Autónomas, que en el caso andaluz se ha traducido en la aprobación de nuestra primera ley de régimen local, de cuyo contenido da cuenta SALAZAR BENÍTEZ en el análisis de los diferentes artículos relativos a la organización territorial de la Comunidad Autónoma (artículos 91-98). Difícil anclaje tiene este marco estatutario en las propuestas de reforma de la ley de bases estatal que han trascendido, presididas por el afán centralizador de las competencias en materia de gobierno local y por el fortalecimiento de las diputaciones provinciales, decisión esta última muy cuestionable desde el punto de vista de su legitimidad democrática.

Son muchas las cuestiones que se suscitan al leer estos *Comentarios*. Sólo hemos apuntado algunas de ellas. Sin duda, la consulta y estudio de esta obra resultará imprescindible para la comprensión del nuevo Estatuto de Andalucía, aportando las pautas interpretativas y las directrices necesarias que pueden guiar el desarrollo de la normativa futura y la labor del aplicador del Derecho.

M^a Reyes Pérez Alberdi
Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla