

El modelo competencial del futuro Estatuto de Autonomía para Andalucía

Manuel José Terol Becerra

Jose M^a Morales Arroyo

Octavio Salazar Benítez

Fernando Álvarez-Ossorio Micheo

María Holgado González

Esperanza Gómez Corona

M^a Reyes Pérez Alberdi



Centro de Estudios Andaluces
CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA

**EL MODELO COMPETENCIAL DEL FUTURO ESTATUTO DE AUTONOMÍA
PARA ANDALUCÍA**
(DCHC1.06/017)

MANUEL JOSÉ TEROL BECERRA
UPO
JOSÉ MARIA MORALES ARROYO
US
OCTAVIO SALAZAR BENÍTEZ
UCO
FERNANDO ALVÁREZ-OSSORIO MICHEO
UHU
MARÍA HOLGADO GONZÁLEZ
UPO
ESPERANZA GÓMEZ CORONA
US
MARÍA REYES PÉREZ ALBERDI
UPO

Resumen: La reforma de los estatutos de autonomía iniciada en la Comunidad Valenciana y continuada en Cataluña se puede considerar que busca, entre otros objetivos, la redefinición del modelo competencial. El camino iniciado en Andalucía también cuenta entre sus fines la fijación del pacto autonómico sobre nuevas bases competenciales. El trabajo que se ofrece en materia competencial por este grupo de investigación no puede tener más que un carácter iniciático y descriptivo sobre lo que se avecina en la proposición de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, pues el verdadero juego y alcance del nuevo marco competencial solo se podrá conocer a través de los análisis que se efectúen cuando se aplique el nuevo articulado estatutario con y frente a la Constitución. Estas páginas describen las novedades del proyecto estatutario en diferentes campos competenciales, usando como norma de referencia el vigente estatuto. Se aporta como Anexo diferentes tablas en las que se desglosan y contraponen la actualidad normativa al articulado previsto.

1. Presentación

Son muchos y valiosos los servicios prestados a la sociedad española por su Constitución. Destaca de entre ellos esa actitud suya propicia a la descentralización política, en cuya virtud los sujetos que convocara a erigirse en protagonistas de tal fenómeno han podido pronunciarse, dentro de los límites allí señalados, sobre el fragmento de la organización territorial del poder que les correspondía definir. Recuérdese cómo el principio dispositivo consagrado en la Norma Constitucional ha permitido, de una parte, que las provincias con características comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica, pudieran ejercer el derecho a la autonomía y, de acuerdo con ello, constituirse en Comunidades Autónomas y acceder así, de otra, al nivel de autogobierno que hicieron constar expresamente en sus respectivos Estatutos de Autonomía. He aquí la razón del protagonismo que, por expreso deseo de la Constitución, como complemento suyo, corresponde a estas últimas normas en la construcción del Estado Autonómico.

A la vista de los resultados obtenidos sería injusto valorar de modo negativo el pacto constituyente tocante a la estructura territorial del Estado. Tantos años después de aprobarse la Constitución puede decirse que ha servido para descentralizar España en términos políticos. Bien es verdad que gracias a su continua renovación no exenta de dificultades en ocasiones. Recuérdese si no cómo luego de aprobarse los Estatutos de Autonomía del País Vasco, Cataluña y Galicia, se produjo el pacto que expresaba el Proyecto de LOAPA y el denominado plan racionalizador del proceso autonómico en curso, tendente a la minoración del nivel competencial verificable en los Estatutos de Autonomía pendientes de adopción por entonces. Del cual, no se olvide, sólo Andalucía logró sustraerse y equiparar su grado de autogobierno a los modelos vasco, catalán y gallego. De modo que alcanzó a expresar competencias definidas dentro del marco fijado en el artículo 149 de la Constitución.

Poco falta para que el Estatuto de Autonomía para Andalucía cumpla veinticinco años de vigencia, que obtuvo, recuérdese, con su publicación en el *Boletín Oficial del Estado* del 11 de enero de 1982. Ahora puede decirse que atrás quedaron dudas, incertidumbres y miedos que rodearon su alumbramiento.

Mucho y bien ha podido caminarse desde entonces. Se ha logrado consolidar la democracia incipiente en aquel momento inicial. 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 durante el transcurso de un período de tiempo tan largo como el aquí considerado, a lo largo del camino recorrido en estos veinticinco años han aparecido en el horizonte teórico, de manera paulatina, nuevos conceptos e ideas relativas al autogobierno que el feliz desenlace del proceso contemplado, iniciado en 1982, alienta a ensayar en un futuro próximo.

Sería en vano buscar una sola causa para este efecto y, desde luego, impertinente dedicar estas páginas a indagar sobre el particular. Recuérdese al respecto que salvo el País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía, los demás territorios aspirantes a convertirse en Comunidades Autónomas hubieron de acudir a la vía ordinaria de acceso a la autonomía contemplada en el artículo 143 de la Constitución. La única excepción fue Navarra, cuyo proyecto de autogobierno, concretado en el de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, elaboró y presentó ante las Cortes el Gobierno de la Nación, ateniéndose al acuerdo previo que, en tal sentido, había alcanzado con la Diputación Foral de Navarra. Pero también ésta, como todas las transeúntes por el artículo 143, se pertrechó de competencias construidas exclusivamente con el concurso de las materias enumeradas en el artículo 148.2 de la Constitución.

Téngase presente que el último Estatuto de Autonomía aprobado con arreglo a lo dispuesto en el artículo 143 citado fue el de Castilla y León, por la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero. Hasta el 28 de febrero de 1992, no se produjeron los acuerdos autonómicos entre el Gobierno del PSOE y el Partido Popular, que permitieron asistir, desde 1994, a las reformas estatutarias que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 148.2 de la Constitución, ampliaron las esferas competenciales respectivas de las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Valencia, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares, Madrid y Castilla y León (al año siguiente se aprobaron los Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla, cerrándose con ello el mapa autonómico, pues todo el territorio nacional quedó parcelado en Comunidades Autónomas).

No se olvide que con la Ley Orgánica 1/2001, de 26 de marzo, de reforma de la Ley Orgánica de Amejoramiento del Fuero de Navarra, no sólo se cierra la acción revisora de los

Estatutos de Autonomía mencionados, emprendida años antes con el objetivo, entre otros, de incrementar el nivel competencial de sus respectivas Comunidades Autónomas, sino también una etapa completa en la evolución del Estado Autonómico. Tras la cual, no es exagerado sostener que, con la excepción de Ceuta y Melilla, todas las Comunidades Autónomas han concluido por obtener regímenes de autogobierno equivalentes cualquiera que haya sido su vía de acceso a la autonomía.

Sin embargo, tal implementación de las disposiciones que integran el Título VIII de la Constitución, ha terminado por ser provisional después de recibir, desde antes incluso de aflorar por completo, una contestación del nacionalismo vasco, catalán y gallego, bastante mesurada inicialmente y más radical luego, que ha concluido por crear un estado de opinión, aparentemente compartido por los grandes partidos nacionales, proclive a revisar dicha equiparación de todos los Estatutos de Autonomía. La cual, en efecto, no ha pasado desapercibida en las Comunidades que se constituyeron siguiendo el procedimiento contemplado en el artículo 151 de la Constitución y fueron excluidas de los acuerdos por los que se ha venido renovando el pacto constitucional tocante a la estructura territorial del Estado.

A esa idea responde 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 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”.

