

ANÁLISIS PROSPECTIVO ANDALUCÍA 2020

EL MARCO NORMATIVO

MANUEL JOSÉ TEROL BECERRA
UNIVERSIDAD PABLO DE OLAVIDE

*“Una cosa no es justa por el hecho de ser ley.
Debe ser ley por ser justa”
Charles de Socendet Montesquieu*



El Centro de Estudios Andaluces es una entidad de carácter científico y cultural, sin ánimo de lucro, adscrita a la Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía.

El objetivo esencial de esta institución es fomentar cuantitativa y cualitativamente una línea de estudios e investigaciones científicas que contribuyan a un más preciso y detallado conocimiento de Andalucía, y difundir sus resultados a través de varias líneas estratégicas.

El Centro de Estudios Andaluces desea generar un marco estable de relaciones con la comunidad científica e intelectual y con movimientos culturales en Andalucía desde el que crear verdaderos canales de comunicación para dar cobertura a las inquietudes intelectuales y culturales.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprografito, magnética o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Centro de Estudios Andaluces.

Las opiniones publicadas por los autores en esta colección son de su exclusiva responsabilidad

© 2007. Fundación Centro de Estudios Andaluces



ANDALUCIA 2020: EL MARCO NORMATIVO.

1. El presente como un precipitado del pasado.
2. Una aproximación a vista de pájaro.
3. Breve precisión metodológica.
4. Derechos sociales, deberes y políticas públicas.
 - 4.1. La igualdad entre el hombre y la mujer.
 - 4.2. Los derechos subjetivos.
 - 4.2.1. Derechos de libertad.
 - 4.2.2. Derechos de prestación.
 - 4.2.3. Derechos de participación política.
5. Competencias de la Comunidad Autónoma.
6. Organización territorial de la Comunidad Autónoma.
7. Organización institucional de la Comunidad Autónoma.
8. El poder judicial en Andalucía.

1. El presente como un precipitado del pasado.

Poco falta para que el Estatuto de Autonomía para Andalucía cumpla veinticinco años de vigencia, que, recuérdese, comenzó con su publicación en el Boletín Oficial del Estado del 11 de enero de 1982. Ahora puede decirse que atrás quedaron las dudas, las incertidumbres y, por qué no decirlo, los miedos que rodearon el alumbramiento de nuestro Estatuto. Ahora, pero no entonces. No se olvide que apenas mediaron unos días entre la fecha de publicación del Estatuto de Autonomía para Andalucía y la del intento fallido de golpe de Estado, de aquel año, contra la democracia.

Mucho y bien ha caminado Andalucía desde aquel momento inicial hasta el presente. Se trataba entonces de consolidar esa democracia incipiente y se ha logrado. Se perseguía, como un apartado relevante de ese anhelo democrático, la creación de la Comunidad Autónoma de Andalucía y el resultado no puede ser más satisfactorio. Los casi veinticinco años transcurridos de su andadura sólo admiten calificarse de provechosos para Andalucía y para España.

Ahora bien, como siempre sucede en un período tan largo como el aquí considerado, durante su transcurso han aparecido en el horizonte teórico, de manera paulatina, nuevas ideas relativas al autogobierno que el feliz desenlace del proceso contemplado alienta a ensayar en un futuro próximo. A eso atiende la Proposición de Reforma Estatutaria aprobada por el Parlamento Andaluz en sesión celebrada el 2 de mayo de 2006. Dicha propuesta parlamentaria aspira a redefinir la autonomía política vigente en Andalucía desde 1982 con la incorporación a su concepto de nuevas formulaciones enriquecedoras del modo en que se ha entendido este hasta ahora. Según se hace constar en el Preámbulo del documento, con su proposición normativa, aspira el Parlamento a impulsar una reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía “para profundizar el autogobierno”, y conseguir así “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”.

Pues bien, considerando el grado actual de estabilidad política española, no es aventurado confiar en que prospere la propuesta de reforma estatutaria señalada y sus contenidos acaben convirtiéndose, aproximadamente, en los de la norma institucional básica rectora de la Comunidad Autónoma de Andalucía en 2020. Aproximadamente, por lo insólito que resultaría la aprobación de tal reforma en los precisos términos formulados por el Parlamento de Andalucía. Baste con señalar al respecto que, como no podía ser de otra forma, al tramitar la proposición normativa por el procedimiento reservado a la Ley Orgánica, las Cortes Generales ya han comenzado a dejar su impronta en el documento sometido a su consideración.

Interesa subrayarlo pues si por alguna cosa se caracteriza el proyecto de reforma estatutaria en curso es por la distancia que lo separa del Estatuto de Autonomía aún vigente al tiempo de redactar estas páginas. Tanto trecho media entre ambos documentos que, de obtener el nuevo Estatuto una factura próxima a la del acuerdo logrado a su respecto en la Comisión Constitucional del Congreso, resultaría un texto que, sin apartarse de los postulados sustentadores del actual Estatuto de Autonomía, incorporaría tanta cantidad y variedad de novedades, como para poder estimárselo completamente distinto del mismo.

Repárese si no en los extremos del Estatuto en vigor que, según todo indica, resultarán concernidos por la reforma proyectada. Compárense con aquel los aspectos conformadores de

esta última. Podrá comprobarse entonces cómo se suceden las propuestas total o parcialmente nuevas, bien porque, en el primer caso, guarde dicho Estatuto un absoluto silencio a su respecto, bien porque, en el segundo, aun tratando la norma estatutaria de un determinado asunto, lo haga de manera menos elaborada que la proposición legislativa.