Para identificar los asuntos en torno a cuales versa la reforma proyectada por el Parlamento de Andalucía, es útil comparar los términos del acuerdo adoptado por éste con los del Estatuto aún vigente en busca de las propuestas total o parcialmente nuevas, bien porque éste guarde un absoluto silencio a su respecto, bien porque aún tratando de las mismas lo haga de manera menos desarrollada que en la proposición legislativa. En tal

sentido basta contrastar la sistemática del documento cuya aprobación se tramita ante las Cortes con la del Estatuto de Autonomía para Andalucía y podrá comprobarse que:

1. 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. Poco expresiva resulta, en cambio, dicha comparación en punto a extraer conclusiones respecto a las COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA. Salvo quizá que a ese asunto le dedica la propuesta el Título II y no en el Título I como hace el Estatuto.

3. 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.

4. 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.

5. 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 un todo 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.

6. 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.

7. 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.

8. 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.

9. 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 Comunidad Europea, con el exterior y de la cooperación al desarrollo.

Ahora bien, no se olvide que cuanto acaba de señalarse se sustenta en datos tan sucintos como necesariamente han de serlo los consignados en los índices de los documentos mencionados. En este caso concreto el de del Estatuto de Autonomía vigente y el de la Proposición de Reforma del mismo. De modo que lo expresado hasta ahora sobre la misma no pasa de ser sino un anticipo de la información susceptible de proporcionar ésta sobre sus propios contenidos. De ahí que se imponga consultar dicha fuente en busca de noticias relativas al asunto que aquí nos ocupa, las competencias que, de prosperar la propuesta de reforma, asumirá la Comunidad Autónoma de Andalucía. Pues, como se adelantaba, el índice del documento cuya aprobación se tramita ante las Cortes, apenas proporciona un anticipo a su respecto.

Pues bien, tras analizar el documento completo se hacen 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. El objetivo 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.

Al objeto de conferir a lo recién manifestado el mayor grado de claridad posible interesa realizar algunas precisiones complementarias. La primera es que procede de la doctrina italiana una definición de competencia que ha encontrado una buena acogida en la española dedicada al estudio del Título VIII de la Constitución a causa de su aptitud para explicar la idea de tal que allí se contempla. En su virtud, se entiende por competencia el conjunto de potestades o funciones públicas ejercitables, por el Estado o las Comunidades Autónomas, sobre un determinado sector de la realidad contemplado por el Derecho. Desde luego que la definición, como todas en general, es incompleta y no permite obtener una imagen acabada del objeto descrito. No por eso debe, sin embargo, menospreciarse dadas las posibilidades que ofrece desde el punto de vista de su aproximación al mismo. Repárese en que la definición ofrecida consta cuando menos de varios elementos integradores, por agregación, del concepto en cuestión.

Alude el primero de ellos a las potestades o funciones públicas que pueden ejercitar tanto el Estado como las Comunidades Autónomas en determinados ámbitos. Pues bien, en este punto ha de recordarse que el fenómeno estatal, no admite en su seno, por efecto del principio de separación de poderes, al que desde sus primeras manifestaciones aparece vinculado, sino las facultades o potestades públicas de legislación ejecución y jurisdicción.

En lo que a esta última se refiere conviene tener en cuenta, sin embargo, que ha sido excluida del reparto competencial, coherentemente con la tarea desprovista de carácter político que la Constitución encomienda realizar a Jueces y Magistrados, convocándolos a ejercer ese poder neutro del que hablaba Montesquieu (asignándoles la función de ser la boca que pronuncia las palabras de la Ley) y a que apela lo dispuesto en su art. 117.1 sobre su exclusivo sometimiento al imperio de la ley. De modo que, excepción hecha de las potestades de jurisdiccionales, todas las demás pueden ser objeto de ejercicio por el Estado o las Comunidades Autónomas con arreglo al siguiente esquema:

El Estado puede tener reservadas:

- Todas las potestades públicas practicables sobre una determinada materia.
- La potestad para establecer las bases sobre una materia concreta.
- La potestad para legislar en torno una materia definida.

Las Comunidades pueden haber asumido en sus Estatutos:

- Todas las potestades públicas ejercitables con relación a una materia.

- La potestad para el proceder al desarrollo legislativo y la ejecución de las bases adoptadas por el Estado.

- La potestad de ejecución de la legislación estatal.

De acuerdo con la noción de competencia propuesta, el segundo elemento que lo conforma es la materia o el ámbito material, susceptible de definirse como el sector de la realidad social acotado por el Bloque de la constitucionalidad objeto del ejercicio, por el Estado o las Comunidades Autónomas de las potestades o funciones públicas correspondientes.

Tales materias o ámbitos materiales admiten descomponerse a su vez en dos elementos que, siguiendo la terminología propuesta al efecto por Viver Pi-Sunyer, coinciden con el objeto material, de un lado, y el contenido material, de otro.

Es el objeto material el que, en rigor, aludiría al sector de la realidad acotado en el Bloque de la Constitucionalidad sobre el que admite ejercerse la potestad o función pública allí también definida. El cual puede identificar a este respecto circunstancias, coyunturas o situaciones ciertamente variadas, tales como:

- Bienes: minas, montes, aguas, carreteras, puertos, etc.

- Instituciones o entidades de índole económica, cultural, recreativa, etc: cooperativas, ferias, bibliotecas, mercados, prensa.

- Disciplinas jurídicas o ramas del Derecho: legislación mercantil, civil, laboral, penal, procesal

- Institutos jurídicos: expropiación forzosa, fuentes del Derecho.

- Actividades públicas o privadas: comercio, exterior, agricultura, caza, pesca, relaciones internacionales, urbanismo.

- Actividades definidas de modo finalista o directivo: fomento de la investigación científica, protección del medio ambiente, defensa del patrimonio cultural.

El segundo elemento conceptualmente conformador de la materia es el contenido material. Alude siempre éste al tipo de actividad que los poderes públicos pueden desplegar en torno al sector de la realidad conformador del objeto material. A título puramente ejemplificativo puede tratarse de una actividad de programación, de planificación, de ordenación, de vigilancia, de inspección, de control, de sanción, de exacción, de subvención, de registro, de autorización, de certificación, etc.

A efectos analíticos cabe descomponer el contenido material en dos elementos la forma de actuación específica y el fin inherente a la misma. Quiere eso decir por ejemplo que cabe una actividad de planificación con una función de protección, como sucede en el caso del medio ambiente.

No se confunda, sin embargo, el contenido de una materia con las funciones o potestades públicas que pueden ejercerse sobre la misma. Téngase en cuenta que un mismo contenido material pueden ser objeto de diversas potestades o funciones públicas.

De cuanto se ha venido diciendo se desprende, en resumidas cuentas, que respecto de un ámbito material concreto, como puede ser el del transporte, caben distintos tipos de actividades públicas, de vigilancia, de subvención, de programación, de planificación, subordinadas a la consecución de una meta definida, la de su protección o estímulo, y que puede realizarse a través de medidas legislativas o ejecutivas adoptadas por el Estado o las Comunidades Autónomas.

Quizá ahora se haya logrado explicar qué se quería decir más arriba, cuando se afirmaba que la proposición de reforma estatutaria diseccionaba los sectores de la realidad, conformadores de cada materia competencial definida en el Estatuto, en tantos subsectores como el Derecho permite, con la finalidad de proporcionar al Tribunal Constitucional un criterio interpretativo contrario a entender que correspondan al Estado los sectores de la realidad enumerados en el documento o, cuando menos, las potestades públicas practicables sobre los mismos que asimismo señala la propuesta.

2. Derechos sociales estatutarios y competencias

El análisis el nuevo modelo de reparto competencial que surge tras las recientes reformas estatutarias entre Estado y Comunidades Autónomas desde la perspectiva de los nuevos derechos estatutarios, impone que nos hagamos eco de lo dispuesto en el art. 13 del Proyecto de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía:

“Artículo 13. Alcance e interpretación de los derechos y principios. Los derechos y principios del presente Título no supondrán una alteración del régimen de distribución de competencias, ni la creación de títulos competenciales nuevos o la modificación de los ya existentes. Ninguno de los derechos o principios contemplados en este Título puede ser interpretado, desarrollado o aplicado de modo que se limiten o

reduzcan derechos o principios reconocidos por la Constitución o por los tratados y convenios internacionales ratificados por España”.

Tras estas líneas poco más habría que decir. Sin embargo, hay en este artículo algo de excusa no pedida, de querer poner frenos a una fuerza que, de actuar en libertad, bien podría, en efecto, alterar el nuevo marco competencial. Así pues, con ánimo precautorio nuestro Estatuyente, porque lo intuye, se ve obligado a establecer una barrera que, pese a la fuerza de las palabras, nunca será suficiente para impedir lo inevitable: que, de una forma u otra, los derechos acabarán por “afectar” al marco estatuido de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas.

Su incidencia, intuimos, será además doble. Por un lado, la vertiente activa o positiva del Derecho exigirá de la Comunidad Autónoma una relectura de las competencias asumidas en el sentido más favorable a la interpretación de los derechos, no se olvide, todos ellos de marcado sentido social. Su fuerza pasiva, su grado de resistencia, impedirá un ejercicio estatal de las competencias que le son propias que pueda poner en entredicho la realización o virtualidad de los derechos. Como ahora señalaremos la presencia *ex novo* de derechos en los Estatutos va a requerir de una nueva mentalidad, práctica y teórica, para la realización del Estado de las Autonomías.

Dicho esto, adelanto de las conclusiones finales, analizaremos brevemente las razones que apoyan nuestra tesis.

2.1. Los derechos en los Estatutos de Autonomía: Una novedad significativa.

La presencia de derechos en los nuevos Estatutos de Autonomía que vamos teniendo tras el proceso de reformas al que están siendo sometidos ha sido uno de los símbolos del proceso. Lo que va saliendo a la superficie, sin embargo, es algo más que la aparición de “algunos” derechos en los Estatutos. El fenómeno consiste más bien en la inserción de Títulos completos en las normas estatutarias destinados a enunciar los derechos de los que serán titulares los ciudadanos (y extranjeros) residentes en una determinada Comunidad Autónoma. Si se aceptamos que antes los derechos eran una materia reservada a la Constitución, hemos de reconocer lo significativo de esta novedosa incorporación. Tal vez, es posible, en el origen del Estado autonómico se respetó aquello de que los Estatutos de

Autonomía son la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, ciñéndose los Estatutos a reflejar los contenidos que marcaba el 147.2 CE. O, tal vez, estaban demasiado “frescos” los derechos fundamentales como para que no se considerase necesario el que los Estatutos incorporasen nuevos ámbitos de libertad (formal y materialmente no se consideró necesario el incluirlos). Así pues, nuevos Títulos en los Estatutos que no sólo formalmente presentan derechos sino que, materialmente, presentan “nuevos” ámbitos de libertad, pues no son reproducción de los derechos fundamentales (si bien es verdad a veces no son más que concreciones de los mismos). El Estado, en la conquista de la igualdad material (art.9.2 CE), ha encontrado en sus territorios autónomos la mejor forma para consolidar el Estado social o, mejor dicho, son los territorios autónomos los que se han arrogado esta misión de cara a sus ciudadanos en cierta forma, también, para hacer más comprensible y cercana la necesidad de la reforma.

En efecto, si analizamos el Título I del Estatuto catalán o del proyecto andaluz veremos que ambos están dedicados a hablar de los derechos y deberes (“Derechos, deberes y principios rectores” en el primera caso; “Derechos sociales, deberes y políticas públicas” en el segundo). Estos Títulos se dividirán a su vez en capítulos (Disposiciones Generales, Derechos y Deberes, Principios Rectores de las políticas públicas y Garantías, en el caso del Proyecto de Estatuto andaluz). Asimismo, por lo que ahora interesa, veremos que se trata de derechos de tercera generación, de derechos de prestación, es decir, derechos que lejos de configurar ámbitos de libertad negativa, de posibilitar el rechazo y la intromisión de los poderes públicos, requieren precisamente lo contrario: la acción positiva y activa del poder público como condición necesaria para que el derecho adquiera plena virtualidad. Los títulos que presiden los derechos tanto en el Estatuto andaluz como en el catalán, dan buena cuenta de lo que decimos: género, familia, menores, mayores, educación, salud, prestaciones sociales, discapacitados y dependientes, vivienda, trabajo, consumidores, medio ambiente, cultura...

2.2. La afectación del sistema autonómico por los derechos sociales

En primer lugar, la incorporación de derechos a los Estatutos de Autonomía puede estar respondiendo a un intento, más o menos velado, de “estatalización” de la Comunidades Autónomas y, en consecuencia, de “federalización” del sistema. En segundo lugar, los

derechos estatutarios, si bien es cierto no pueden alterar la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas., suponen cuando menos un intento de hacer descansar el peso del Estado social en los poderes públicos de las Comunidades Autónomas. Por último, la virtualidad de estos nuevos derechos sociales tal vez esté reclamando de los modos y las formas de lo que, política y jurídicamente, se conoce como Estado Federal cooperativo. Todo ello, cuando menos, supone la reforma del modelo de Estados de las autonomías tal y como lo veníamos conociendo.

En segundo lugar, si las nuevas demandas sociales pasan por la consolidación y avance del Estado social, los nuevos Títulos de derechos incorporados a los Estatutos son una viva muestra de esta preocupación. Y puede que, políticamente, esta novedad refleje bien la citada aspiración. Sin embargo, jurídicamente la cuestión no deja de plantear dudas. Toda nuestra atención pasa ahora a concentrarse en el análisis de la virtualidad de los derechos estatutarios, es decir, al estudio y análisis de sus garantías. El modelo de referencia, por propia voluntad estatuyente, no es otro que el de los derechos fundamentales. Las consecuencias que esta comparación arrostra, sin embargo, no pueden dejar indiferente al jurista, pues se vislumbra como resultado un saldo negativo en detrimento de los nuevos derechos estatutarios. La propia naturaleza de los nuevos derechos nos obliga a buscar cauces jurídicos para la defensa de los derechos estatutarios frente a todos los poderes públicos. Especial atención requerirá el análisis de las garantías de los derechos cuando a lo que se enfrenten sea al propio legislador autonómico. En este supuesto, es propio orden constitucional el que no ofrece respuestas claras, al menos no se vislumbran con claridad a primera vista.