2. Una aproximación a vista de pájaro.

Como cabía esperar que sucediera, el índice del documento cuya aprobación se tramita ante las Cortes proporciona un sustancioso anticipo acerca de cuanto se viene diciendo. De ahí la conveniencia de acudir al mismo en busca de la información inicial.

1. A este propósito interesa destacar que el Parlamento Andaluz persigue destinar el Título I a lo anunciado en su rúbrica, esto es, a los **“DERECHOS SOCIALES, DEBERES Y POLÍTICAS PÚBLICAS”**, rompiendo con ello el silencio que guarda el Estatuto de Autonomía vigente sobre todos estos temas.
2. También concede la propuesta parlamentaria a la **ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA** la importancia inherente a su pretensión de dedicarle un Título específico a su tratamiento, el Tercero, en vez de atender a este asunto en el Título Preliminar como hace ahora el Estatuto.
3. Además, la regulación de la **ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA** pretende ser tan detallada como anuncian los siete capítulos en que propone el Parlamento dividir el Título que dedica a esta cuestión, el Cuarto, en lugar de los tres que componen el Título Segundo del Estatuto vigente, dedicado a este mismo particular.
4. Se ocupa el Estatuto de Autonomía vigente, desde luego, del **PODER JUDICIAL** y hasta le dedica un Título completo, el tercero. Pero no del modo en que lo hace la “Proposición de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía”, que le dedica todo un Título también, el quinto, sólo que más ambicioso en cuanto a contenidos.

Como no podía ser de otra forma, siquiera sea por las pretensiones de crear “El Consejo de Justicia de Andalucía” y de organizar en la Comunidad Autónoma un sistema de justicia de proximidad, que encierra la propuesta.

5. También **LA ECONOMÍA Y LA HACIENDA** adquieren en el proyecto un protagonismo desconocido en el Estatuto vigente. Así lo indica la idea formulada por el Parlamento de Andalucía de fraccionar el Título dedicado a regularlo en tres capítulos, de los cuales dedica uno al empleo y las relaciones laborales.
6. Algo parecido sucede con el **MEDIO AMBIENTE**, a cuya regulación atiende también el Estatuto de Autonomía para Andalucía aunque no con la minuciosidad de la “Proposición de Reforma”, en donde su tratamiento abarca todo el Título VII.
7. En cuanto a los **MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL**, propone el Parlamento concederles el tratamiento individualizado que se sigue de abordar su regulación en un Título completo, el Octavo.
8. Por último, no puede pasarse por alto que si el Título V del Estatuto está dedicado a las “relaciones con la Administración del Estado y con otras Comunidades Autónomas”, su equivalente, el Título IX del Proyecto, responde al objetivo más ambicioso apenas insinuado en su rótulo: “Relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma”, y que evidencia el conjunto de contenidos integrantes de sus cinco capítulos, no en balde destinados a tratar, sucesivamente, de las relaciones con el Estado, con otras Comunidades Autónomas, con las instituciones de la Unión Europea, con el exterior y de la cooperación al desarrollo.

3. Breve precisión metodológica

Ahora bien, no se olvide que cuanto acaba de señalarse se sustenta en datos tan sucintos como necesariamente han de serlo los consignados en el índice de un documento; en este caso concreto, el de la Proposición de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Dicho sea en otros términos, lo expresado hasta ahora sobre la misma no pasa de ser, según se

adelantaba, sino un anticipo de la información susceptible de proporcionar esta sobre sus propios contenidos. De ahí que se imponga consultar dicha fuente en busca de noticias relativas, en primer término, a si algún extremo de lo formulado en la proposición de reforma estatutaria, de prosperar esta y convertirse en la futura norma institucional básica andaluza, puede originar uno o varios conjuntos normativos identificables como nuevos respecto de los hoy conocidos; y, en segundo lugar, a si en otros aspectos la propuesta, más que propiciar este tipo de resultado no lo compromete, porque demande un desarrollo legislativo generador de un panorama normativo inédito hasta la fecha.

Solamente no se consultará el Título VI de la propuesta, destinado, como se adelantaba, al tratamiento de lo que anuncia su rúbrica: “economía, empleo y hacienda”. Pues se estima que esos asuntos requieren un análisis autónomo y comunicado en un tono más especializado del que aquí podría dársele. Tanto más teniendo en cuenta la vocación generalista a la que responden estas páginas.

4. Derechos sociales, deberes y políticas públicas

Pues bien, de acuerdo con el referido propósito, interesa comenzar destacando que el Título I del Estatuto de Autonomía proyectado, como expresa su rótulo: “derechos sociales, deberes y políticas públicas”, responde a un contenido plural. Su Capítulo I acoge las disposiciones generales a que alude la rúbrica del mismo, relativas a la titularidad de los derechos contemplados en dicho Título, al modo de interpretar estos y los principios del mismo allí consignados, y a la prohibición de cualquier discriminación en el ejercicio de los derechos, el cumplimiento de los deberes y la prestación de los servicios mencionados en el Título I también.

El Capítulo II encierra, de un lado, una larga lista de derechos. “Sociales” los llama la propuesta de reforma estatutaria, para significar con ello el compromiso de índole prestacional que, en su virtud, asumirá la Junta de Andalucía con los andaluces. Si bien, conviene consignar que no todos los consignados en el documento son derechos de esa clase. Junto a ellos, abstracción hecha de su naturaleza, incluye este Capítulo II, de otra parte, algunos deberes de las personas con vecindad administrativa en Andalucía.

El Capítulo III, está destinado a la definición de unos “principios rectores de las políticas públicas”, concebidos en el proyecto estatutario como instrumentos subordinados, al logro de los denominados en su artículo 10 “objetivos básicos de la Comunidad Autónoma”; y a garantizar y asegurar los derechos del Capítulo II.

El Capítulo IV, por último, se ocupa de la vinculación de los poderes públicos y de los particulares a la prohibición de discriminación más arriba referida, de la protección jurisdiccional de los derechos tantas veces mencionados, de la efectividad de los principios rectores y de la defensa de tales derechos por el Defensor del Pueblo Andaluz.

De tales formulaciones, innovadoras todas de los contenidos que integran el Estatuto de Autonomía vigente , interesa destacar la tocante a la señalada prohibición de discriminación, así como las relativas a la variedad de situaciones jurídicas que pueden conocer los andaluces al relacionarse con los poderes públicos de la Comunidad Autónoma.

4.1. La igualdad entre el hombre y la mujer

Si, de acuerdo con el plan trazado, se procede con mayor minuciosidad que hasta ahora en la comparación de los documentos sujetos a examen, se observa con claridad que el Estatuto en vigor no comparte con la propuesta de reforma estatutaria tan intensa preocupación como esta por la igualdad entre el hombre y la mujer.

Considérese a este propósito que su artículo 9.1 propone que todas las personas residentes en Andalucía gocen como mínimo de los derechos reconocidos en la “Declaración Universal de Derechos Humanos y demás instrumentos europeos e internacionales de protección de los mismos ratificados por España, en particular en los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y en la Carta Social Europea”

Téngase en cuenta además que la propuesta encierra en su artículo 10.1, entre otras, una declaración por la cual Andalucía hará suya la proclamación efectuada en el artículo 9.2 de

la Constitución. De modo que en su virtud: “la Comunidad Autónoma de Andalucía promoverá las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas”.

Pues bien, a pesar de tan nítidas proclamaciones en favor de la igualdad insiste el artículo **10.2** en afirmar que la Comunidad Autónoma “propiciará la efectiva igualdad del hombre y de la mujer andaluces, promoviendo la democracia paritaria y la plena incorporación de aquella en la vida social, superando cualquier discriminación laboral, cultural, económica, política o social”; se ocupa el artículo **14**, como se adelantaba, de prohibir “toda discriminación en el ejercicio de los derechos, el cumplimiento de los deberes y la prestación de los servicios” contemplados en el Título I del documento, “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”, no sin aclarar que tal prohibición de discriminación es conciliable con acciones positivas en beneficio de sectores, grupos o personas desfavorecidas; se encarga el artículo **15** de proclamar la igualdad de género; dice el artículo **16** que “las mujeres tienen derecho a una especial protección contra la violencia de género”; habla el artículo **37.1.2º** de combatir el sexismo y el artículo **37.1.11º** de poner los medios para lograr la plena equiparación laboral entre hombres y mujeres; afirma el artículo **71** la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de políticas de género; promete el artículo **103** una nueva ley electoral sustentada en “criterios de igualdad de género para la elaboración de las listas electorales”; y el artículo **105** se marca el objetivo de alcanzar la presencia equilibrada de hombres y mujeres en los nombramientos y designaciones de instituciones y órganos que corresponda efectuar al Parlamento de Andalucía.

Tanta insistencia en afirmar la igualdad entre el hombre y la mujer propicia y estimula la acción legislativa en el terreno de las políticas de género. Pues, en efecto, el legislador habrá de decidir luego cuáles desarrollar, cómo y en qué momento hacerlo. Hasta entonces sólo cabe hacer conjeturas siempre gratuitas al respecto por la amplitud del universo a la espera de su proceder. El cual, en cambio, se percibe bastante previsible en relación con el desarrollo de lo enunciado en el artículo 103 de la propuesta, que, como ha quedado dicho, convoca a la ley

electoral a establecer “criterios de igualdad de género para la elaboración de las listas electorales”, de donde se sigue que con la implementación legislativa de aquel artículo se asistirá a un cambio radical en el panorama normativo hoy vigente sobre el particular, de efectos perceptibles en 2020.

4.2. Los derechos subjetivos.

Como se adelantaba, también conviene prestar atención al repertorio de situaciones jurídicas en que el Estatuto de Autonomía proyectado clasifica las relaciones de los andaluces con sus instituciones autonómicas. Tan completo es el inventario que en él son perceptibles todas las categorías construidas por Jellineck en sus formulaciones sobre el derecho público subjetivo. De tal modo que, dicho sea en otros términos, la proposición de reforma presta atención a cualquier forma de relacionarse el individuo con los poderes públicos de Andalucía.

Obsérvense si no las que contempla el Título I en su Capítulo II. Adviértase que allí es tratado el individuo como el titular de una esfera de actuación vedada a la intervención de los poderes públicos, *status libertatis*, facultado para participar en la adopción de decisiones públicas, *status activae civitatis*, habilitado para reclamar ciertas prestaciones de las instituciones autonómicas, *status civitatis*, e incluso como sujeto de obligaciones públicas tan sólo, *status subjectionis*.

En otros términos, como apenas se insinuaba más arriba, no todos los derechos consignados en dicho Capítulo II son de naturaleza prestacional. Pues, salvo derechos fundamentales, cuya formulación queda reservada por definición a la norma constitucional, ese apartado de la propuesta de reforma estatutaria incluye, efectivamente, derechos de libertad, de prestación y de participación política. Conviene subrayarlo, como también que al interés de las formulaciones referidas a tales extremos habrá de sumársele otro una vez que, convertidas estas en normas estatutarias, convoquen para su desarrollo a un conjunto normativo tan nuevo y variado en cuanto a contenidos como ellas mismas.