Precisamente, por último, es de este legislador autonómico de quién debe esperarse la legislación que dé configuración definitiva a los nuevos derechos estatutarios. La estructura normativa de los nuevos derechos sociales de rango estatutario exige de la interposición del legislador. En este sentido, la cuestión relativa a las políticas de “indirizzo” político que el legislador autonómico debe llevar a cabo para la plena realización de los derechos estatutarios deben confrontarse o, mejor dicho, acordarse con las políticas estatales de idéntica finalidad. No es irrazonable que los nuevos derechos sociales estatutarios estén reclamando cierta razón de estado autonómico para todo el sistema. Valga como ejemplo de lo dicho la cuestión relativa a la dimensión económica de los nuevos derechos, es decir, su

“coste”. En el trasfondo, la cuestión de la suficiencia financiera de la Comunidad Autónoma en su nuevo vertiente de ente político proveedor de igualdad material entre los ciudadanos.

Así pues, la afectación del sistema de las autonomías lo será por partida doble. En primer lugar, por el hecho de que se trata de una nueva realidad política que va a marcar la segunda fase de nuestro Estado Autonómico. En segundo lugar, por lo que la presencia de los derechos significa respecto de los pilares de dicho sistema y la exigencia que impone de relectura de los mismos.

Cabe señalar, en este sentido más general, lo que para el Estado de las Autonomías supone la inserción de derechos en los Estatutos de Autonomía, al extremo de poder preguntarnos por el sentido de lo autonómico en este nuevo escenario, es decir, de interrogarse por el papel de las Comunidades Autónomas en el marco del Estado social de Derecho. En cierto modo, *a sensu contrario*, la pregunta bien podría formularse desde la perspectiva del Estado. En efecto, en la medida que las Comunidades Autónomas asuman como objetivo propio la realización de la igualdad material, el Estado deberá replantearse su papel. Ello no quiere decir, pensamos, que esta nueva vertiente de lo social suponga una retirada del Estado de escenarios en los que hasta ahora su concurso era reclamado como garantía de la igualdad entre todos los españoles (art.149.1.1 CE). Máxime, como se sabe, cuando se han incorporado cautelas específicas en los Títulos de los Estatutos dedicados a los derechos para evitar que los nuevos derechos puedan significar una alteración del orden constitucional de competencias (y la virtualidad jurídica del Cap.III del Tit. I de la Constitución). Lo que creemos puede significar esta nueva realidad es, precisamente, que el Estado tenga que buscar un nuevo papel en la obra que se presenta. El Estado debe aparecer a los ojos de la realidad autonómica como el lugar de encuentro y diálogo de las diecisiete Comunidades Autónomas llamadas a actuar la vertiente social del Estado desde una posición más cercana a la realidad de los ciudadanos. *Todo ello lo que supone es, a nuestro modo de ver, un nuevo avance en la construcción permanente del Estado Federal cooperativo, en el cual, el conflicto es sustituido por la cooperación, la rivalidad por la lealtad.* Pero no sólo, pues conserva el Estado su posición de garante primero y último de la igualdad, contando para realizarla con el instrumento de la financiación y, concretamente, con el principio de solidaridad que debe inspirar una política financiera que pretenda corregir los desequilibrios autonómicos (art.158 CE). De lo que no cabe duda es de que, por conexión, el sistema de

distribución de competencias habrá de ser replanteado en aras de la nueva dimensión social estatutaria.

Del mismo modo, y habida cuenta de que la igualdad material es una finalidad que reclama el Estado de las Autonomías, las Comunidades Autónomas habrán de buscar lugares de encuentro para compartir experiencias sobre la actualización y realización de los derechos sociales. De otra forma se estaría actuando contra los fundamentos del propio Estado Federal de corte social que se inaugura con esta segunda fase de nuestro Estado autonómico y que, como venimos exponiendo, tiene en lo social su seña de identidad.

Conviene, sin embargo, hagamos alguna matización. Sin duda, todas estas consideraciones son válidas si el análisis del conjunto de nuevas realidades o ámbitos de existencia que incorporan los nuevos derechos resiste un mínimo contraste con el parámetro teórico de lo que hoy se entiende es el Estado social. Tanto el exceso como el defecto de derechos tiene su incidencia en este análisis: por exceso, se corre el riesgo de devaluar el propio concepto de derecho, al ser imposible dar contenido jurídico a la realidad garantizada; Por defecto, pudiera ocurrir que la pretensión política de revestir el hecho autonómico de estados social avanzado se hubiese quedado en la mera intención.

Asimismo, la cuestión de la garantía de los derechos, su estatuto jurídico, es un asunto en el que ha de tenerse presente, en primer lugar, la cuestión de la tutela judicial que, por naturaleza de las cosas (competencia exclusiva del Estado) queda diferida a la voluntad del legislador estatal. Esta cuestión, creemos podrá resolverse vía Constitución, lo que facilitará el problema. En todo caso, es ya de por sí llamativo que la tutela natural de los derechos, la garantía judicial, tenga que ser cubierta por ley del Estado. Es cierto, sin embargo, que aquí el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE) juega un papel “fundamental”.

En segundo lugar, está la cuestión de la defensa de los nuevos derechos frente al legislador. Sobrevuela en toda esta cuestión la idea de que los derechos estatutarios, a semejanza de los fundamentales, tienen eficacia directa, vinculan a todos los poderes públicos y, en consecuencia, puede predicarse de ellos un contenido esencial. ¿En qué sentido hay problema? Imaginemos una ley autonómica de desarrollo o no de un derecho estatutario que lo contravenga o lo limite en demasía (como cabe imaginar igualmente una ley estatal que dificulte la realización de los citados derechos). Por las razones apuntadas

anteriormente cabe pensar en que esa ley, contraria al Estatuto, por inválida, debería poder ser expulsada del ordenamiento. Las cuestiones constitucionales que el asunto concita están lejos de poder ser aquí resueltas.

Con todo, detectamos que en todo este juego de los derechos estatutarios hay mucho de diferimento a la ley, es decir, muy poco de virtualidad directa y mucho de derecho de configuración legal. Basta leer con detenimiento el contenido de cada derecho para concluir que su efectividad queda en gran medida en manos de legislador autonómico ordinario, es decir, en su capacidad para dotar de contenido y posibilidades a los distintos derechos estatutarios, así como en la voluntad del gobierno autonómico en la medida que es a éste a quién corresponde impulsar las políticas públicas en la Comunidad Autónoma. Que con ello se amortigua el problema relativo a la comprensión y garantías de los derechos estatutarios es cierto, pero sin duda se plantean otros nuevos que no es ahora momento de señalar.

2.3. Otros derechos estatutarios

Aunque el grueso de derechos estatutarios viene conformado principalmente por los derechos sociales también se incluyen en la Propuesta de reforma otros derechos estatutarios, como la igualdad de género (artículo 15) y la protección a determinados colectivos – a las mujeres en contra de la violencia de género (artículo 16), a la familia (artículo 17), a menores y mayores (artículos 18 y 19), a personas discapacitadas o dependientes (artículo 24) y a los consumidores (artículo 27)—, el derecho al testamento vital y a la dignidad en el proceso de la muerte (artículo 20), los derechos de participación política (artículo 30), el derecho a la protección de datos de carácter personal (artículo 32), al acceso a las nuevas tecnologías (artículo 34) o a la propia orientación sexual (artículo 35). Excede nuestro trabajo el análisis detallado de cada uno de estos derechos y el problema de su compatibilidad con el texto constitucional. Lo que si nos interesa es destacar que, al igual que ocurre con los derechos sociales, algunos de ellos se han configurado como títulos competenciales específicos lo que, como veremos, no constituye generalmente una novedad, pues el Estatuto vigente también preveía la competencia autonómica en muchas de estas materias.