De ahí que interese llamar la atención sobre aquellas formulaciones más significadas, vistas desde la perspectiva que importa en estas páginas, esto es, por su proclividad a reformar

radicalmente lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía vigente, y, de producirse ese resultado, por su tendencia a generar normas infraestatutarias provistas de objetos desconocidos hasta ahora en el ordenamiento propio de Andalucía.

4.2.1. Derechos de libertad.

Dada su vocación por crear espacios vetados a la intervención de los poderes públicos, se juzgan aquí derechos de libertad los enunciados en los artículos 20, 26, 31, 32, 33, 34 y 35 de la propuesta, es decir, el derecho a una muerte digna, el derecho al trabajo, el derecho a la buena administración, el derecho a la protección de datos, el derecho de acceso a la cultura, el derecho de acceder y usar las nuevas tecnologías, el derecho a participar en la sociedad del conocimiento, la información y la comunicación, y el derecho a la orientación sexual.

Poco explícita se muestra la reforma con el derecho a una muerte digna que, a la vista de su tratamiento, muy bien podría considerarse dotado de la estructura compleja resultante de comparar dos derechos que, paradójicamente, la propuesta misma invita a considerar autónomos, esto es, el derecho a vivir dignamente el proceso de la muerte y “el derecho a declarar la voluntad vital anticipada”. A cuyo propósito interesa destacar que, pues añade la propuesta y con respecto a este último sólo, la obligación de respetar esa voluntad en los términos que establezca la ley, quiere dicha propuesta que el legislador autonómico concrete el contenido del derecho o derechos que ella misma enuncia en el artículo 20.

En relación con el derecho al trabajo recuerda el Estatuto de Autonomía proyectado su carácter subordinado a la Constitución y sustenta en ella su tratamiento de los derechos que en materia laboral contempla; sólidamente asentados, por consiguiente, sobre la base del contenido tradicional de aquel derecho, esto es, en la prohibición a los poderes públicos de impedir u obstaculizar el acceso al trabajo de quienes quieran incorporarse al mismo. Tal es el fundamento, efectivamente, de los derechos proyectados relativos al acceso gratuito de todos a los servicios públicos de empleo, al empleo público en condiciones de igualdad, a la Formación Profesional, y del derecho al descanso y al ocio, según se desprende de lo contemplado en el artículo 26.1 de la propuesta. De igual modo que desarrollan lo dispuesto en los artículos 7,

28.1 y 131.2 de la Constitución lo formulado en el artículo 26.2 de aquella sobre los derechos de los sindicatos.

Bastante más explícita que en los casos referidos hasta ahora se muestra la reforma en relación con el derecho a la buena administración, como cabía esperar que sucediera dada la precisión conceptual de su fuente inspiradora inmediata, el artículo II-41 del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa. Dicho sea, no obstante, la necesidad de desarrollo legislativo que, en algunos casos, muestra la oportuna formulación al respecto de la propuesta en su artículo 31.

De la protección de datos se ocupa la propuesta lo indispensable para definir concisamente el contenido del derecho que a su propósito contempla. Pues si por algo se caracteriza la formulación proyectada sobre el particular es por la brevedad y economía de medios empleada en su concreción. No en balde, se agota esta en afirmar “el derecho de todos al acceso, corrección y cancelación de sus datos personales en poder de las Administraciones públicas andaluzas”. Así lo expresa el artículo 32, cuyo dictado quizá concluya por convocar un desarrollo legislativo autonómico que, entre otras precisiones en torno al enunciado estatutario del derecho, se ocupe de crear un órgano dedicado exclusivamente a su defensa, siguiendo el modelo de las agencias de protección de datos estatal y autonómicas ya establecidas.

Según se adelantaba, el proyecto también concede la consideración de derechos subjetivos a determinadas situaciones caracterizadas porque media en ellas una relación jurídica trabada entre los andaluces y las instituciones públicas autonómicas fuertemente impregnada por lo cultural. Concretamente apela la propuesta al acceso a la cultura, el disfrute de los bienes patrimoniales, artísticos y paisajísticos de Andalucía, y el desarrollo de las capacidades creativas individuales y colectivas. Formulación estas del artículo 33 que, como el deber de respetar y preservar el patrimonio cultural andaluz, enunciado también en ese artículo, precisarán de desarrollo legislativo.

Otro tanto puede decirse de los derechos que contempla la propuesta en su artículo 34, esto es, los de acceder y usar las nuevas tecnologías, así como los de participar activamente en

la sociedad del conocimiento, la información y la comunicación. Aquí el concurso de legislador autonómico es tan necesario como de suyo expresa en su inciso final el artículo indicado, que, lejos de concretar los contenidos respectivos de tales derechos, confía la ejecución de esta tarea a “los medios y recursos que la ley establezca”. En íntima relación con ello conviene tener en cuenta, además, otras dos circunstancias. De un lado la presencia del Consejo Audiovisual de Andalucía, cuya creación, mediante la Ley 1/2004, de 17 de diciembre, revalida la propuesta en su artículo 129. De otra parte, la atención que dispensa dicho documento, en su Título VIII, a los medios de comunicación social. Pues todo eso, en su conjunto, quizá mueva a la adopción de sendas leyes relativas a lo audiovisual y a la publicidad.

Algo parca se muestra la propuesta al enunciar los derechos a que se respete la orientación sexual de las personas y su identidad de género, pues apenas completa la correspondiente enumeración de los mismos, con un llamamiento a los poderes públicos para que promuevan políticas dirigidas a garantizar el ejercicio de tales derechos. A eso queda reducido el proyectado artículo 35, todo indica que precisado, por eso mismo, de desarrollo legislativo autonómico.

Acerca de cuanto viene diciéndose conviene significar que, en caso de vulnerar los poderes públicos alguno de tales derechos, podrán los andaluces reaccionar solicitando su tutela ante los tribunales ordinarios. Así lo especifica el artículo 39 de la propuesta, no sin puntualizar al respecto que la oportuna interposición del recurso ante la jurisdicción correspondiente habrá de efectuarse “de acuerdo con los procedimientos que establezcan las leyes”. Interesa subrayar tal protagonismo de las leyes procesales porque la Comunidad Autónoma de Andalucía carece de facultades para adoptar normas de esa naturaleza, como también en materia procedimientos administrativos derivados del Derecho andaluz específico. De ahí que para aprobar esas leyes haya de contarse con la colaboración del Estado y que, de mediar esta, como es previsible que suceda, muy seguramente aquellas estarán vigentes en 2020, junto con la serie de leyes hasta aquí referidas vinculadas con el desarrollo de los derechos mencionados.

4.2.2. Derechos de prestación.

Son muchas las consideraciones que dedica la propuesta a los derechos de prestación y aún más las ideas que sugiere su lectura. Tantas resultan ser aquellas y se antojan estas que si, por un lado, nada se adelantaría trayendo a colación la lista larga de derechos incluida en el documento, rebasaría, por otro, el objeto de estas páginas ocuparse de unas y otras con el detenimiento debido.

Como además resulta imposible saber cuándo desarrollará el legislador autonómico lo que disponga el futuro Estatuto de Autonomía sobre cada uno de tales derechos, pues se presume aquí que no excluirá a ninguno de su labor concretizadora, ni puede adivinarse tampoco con qué intensidad realizará esa tarea en cada caso, se opta aquí por seguir fielmente el plan trazado más arriba. De modo que sólo se prestará atención a los extremos de la propuesta con más probabilidades de obtener un desarrollo legislativo original. Esto es, aquellos que por innovar radicalmente lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía vigente, fundamentarán la adopción de normas dotadas de objetos desconocidos por completo en el actual ordenamiento propio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que además estarán vigentes en 2020.

Así puede decirse que sucede con las formulaciones conformadoras de los artículos 16 a 19 y 21 a 25 de la propuesta, visto que pretenden todas incorporar al Estatuto de Autonomía para Andalucía disposiciones dotadas de contenidos que faltan en el vigente. Pues, en efecto, no incluye esta ninguna mención expresa a la protección de la mujer contra la violencia de género. Tampoco habla de proteger a la familia, ni tampoco, por consiguiente, de “las ayudas públicas para atender a las situaciones de las diversas modalidades de familia existentes según la legislación civil”. Otro tanto puede decirse sobre prestaciones sociales para menores y mayores, y atención gerontológica a estos últimos. De ese mismo signo son las previsiones proyectadas en torno a la gratuidad de la educación infantil y de los libros de texto en la enseñanza obligatoria. Lo mismo ocurre con las múltiples prestaciones que en materia de salud contempla el proyecto, como también con sus formulaciones relativas a la renta básica y el acceso de todos a las viviendas de protección oficial.

Interesaba dejar para el final la referencia al tratamiento que dedica la propuesta a la dependencia. En su virtud, “las personas con discapacidad y las que estén en situación de dependencia tienen derecho a acceder, en los términos que establezca la ley, a las ayudas y prestaciones necesarias para su desarrollo personal y social pleno, así como para el ejercicio de todos sus derechos”. Añádase a eso la aprobación por las Cortes Generales de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, y quizá se juzgue entonces más cercana que en ningún otro caso, como aquí se hace, la posibilidad de asistir al desarrollo legislativo de tal formulación una vez convertida en disposición estatutaria.

He aquí por qué no se ha informado hasta ahora del contenido que más probablemente adoptará el artículo 24 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, acerca del cual interesa poner de manifiesto cómo su desarrollo resultará condicionado por lo dispuesto en la ley estatal mencionada que, no en balde, contempla tres grados de protección:

a) Un nivel mínimo de protección, definido y garantizado financieramente por la Administración General del Estado

b) Un segundo nivel de protección, pues la Ley contempla un régimen de cooperación y financiación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, mediante convenios para el desarrollo y la aplicación de las demás prestaciones y servicios que se contemplan en la ley.

c) Un tercer nivel de protección que pueden desarrollarlas Comunidades Autónomas si lo estiman oportuno.

Del nivel mínimo de protección apenas interesa mencionar que en su virtud asume el Estado una obligación vinculada a su competencia exclusiva para regular, ex artículo 149.1.1 de la Constitución, las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes.