Así, el artículo 73 de la Propuesta de Reforma reconoce la competencia autonómica exclusiva en políticas de género y la compartida en materia de violencia de género. Y las concreta en una serie de perfiles competenciales que incluyen, en el primer caso, la facultad de dictar normativa propia y de desarrollo en materia de promoción de la igualdad de hombres y mujeres en todos los ámbitos sociales, laborales, económicos o representativos. Se estatuye así una tendencia ya generalizada en las políticas públicas de nuestra Comunidad Autónoma, resuelta a implantar la paridad entre hombres y mujeres en el ámbito institucional y de la Administración autonómica y que tiene sus traducciones normativas más recientes en las *Leyes 4/2005*, de 8 de abril, *del Consejo Consultivo de Andalucía* (artículo 6) y *6/2006*, de 24 de octubre, *de Gobierno de la Comunidad Autónoma andaluza* y en los *Anteproyectos de Ley para la Promoción de la Igualdad de Género en Andalucía* y de *Medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género*. Sin embargo, en el Estatuto de Autonomía aún vigente las políticas de género no constituyen un título atributivo de competencias sino un principio u objetivo a conseguir por los poderes públicos (artículo 12.2).

El artículo 74 de la Propuesta —políticas de juventud— refleja en gran medida la conflictividad competencial que ha existido entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de políticas de juventud y que ha sido dado lugar a un considerable número de pronunciamientos del Tribunal Constitucional. Todas las Comunidades Autónomas asumieron competencias exclusivas en esta materia. Entre ellos, el artículo 13.30 del Estatuto de Autonomía de Andalucía atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de promoción y servicios para la juventud. Sin embargo, el Tribunal Constitucional —SSTC 13/1992, fj. 13 K) g) y 16/1996, fj. J) b)— ha establecido que este título competencial no puede excluir cualquier política del Estado promocional de la juventud realizada el ejercicio de otros títulos competenciales propios (relaciones internacionales, legislación civil o laboral, servicios educativos o culturales, por ejemplo) y no excluye la posibilidad de que las Comunidades Autónomas realicen una actividad de promoción del asociacionismo juvenil. Si bien, para poder fijar el régimen jurídico de las asociaciones juveniles es necesario que la Comunidad Autónoma tenga atribuida competencias sobre asociaciones (SSTC 157/1992, ffjj. 2 y 3 y 173/1998 fj. 5). En resumidas cuentas, el artículo 74 concreta las genéricas previsiones del Estatuto de Autonomía vigente mediante la incorporación de los perfiles

competenciales que, según la propia jurisprudencia constitucional, definen la competencia autonómica en materia de juventud.

El artículo 79, como ya hiciera el artículo 13.25 del Estatuto de Autonomía vigente, reconoce la competencia autonómica exclusiva en materia de asociaciones y fundaciones que desarrollen sus funciones principalmente en Andalucía. No obstante, la Propuesta de reforma añade en el caso de las asociaciones la necesidad de respetar la competencia estatal para regular las condiciones básicas en el ejercicio de los derechos y la reserva de Ley Orgánica. Además, dada su vinculación con el derecho de asociación, en el mismo precepto se regula la competencia autonómica sobre las Corporaciones de Derecho Público mientras que en el Estatuto de Autonomía vigente se preveían títulos específicos en los artículos 13.16 (Cámaras de Comercio, Industria y Navegación y Cámaras Agrarias, Cámaras de la Propiedad Urbana y Cofradías de Pescadores, Cámaras Mineras y otras de naturaleza equivalente; denominaciones de origen y sus Consejos Reguladores) y 13.24 (Colegios profesionales). En ambas regulaciones se confiere la competencia exclusiva autonómica sobre las Corporaciones de Derecho público. Si bien, en el artículo 13.16 del Estatuto de Autonomía se exige el respeto de la legislación básica del Estado sobre Corporaciones de Derecho público mientras que en el caso de los Colegios Profesionales no se establece ninguna limitación.

También en este punto, la diferente redacción dada por la Propuesta se debe a la jurisprudencia constitucional vertida en torno a los muchos conflictos que se han planteado entre el Estado y las Comunidades Autónomas y en los que el Tribunal Constitucional ha procurado destacar siempre los aspectos que vinculan a estas Corporaciones de Derecho público a las Administraciones públicas para atribuir de esta manera al Estado la competencia sobre las bases de su régimen jurídico que se derivaría del artículo 149.1.18ª de la Constitución (SSTC 76/1983, fj. 26; 20/1988, fj. 4 y 87/1989, fj. 3º). Por eso tanto en el caso de las organizaciones representativas de intereses económicos como de los Colegios Profesionales se atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre Corporaciones de Derecho público “en lo no afectado por el artículo 149.1.18ª de la Constitución”. En el mismo sentido ha de entenderse la atribución a la Comunidad Autónoma la competencia sobre la definición de las Corporaciones, requisitos para su creación y para ser miembros de las mismas en el marco de la legislación básica del Estado.

Un nuevo título competencial sobre derechos encontramos en el artículo 82 de la Propuesta de reforma, en el que se reconoce la competencia ejecutiva (en el texto aprobado por el Parlamento de Andalucía se decía exclusiva) sobre protección de datos de carácter personal “gestionados por las instituciones autonómicas de Andalucía, Administración autonómica, Administraciones locales y otras entidades de derecho público y privado dependientes de cualquiera de ellas, así como por las universidades del sistema universitario andaluz” y que, sin embargo, no tiene parangón en el texto vigente.

Para terminar, encontramos en los artículos 20.5 del Estatuto vigente y en el artículo 84 de la Propuesta una mención a los derechos de participación ciudadana en el ejercicio de las competencias sobre organización y administración de determinados servicios públicos: sanidad y seguridad social en el Estatuto de Autonomía vigente en tanto que sanidad, educación y servicios sociales en el texto de la Propuesta de reforma aprobada por el Congreso de los Diputados.

3. Competencias de la comunidad autónoma de Andalucía en materia institucional en el nuevo estatuto de autonomía

El texto del nuevo Estatuto de autonomía de Andalucía apenas introduce novedades significativas en cuanto a la atribución de competencias en materia institucional. En esta materia, el nuevo Estatuto mejora y amplía en algún caso las atribuciones que ya se encontraban en el texto anterior y perfila con mucho más detalle la organización institucional de la Comunidad autónoma. Es decir, consolida su carácter de “norma institucional básica” (art. 147.1 CE) mediante un desarrollo mucho más pormenorizado del que constituye uno de sus contenidos básicos, a saber, “la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias” (art. 147.2.c CE). De esta manera, el nuevo Estatuto andaluz ha intensificado su paralelismo con un texto constitucional al incorporar no sólo un amplio catálogo de derechos sino también al regular con mayor precisión el conjunto institucional de Andalucía. De hecho el nuevo texto estatutario andaluz recoge muchas innovaciones introducidas legislativamente en las dos últimas décadas –es el caso de las instituciones recogidas en el capítulo VI del título IV, o de la disolución anticipada del Parlamento (art. 127)-, así como prácticas que se han venido consolidando pese a no tener un respaldo

normativo básico –véase por ejemplo todo lo relativo a las relaciones con la Unión Europea– y otras novedades en las que la doctrina constitucional ha reclamado insistentemente como, por ejemplo, la modificación del procedimiento de investidura del Presidente de la Junta de Andalucía (art. 117).