En cambio, acerca de los otros dos niveles de protección conviene recordar que no pocas Comunidades han desarrollado el artículo 148.1.20 de la Constitución y, en su virtud, han asumido competencias en materia de asistencia social. Tal es el caso de Andalucía que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 13.20 de su Estatuto de Autonomía vigente, dispone de competencia exclusiva en materia de “asistencia y servicios sociales” y contará en el futuro Estatuto con dicha competencia según anuncia el artículo 23.1 de la propuesta. De acuerdo con ello, de compartir la Comunidad Autónoma de Andalucía la filosofía de la Ley estatal, como todo indica que hará, cooperará con el Estado para alcanzar los objetivos definidos en ella, mediante la celebración de los convenios oportunos. De igual modo, adoptará entonces el Parlamento andaluz una ley tendente a puntualizar no pocos aspectos de la ley estatal referida precisados de concreción autonómica, como es el relativo a la forma de participar las entidades locales en la gestión de los servicios de atención a las personas en situación de dependencia.

De este enunciado de la propuesta llamado a convertirse en artículo 24.1 del Estatuto cabe esperar que, tras alcanzar ese estadio, su desarrollo legislativo no interfiera en el de las demás disposiciones proyectadas para conformar con él la futura norma institucional básica de Andalucía, ni, por consiguiente, tampoco en el del proyectado artículo 23.1, que, según se adelantaba, contempla el derecho de acceder “a las prestaciones de un sistema público de servicios sociales”. Antes bien, de igual modo que dichas formulaciones estatutarias en ciernes pretenden complementarse entre sí, se confía en que su respectivo desarrollo legislativo sea también de signo complementario.

Casi sería superflua la reflexión que antecede de no vislumbrarse aquí la posible aparición de cierta consecuencia ligada a la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, y es que su aprobación por las Cortes quizá colabore a empobrecer el desarrollo de lo que enuncia el futuro artículo 23.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía; como también puede eclipsar en la actualidad la concretización de lo dispuesto en el artículo 13.20 del Estatuto de Autonomía vigente, recogida en disposiciones de distinto rango, entre las que destaca la Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía, mediante las cuales atiende hoy la Comunidad Autónoma a necesidades sociales distintas de las definidas por situaciones de dependencia.

Pues, en efecto, tanta fascinación puede suscitar la tarea de perseguir el objetivo definido en la Ley estatal de implantar un “sistema de servicios de calidad, garantistas y plenamente universales” que el esfuerzo puesto al servicio de su logro tal vez provoque la merma o el menoscabo de servicios sociales no dirigidos a la atención de estados dependientes de la persona. Podría producirse incluso el abandono de políticas sociales destinadas al conjunto de la población o a sectores de la misma ajenos a la dependencia, que acaso contribuyese a evitar el tratamiento legislativo de cuantas cuestiones sugiere la Ley estatal tantas veces mencionada, como una reforma de la referida Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía.

4.2.3. Derechos de participación política.

La propuesta atiende a esta última categoría de derechos en su artículo 30. El cual, tras dedicar sus primeros compases a los derechos constitucionales de sufragio activo y pasivo, a modo de preámbulo fundamentador de sus restantes apartados, contempla en estos algunos más, que, según todo anuncia, al convertirse en formulaciones estatutarias, conocerán desarrollos normativos diferenciados. Téngase en cuenta que, en su virtud, pretende la propuesta facultar a los andaluces para promover y presentar iniciativas legislativas ante el Parlamento de Andalucía; para participar en la elaboración de las leyes, directamente o por medio de entidades asociativas en los términos que establezca el Reglamento del Parlamento; para promover la convocatoria de consultas populares por la Junta de Andalucía o por los Ayuntamientos; y para formular peticiones individuales y colectivas, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley.

Considérese además que en ese mismo artículo promete también la propuesta establecer, dentro del marco constitucional, los mecanismos adecuados para hacer extensivos a los ciudadanos de la Unión Europea y a los extranjeros residentes en Andalucía los derechos mencionados, sin perjuicio de los derechos de participación que les garantiza el ordenamiento de la Unión Europea.

Pues bien, pese a la claridad de tales enunciados, es cuando menos dudoso que deba reformarse por su causa el Reglamento del Parlamento de Andalucía, dada la redacción de su artículo 112 vigente. Tampoco es fácil pronunciarse sobre la necesidad de adoptar una ley andaluza destinada a regular el derecho de petición ante sus instituciones, dada la completud de la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de diciembre, reguladora del derecho de petición.

En cambio, se impone reformar la ley 2/2001, de 3 de mayo, de regulación de las consultas populares en Andalucía, a fin de ampliar su objeto, circunscrito en la actualidad a las consultas populares locales; como también procede la reforma de la Ley 1/1986, de 2 de enero, electoral de Andalucía, con la finalidad de hacer partícipes a los ciudadanos de la Unión Europea y extranjeros residentes en Andalucía de todos esos derechos que menciona el artículo 30 de la propuesta.

5. Competencias de la Comunidad Autónoma.

En el terreno competencial son también evidentes las novedades que busca introducir en el Estatuto de Autonomía vigente la propuesta de su reforma. En efecto, de la comparación de ambos textos resulta que los sectores de la realidad conformadores de cada materia competencial definida en el Estatuto, aparecen en la reforma proyectada diseccionados en tantos subsectores como el Derecho permite. Todo parece indicar que utilizando al efecto las construcciones procedentes de la jurisprudencia constitucional resolutoria de colisiones competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