Ese carácter de “norma institucional básica” se consagra en el nuevo art. 1.3 en el cual se afirma que “Los poderes de la Comunidad Autónoma de Andalucía emanan de la Constitución y del pueblo andaluz, en los términos del presente Estatuto de Autonomía, que es su norma institucional básica”. Unos poderes cuyo ámbito de referencia y actuación se sitúa en la Unión Europea (art. 1.4). Por otra parte, el art. 46 incluye entre las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma la organización y estructura de sus instituciones de autogobierno, así como las normas y procedimientos electorales para su constitución, en el marco del régimen electoral general. Esta previsión se completa con la asunción como competencia exclusiva del procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de la Comunidad autónoma, así como de la estructura y regulación de los órganos administrativos públicos de Andalucía y sus organismos autónomos (art. 47). A esta competencia general en materia institucional habría que sumar otras más específicas que aparecen vinculadas a otros núcleos competenciales. Podríamos citar como por ejemplo cómo en el art. 52 dedicado a la “educación” se reconoce la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma sobre los órganos de participación y consulta de los sectores afectados en la programación de la enseñanza en su territorio.

Íntimamente relacionada con dichas competencias, habría que situar la previsión relativa a la eficacia territorial de las normas autonómicas. En concreto, el art. 7 dispone que las normas emanadas de las instituciones de autogobierno de Andalucía tendrán eficacia en su territorio, tal y como señala el vigente art. 9, a lo que se añade que podrán tener eficacia extraterritorial cuando así se deduzca de su naturaleza y en el marco del ordenamiento constitucional.

3.1. Las competencias con incidencia institucional

En el Título I, dedicado a los “Derechos sociales, deberes y políticas públicas”, encontramos varias previsiones que tienen una clara incidencia en la organización institucional. Por ejemplo, en el art. 26, dedicado al “trabajo”, encontramos la remisión a una ley de la regulación de la participación institucional en el ámbito de la Junta de Andalucía de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en la Comunidad autónoma.

El art. 30 especifica los derechos de participación política de los andaluces.

En concreto, el derecho a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos de Andalucía, directamente o por medio de representantes, comprende: a) El derecho a elegir los miembros de los órganos representativos de la Comunidad Autónoma y a concurrir como candidato a los mismos; b) El derecho a promover y presentar iniciativas legislativas ante el Parlamento de Andalucía y a participar en la elaboración de las leyes, directamente o por medio de entidades asociativas, en los términos que establezca el Reglamento del Parlamento de Andalucía; c) El derecho a promover la convocatoria de consultas populares por la Junta de Andalucía o por los Ayuntamientos, en los términos que establezcan las leyes; d) El derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley; e) El derecho a participar activamente en la vida pública andaluza para lo cual se establecerán los mecanismos necesarios de información, comunicación y recepción de propuestas.

Además, se prevé que la Junta de Andalucía establezca los mecanismos adecuados para hacer extensivo a los ciudadanos de la Unión Europea y a los extranjeros residentes en Andalucía los derechos contemplados en el apartado anterior, en el marco constitucional y sin perjuicio de los derechos de participación que les garantiza el ordenamiento de la Unión Europea (art. 30.2).

En relación con los derechos de participación política, habría que destacar las previsiones que se contienen en materia electoral. En concreto el art. 105 prevé que la ley electoral, que habrá de ser aprobada por mayoría absoluta, regulará la convocatoria de elecciones, el procedimiento electoral, el sistema electoral y la fórmula de atribución de escaños, las causas de inelegibilidad e incompatibilidad para las elecciones al Parlamento de

Andalucía, así como las subvenciones y gastos electorales y el control de los mismos. Se incluyen dos previsiones novedosas: la obligación de los medios de comunicación de titularidad pública de organizar debates electorales entre las formaciones políticas con representación parlamentaria, así como el establecimiento de criterios de igualdad de género para la elaboración de las listas electorales. Esta última previsión es acorde con una de los objetivos que transversalmente recorre todo el nuevo Estatuto. Me refiero al de la igualdad de hombres y mujeres, el cual tiene reflejo incluso en la opción por un lenguaje “inclusivo”. Las proclamaciones que se realizan en los arts. 10.2 (“La Comunidad Autónoma propiciará la efectiva igualdad del hombre y de la mujer andaluces, promoviendo la democracia paritaria y la plena incorporación de aquélla en la vida social, superando cualquier discriminación laboral, cultural, económica, política o social”) y 15 (“Se garantiza la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en todos los ámbitos”) se proyecta en todo el articulado. En materia institucional, ese objetivo se vincula a la presencia equilibrada de hombres y mujeres en los poderes públicos. Así, el art. 107 obliga a que dicho principio rija en todos los nombramientos y designaciones de instituciones y órganos que corresponda efectuar al Parlamento de Andalucía. De la misma manera, ese principio debe estar presente en el nombramiento de los titulares de los órganos directivos de la Administración andaluza cuya designación corresponda al Consejo de Gobierno o a los miembros del mismo en sus respectivos ámbitos, si bien en este caso se realiza una remisión a una ley (art. 135), así como en el nombramiento de los órganos colegiados o consultivos que corresponda efectuar en el ámbito de la Administración andaluza.

Junto a la igualdad de género, otro criterio transversal que se proyecta en todo el conjunto institucional es el de participación ciudadana. Así, el art. 113 remite al Reglamento del Parlamento la participación de los ciudadanos, a través de las organizaciones y asociaciones en que se integran, así como de las instituciones, en el procedimiento legislativo. Por otra parte, una ley regulará (art. 134): a) la participación de los ciudadanos, directamente o a través de las asociaciones y organizaciones en las que se integren, en los procedimientos administrativos o de elaboración de disposiciones que les puedan afectar; b) el acceso de los ciudadanos a la Administración de la Junta de Andalucía, que comprenderá en todo caso sus archivos y registros, sin menoscabo de las garantías institucionales y

estatutarias, poniendo a disposición de los mismos los medios tecnológicos necesarios para ello.

También habría que incluir en este capítulo, aunque sólo sea por su incidencia directa en el funcionamiento de las instituciones, la vinculación de la declaración de derechos y de los principios rectores de las políticas públicas. En relación a los primeros, el art. 38 dispone que “la prohibición de discriminación del art. 14 y los derechos reconocidos en el capítulo II vinculan a todos los poderes públicos andaluces, y dependiendo de la naturaleza de cada derecho, a los particulares, debiendo ser interpretados en el sentido más favorable a su plena efectividad. El Parlamento aprobará las correspondientes leyes de desarrollo, que respetarán, en todo caso, el contenido de los mismos establecido por el Estatuto, y determinarán las prestaciones y los servicios vinculados, en su caso, al ejercicio de estos derechos”. Con respecto a los principios rectores, el art. 40 dispone que “el reconocimiento y protección de los principios rectores de las políticas públicas informará las normas legales y reglamentarias andaluzas, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, y podrán ser alegados ante los jueces y tribunales de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen”. Para ello, “los poderes públicos de la CA de Andalucía adoptarán las medidas necesarias para el efectivo cumplimiento de estos principios, en su caso, mediante el impulso de la legislación pertinente, la garantía de una financiación suficiente y la eficacia y eficiencia de las actuaciones administrativas”.