A título de ejemplo, quiere decirse con ello que si, según el Estatuto de Autonomía para Andalucía, la Comunidad Autónoma cuenta con competencias en agricultura, reforma y desarrollo del sector agrario y explotaciones agrícolas, la propuesta de reforma contempla que las potestades públicas ejercitables por la Comunidad Autónoma -legislativas, reglamentarias o ejecutivas- se extiendan a los siguientes sectores de la realidad: agricultura; desarrollo rural; denominaciones de calidad; ordenación, planificación, reforma y desarrollo del sector agrario y agroalimentario; mejora y ordenación de las explotaciones agrícolas, y agroforestales; regulación de los procesos de producción agrarios, con especial atención a la calidad agroalimentaria, la trazabilidad y condiciones de los productos agroalimentarios destinados al comercio, así como la

lucha contra los fraudes en el ámbito de la producción y comercialización agroalimentaria; agricultura ecológica, la suficiencia alimentaria, y las innovaciones tecnológicas; sociedades agrarias de transformación; sanidad vegetal sin efectos sobre la salud humana; semillas; organismos genéticamente modificados; producción agraria; ferias y certámenes agrícolas y agroalimentarios; investigación, desarrollo y transferencia tecnológica agrícola, y agroalimentaria; innovación en las industrias agroalimentarias y explotaciones agrarias; formación; desarrollo rural integral y sostenible; regulación y fomento de la producción y uso de la biomasa.

El objetivo aparentemente perseguido con tan minuciosa enumeración de materias competenciales desgajadas del sector de la realidad más amplio, agricultura, es proporcionar al Tribunal Constitucional un criterio interpretativo que impida entender a disposición del Estado los sectores de la realidad enumerados o, cuando menos, las potestades públicas ejercitables sobre los mismos que señala la propuesta.

Sea como fuere, conviene presente que, con carácter general, dedica esta todo el Capítulo II de su Título II a enumerar las competencias resultantes, por cierto que agrupándolas por materias competenciales en 41 artículos, integrantes del capítulo más grande de todo el documento. Ante un listado competencial de tal magnitud resulta imposible saber siquiera si la Comunidad Autónoma de Andalucía se ocupará de las competencias en él relacionadas con idéntica intensidad, mostrará preferencia por algunas o evitará disponer de otras. Casi es ocioso decir que su ejercicio respectivo es una posibilidad que no excluye su contraria, pues la inacción del legislador autonómico, con respecto a un concreto ámbito competencial propio, ha de estimarse paradójicamente expresiva de una opción política tan digna como la de prestar atención al desarrollo de políticas públicas a su respecto.

Con todo, no es descabellado pensar que, entre todas esas competencias, la Comunidad Autónoma de Andalucía muestre el mayor interés por ejercer las competencias que, en virtud de la reforma proyectada, adquiera *ex novo*. Tal es el caso de las definidas en el artículo 48 sobre energía y minas; de la consignada en el artículo 50 acerca de la cuenca hidrográfica del Guadalquivir; de las relativas a la actividad económica del artículo 57; las de empleo, relaciones

laborales y seguridad social del artículo 62; las de cajas de ahorro, entidades financieras y de crédito y mutualidades del artículo 73; y la de protección de datos del artículo 80, entre otras.

6. Organización territorial de la Comunidad Autónoma.

Acerca de este asunto, al que dedica la propuesta su Título III, sólo se destacarán aquellos extremos de la misma que, como de costumbre, se estiman susceptibles de generar normas infraestatutarias dotadas de objetos desconocidos hasta la fecha. Así sucede, en primer lugar, con el contenido del artículo 93, que, no en balde, confía al legislador autonómico la tarea de crear y regular la “composición y funciones de un órgano mixto con representación de la Junta de Andalucía y de los Ayuntamientos andaluces”, que habrá de funcionar como foro permanente de diálogo y colaboración institucional entre esos entes, y “será consultado en la tramitación parlamentaria de las disposiciones legislativas y planes que afecten de forma específica a las Corporaciones locales”.

Igualmente favorable a la innovación legislativa se muestra, en segundo término, el artículo 95, que, tras definir a las comarcas como agrupaciones voluntarias de municipios limítrofes con características geográficas, económicas, sociales e históricas afines, habilita al legislador autonómico para regular la creación de comarcas y establecer sus competencias, mediando el acuerdo de los Ayuntamientos afectados y la aprobación del Consejo de Gobierno.

En la misma categoría admite incluirse, por fin, el artículo 96 que llama a una Ley de régimen local autonómica a regular, en el marco de la legislación básica del Estado, “las relaciones entre las instituciones de la Junta de Andalucía y los entes locales, así como las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Comunidad Autónoma, incluyendo las distintas formas asociativas mancomunales, convencionales y consorciales”, de igual modo que cuanto exijan las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma en materia de régimen local.

Por si cuanto antecede fuera poco significativo del protagonismo que adquieren los entes locales en la Proposición de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, téngase presente además que en el Título VI, luego de atender a la Hacienda de la Comunidad

Autónoma, se ocupa de, la propuesta de las Haciendas locales, tratándolas como una vertiente de esa Hacienda autonómica y confiriendo así a la Administración local una dimensión de naturaleza transversal en la futura regulación estatutaria.

7. Organización institucional de la Comunidad Autónoma.

De este particular se ocupa la propuesta en su Título IV, cuya rúbrica es la de este epígrafe y casi también su sistemática, pues al componerlo, como no podía ser de otra forma, se han consultado por su orden todos y cada uno de sus siete capítulos integrantes.

En lo que al Parlamento se refiere, contempla la propuesta medidas que afectarán a la ley electoral y al propio Reglamento de la cámara. En efecto, el que se refiera a un Parlamento compuesto cuando menos por 109 diputados conducirá, claro está, a un reparto de escaños por provincia distinto del actual que habrá de precisar la nueva ley electoral. Por otro lado, habrá de modificarse el Reglamento del Parlamento para precisar qué mayorías cualificadas serán precisas para elegir al Defensor del Pueblo Andaluz y al Director de la Radiotelevisión Pública de Andalucía tal y como exigen los artículos 126.2 y 211.2. De igual modo deberán concretarse los procedimientos a seguir en cada caso respectivamente.