3.2. Las reglas sobre las instituciones de autogobierno

De manera específica, la organización institucional de la Comunidad Autónoma se regula en el Título IV del nuevo Estatuto, el cual ha incrementado notablemente su extensión con respecto al vigente. En éste, el Título II, que es el dedicado a las instituciones, consta de 23 artículos mientras que en el nuevo texto se dedican a esta cuestión un total de 39 artículos. Una ampliación que, entre otras cosas, se debe al reconocimiento estatutario de una serie de instituciones no previstas estatutariamente y que se han ido creando legislativamente en los años precedentes. De esta manera, el art. 99 copia literalmente el contenido del vigente art. 24, con el añadido en su apartado 2º que “forman parte también de la organización de la Junta de Andalucía las instituciones y órganos regulados en el

capítulo VI". En concreto, en este capítulo se contemplan el Defensor del Pueblo Andaluz (art. 128), que ya había sido creado por la Ley 9/1983, de 1 de diciembre; el Consejo Consultivo (art. 129), creado por la Ley 8/1993, que fue reformada por la Ley 4/2005; la Cámara de Cuentas (art. 130), que viene funcionando en nuestra Comunidad desde su creación por la Ley 1/1988; el Consejo Audiovisual de Andalucía (art. 131), creado por la Ley 1/2004, de 7 de diciembre; y el Consejo Económico y Social (art. 132), que ya existía en Andalucía desde su creación por la Ley 5/1997, de 26 de noviembre.

Una de las novedades introducidas en el nuevo Estatuto es la fijación de la capitalidad de Andalucía en Sevilla, sede del Parlamento, de la Presidencia de la Junta y del Consejo de Gobierno, sin perjuicio de que estas instituciones puedan celebrar sesiones en otros lugares de Andalucía de acuerdo con lo que establezcan, respectivamente, el Reglamento del Parlamento y la ley (art. 4). Debemos recordar que en el Estatuto vigente se realizaba en esta materia una remisión a una decisión del Parlamento, por mayoría de dos tercios, en su primera sesión ordinaria. Igualmente se deja claro que la sede del Tribunal Superior de Justicia es la ciudad de Granada, sin perjuicio de que algunas salas puedan ubicarse en otras ciudades de la Comunidad Autónoma (art. 4.2). Además se abre la posibilidad de que por ley del Parlamento andaluz se puedan establecer sedes de organismo o instituciones de la Comunidad Autónoma en distintas ciudades de Andalucía, salvo aquellas sedes establecidas en este Estatuto (art. 4.3)

En clara interrelación con el conjunto institucional de la Junta de Andalucía hay que situar las previsiones relativas a la Administración de la misma que se contienen en el capítulo VII del Título IV. En dicho capítulo encontramos un primer artículo dedicado a los principios de actuación y gestión de competencias. En concreto, el art. 133.1 señala como principios el servicio con objetividad al interés general, la eficacia, la eficiencia, la racionalidad organizativa, la jerarquía, la simplificación de procedimientos, la desconcentración, la coordinación, la cooperación, la imparcialidad, la transparencia, la lealtad institucional, la buena fe, la protección de la confianza legítima, la no discriminación y proximidad a los ciudadanos, con sujeción a la Constitución, al Estatuto y al resto del ordenamiento jurídico. En cuanto a la gestión de competencias, se deja claro que la Administración de la Junta llevará a cabo la misma a través de sus servicios centrales y periféricos (art. 133.2) y que todos los órganos encargados de la prestación de servicios o de la gestión de competencias y

atribuciones de la Comunidad autónoma dependen de ésta y se integran en su Administración (art. 133.3).

En dicho capítulo se incluyen además la remisión a la ley del estatuto de los funcionarios públicos de la Administración de la Junta de Andalucía, del acceso al empleo público de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, así como del establecimiento de un órgano administrativo de la función pública resolutoria de los recursos que se interpongan sobre esta materia (art. 136); la obligación de la Junta de Andalucía de hacer pública la oferta y características de prestación de los servicios, así como las cartas de derechos de los ciudadanos ante la misma (art. 137), así como la regulación mediante ley de la organización y funcionamiento de un sistema de evaluación de las políticas públicas (art. 138).

También con una clara incidencia en las instituciones nos encontramos con el “derecho a una buena administración” (art. 31), que habrá de ser regulado por ley, y que en todo caso comprende el derecho de todos frente a las Administraciones públicas, cuya actuación será proporcionada a sus fines, a participar plenamente en las decisiones que les afecten, obteniendo de ellas una información veraz, y a que sus asuntos se traten de manera equitativa e imparcial y sean resueltos en un plazo razonable, así como a acceder a la documentación e información de las instituciones, corporaciones, órganos y organismos públicos de Andalucía, cualquiera que sea su soporte, con las excepciones que la ley establezca.

Son también varias las novedades que se introducen en el Título dedicado al **Poder Judicial**, el VI, sin duda uno de los apartados que ha provocado una mayor polémica durante su tramitación. Debemos recordar que en nuestro sistema constitucional el Poder Judicial es el único que se concibe como único, es decir, al que no afecta la distribución territorial. De acuerdo con este principio, el art. 117.5 CE establece el principio de unidad jurisdiccional como base de la organización y funcionamiento de los tribunales. Además, el art. 149.1.5^a incluye la Administración de Justicia entre las competencias exclusivas del Estado. De acuerdo con estas previsiones, el art. 122 reserva una serie de materias a la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ). Ahora bien, progresivamente nuestro sistema ha ido admitiendo ciertos grados de “autonomización de la Administración de Justicia”. El Tribunal Constitucional ha admitido que las Comunidades Autónomas pueden adquirir las competencias sobre los

medios materiales y personales de dicha Administración, es decir, sobre la denominada “Administración de la Administración de Justicia” (SSTC 56/1990, 62/1990).

El problema que plantean textos estatutarios como el andaluz, que en esta materia sigue muy de cerca la LO 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña, es la previsión de determinadas cuestiones que adelantan determinadas reformas de la LOPJ. Es lo que sucede con lo relativo a los Consejos de justicia autonómicos o la justicia de proximidad. De hecho, en la actualidad se está tramitando en las Cortes un proyecto de reforma de la LOPJ que, entre otras cuestiones, prevé la modificación del art. 140 LOPJ en el sentido de reconocer que el gobierno del Poder Judicial corresponde al Consejo General del Poder Judicial y, con subordinación a él, a los Consejos de Justicia y a las Salas de Gobierno del Tribunal Supremo y de la Audiencia Nacional.

Por lo tanto, muchas de las disposiciones que se contienen en el nuevo Estatuto, y tal y como se expresa en el Estatuto, están subordinadas a lo que establezca la LOPJ. Así sucede por ejemplo en lo relativo a la determinación de las competencias del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (art. 140), el cual, no lo olvidemos, no es un órgano de la Comunidad Autónoma, sino un órgano del Estado que culmina la organización judicial en la Comunidad Autónoma. Por eso, como no podía ser de otra manera, el art. 140.1 señala que será competente, “**en los términos establecidos por la ley orgánica correspondiente**, para conocer de los recursos y de los procedimientos en los distintos órdenes jurisdiccionales y para tutelar los derechos reconocidos por el presente Estatuto. En todo caso, el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía es competente en los órdenes jurisdiccionales civil, penal, contencioso administrativo, social, y en los pudieran crearse en el futuro”.