No se trata, sin embargo, de los únicos cambios que pretende introducir la propuesta en el Reglamento del Parlamento de Andalucía, pues reclama la mayoría absoluta para adoptar algunas leyes. En concreto, la exige el artículo 91 para la transferencia y delegación de competencias en los Ayuntamientos; El artículo 94.4 para apreciar el interés general que, según el propio artículo, ha de mediar para proceder la Junta de Andalucía a coordinar la actuación de las Diputaciones en el ejercicio de las competencias que persigue asignarle el artículo 93.3, así como para adoptar las fórmulas de coordinación oportunas; El artículo 100 para que el Parlamento se dote de su propio Reglamento de organización y funcionamiento; El artículo 103 para aprobar la Ley electoral de Andalucía.

Completan tales formulaciones las del artículo 106, en cuya virtud, 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”.

En otro orden de cosas, según contempla la propuesta en su artículo 107, el Parlamento “podrá delegar en el Consejo de Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley”. Cuando esa delegación legislativa lo sea para la formación de textos articulados, requiere la propuesta que se otorgue mediante una ley de bases que fije, al menos, su objeto y alcance, los principios y criterios que hayan de seguirse en su ejercicio y el plazo para ello, e incluso establecer fórmulas adicionales de control. En cambio, cuando la delegación legislativa persiga la refundición de textos articulados bastará para otorgarla una ley ordinaria, que fije el contenido de la delegación y especifique si debe formularse un texto único o incluye la regularización y armonización de diferentes textos legales.

Por otro lado, en el artículo 108, persigue la propuesta habilitar al Consejo de Gobierno para que, en caso de extraordinaria y urgente necesidad, pueda este dictar medidas legislativas provisionales en forma de decretos-leyes, siempre que no afecten a los derechos que postula incluir en el Estatuto, al régimen electoral, a las instituciones de la Junta de Andalucía, ni pretendan aprobar los presupuestos de Andalucía, respecto de los cuales le reserva un papel protagonista al Parlamento. No en balde señala la propuesta que los decretos-leyes quedarán derogados si en el plazo improrrogable de treinta días subsiguientes a su promulgación no los convalida expresamente la cámara o acuerda en ese plazo su tramitación como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia.

Ni que decir tiene que el Gobierno no es ajeno a lo señalado en tales pretensiones de la propuesta. De prosperar y convertirse en formulaciones estatutarias le pertrecharán de las facultades que contemplan. Apenas se destacará eso de su función gubernamental. Respecto de su tarea administrativa merece traerse a colación que la propuesta dedica su artículo 135 a señalar que “la Administración de la Junta de Andalucía hará pública la oferta y características de prestación de los servicios, así como las cartas de derechos de los ciudadanos ante la misma”. Por otro lado, su artículo 136 espera del legislador que regule la organización y funcionamiento de un sistema de evaluación de las políticas públicas.

8. El poder judicial en Andalucía.

También en este ámbito son sobresalientes las novedades que aspira a introducir el proyecto de reforma estatutaria en el Estatuto de Autonomía vigente. Para empezar, el artículo 138 le asigna la competencia para conocer, en los términos que establezca una ley orgánica, los recursos y procedimientos en los distintos órdenes jurisdiccionales y para tutelar los derechos contemplados en dicho proyecto. Pretende agotar en dicho Tribunal, cuando proceda, las sucesivas instancias de los procesos judiciales iniciados en Andalucía, así como de todos los recursos que se tramiten en su ámbito territorial, “sin perjuicio de la competencia reservada al Tribunal Supremo para la unificación de doctrina”. Le encomienda la resolución de los recursos extraordinarios de revisión que autorice la ley contra las resoluciones firmes dictadas por los órganos judiciales de Andalucía. Y le atribuye en exclusiva la tarea de unificar la interpretación del derecho de Andalucía.

Persigue también la propuesta reformar el Estatuto de Autonomía con el objeto de dotar a la Comunidad Autónoma de Andalucía del Consejo de Justicia de Andalucía, al que dota de dos características privativas, la de ser el órgano de gobierno del poder judicial en Andalucía, y la de estar obligado a conducirse como órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial, sin perjuicio de las competencias de este último. En cuanto a su composición, organización y funcionamiento pretende la propuesta que esté integrado por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, quien lo presidirá, y por los miembros elegidos entre jueces, magistrados, fiscales y juristas de reconocido prestigio que se nombren de acuerdo con lo previsto por la Ley Orgánica del Poder Judicial, correspondiendo al Parlamento de Andalucía la designación de los miembros que determine dicha Ley. De sus funciones sólo se señalará que son parejas a las del Consejo General del Poder Judicial. La diferencia con este es que el Consejo de Justicia de Andalucía sólo desarrollaría su actividad en el terreno autonómico.

Por último se destacará que la propuesta persigue dotar a la Junta de Andalucía de competencia sobre la justicia de paz en los términos que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial, al tiempo que para instar en las poblaciones que se determinen y de acuerdo con lo establecido por la Ley Orgánica del Poder Judicial el establecimiento de un sistema de justicia de proximidad que tenga por objetivo resolver conflictos menores con celeridad y eficacia.

Manuel José Terol Becerra
Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad Pablo de Olavide