El apartado 2º de dicho artículo, que ha sido enmendado tras su tramitación en las Comisión Constitucional del Congreso, deja claro que dicho Tribunal es la última instancia jurisdiccional de todos los procesos judiciales iniciados en Andalucía, así como de todos los recursos que se tramiten en su ámbito territorial, se cual fuere el derecho invocado como aplicable, de acuerdo con la LOPJ, y sin perjuicio de la competencia reservada al Tribunal Supremo. La LOPJ determinará en todo caso el alcance y contenido de los indicados recursos.

En el Título V, además de precisar el papel y competencias del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (arts. 141 y 142), así como de su Presidente y del Fiscal Superior de

Andalucía (art. 143), incluye un nuevo órgano encargado del gobierno de la Administración de Justicia de Andalucía, “de acuerdo con lo previsto en la LOPJ” (art. 144.1). Un órgano cuyas funciones serán las previstas en dicha Ley, en el Estatuto, y en las leyes del Parlamento de Andalucía y las que, en su caso, le delegue el Consejo General del Poder Judicial (art. 144.3). El Consejo de Justicia de Andalucía estará integrado por el Presidente o Presidenta del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, que lo preside, y por los miembros elegidos entre Jueces, Magistrados, Fiscales y juristas de reconocido prestigio que se nombren de acuerdo con lo previsto por la LOPJ, correspondiendo al Parlamento de Andalucía la designación de los miembros que designe la ley.

También condicionada a los términos que establezca la LOPJ se reconoce la competencia exclusiva de la Junta de Andalucía sobre la justicia de paz (art. 152.1) y la posibilidad de establecer un sistema de justicia de proximidad en las poblaciones que se determine y de acuerdo con lo establecido por la LOPJ (art. 152.2).

En otros muchos títulos del nuevo Estatuto encontramos previsiones institucionales. Así, en el título VI, dedicado a “Economía, empleo y hacienda”, encontramos la previsión de que por ley se establecerá un órgano independiente de defensa de la competencia en relación con las actividades económicas que se desarrollen principalmente en Andalucía (art. 164.1). En materia tributaria cabe destacar la creación mediante ley de una Agencia Tributaria a la que se encomendará la gestión, liquidación, recaudación e inspección de todos los tributos propios, así como, por delegación del Estado, de los tributos estatales totalmente cedidos a la Junta de Andalucía (art. 181.2). El art. 184 contempla la Comisión Mixta de Asuntos económicos y fiscales Estado-Comunidad autónoma como órgano bilateral de relación entre el Estado y la Comunidad autónoma en el ámbito de la financiación autonómica. También merece reseñarse la previsión de que una ley regule la publicidad institucional en sus diversas formas (art. 209).

Finalmente debemos hacer mención al amplio título, el IX, dedicado a las **Relaciones institucionales de la Comunidad autónoma**. El primer capítulo de dicho Título está dedicado a las relaciones con el Estado. En él se contempla la Comisión Bilateral Junta de Andalucía-Estado como marco general y permanente de relación entre los gobiernos de la Junta de Andalucía y del Estado (art. 220). Además se prevé que la Junta de Andalucía y el Estado colaboren mediante órganos y procedimientos multilaterales en asuntos de interés común

(art. 221). De manera muy genérica se contempla la participación de la Junta de Andalucía en los procesos de designación de los órganos constitucionales en los términos que dispongan las leyes o, en su caso, el ordenamiento parlamentario (art. 224).

Mucho menos novedoso es el segundo capítulo, dedicado a las relaciones con otras Comunidades y Ciudades autónomas, el cual se limita a reiterar las previsiones ya vigentes en materia de convenios y acuerdos de cooperación.

El capítulo III recoge algunas de las aspiraciones que reiteradamente se habían venido reclamando por las Comunidades autónomas en materia de sus relaciones con la Unión Europea. Así se reconoce la participación de la Comunidad Autónoma en la formación de la posición del Estado en decisiones europeas que afecten a las competencias o a los intereses de Andalucía (art. 231). Igualmente se reconoce su derecho a participar en los procesos de decisión en las instituciones europeas (art. 232) y en las delegaciones españolas ante dichas instituciones (art. 234), así como la creación de una Delegación Permanente de la Junta de Andalucía en la Unión Europea (art. 236).

El Título IX finaliza con un capítulo dedicado a la acción exterior de la Comunidad autónoma, en el que dada la competencia exclusiva del Estado en esta materia el papel de las Comunidades autónomas es necesariamente muy reducido, y con un novedoso capítulo específicamente dedicado a la cooperación al desarrollo.

4. Las competencias de la Junta de Andalucía en materia de interior y de justicia

En la tramitación parlamentaria, como ha ocurrido en otras atribuciones competenciales, el proyecto estatutario ha evidenciado un proceso de reducción o ajuste en las facultades autonómicas *sobre seguridad, mantenimiento del orden público e instrumentos para su garantía, sobre instituciones penitenciarias y sobre justicia*. Aunque no resulta preciso extenderse excesivamente en su recordatorio, el punto de inflexión se puede situar en el texto avalado como Dictamen de la Comisión Constitucional del Congreso, publicado en el *BOCG, Congreso de los Diputados*, serie B, 246-6, de 17 de octubre de 2006. Ese texto, convertido con posterioridad en objeto del debate plenario, ha resultado definitivamente aprobado el dos de noviembre.

Pese a todo, el avance y el esfuerzo de concreción que en tales materias se ha efectuado en comparación con la configuración del actual articulado estatutario se pone de manifiesto con una simple ojeada al texto de los preceptos que sustituirán a los vigentes.

Para empezar, se detecta un importante esfuerzo por reflejar en el articulado estatutario el estado de la cuestión de las competencias que ejerce efectivamente la Junta de Andalucía en las materias señaladas. Los enunciados de las normas del Estatuto referentes a instrumentos para la seguridad, se habían interpretado de una forma lo suficientemente amplia como para que la Junta llegase a desempeñar funciones conectadas con políticas de garantía de la seguridad pública, que alcanzaban al mantenimiento del orden público, los medios de protección civil o la policía medioambiental. Una exigencia para el nuevo estatuto era el de ofrecer una adecuada cobertura jurídica que asegurase el ejercicio futuro de los elementos más destacados en esta materia dejados a disposición de las instituciones andaluzas.

Algo similar ha ocurrido con gran parte del entramado competencial desarrollado por las instituciones de autogobierno de Andalucía en el marco de la justicia. Los Reales Decretos 141/1997 y 142/1997, de 32 de enero, serán las normas que atribuyan las principales competencias que en el marco de la justicia ha venido desempeñando la Junta de Andalucía; la lógica y la dignidad de las competencias asumidas, requerían un reconocimiento en el articulado del Estatuto de la Comunidad, que por otro lado conferiieran seguridad y permanencia pro futuro a la atribución competencial..

Además de esta necesaria labor de actualización y desglose, el proyecto de Estatuto, siguiendo la senda abierta por los anteriormente reformados, valenciano y catalán, ha efectuado un ampliación de las competencias en justicia con la pretensión práctica de situarse un poco más allá de lo hasta ahora aceptado en ese proceso de armonización del carácter único del Poder Judicial y un modelo de Estado descentralizado sobre el principio, también constitucional, de autonomía. La novedad más llamativa continúa siendo la creación de un nuevo órgano con competencias en la administración de Justicia en el marco de Andalucía, el denominado “Consejo de Justicia de Andalucía” y regulado en Capítulo II, del Título V del proyecto.

La singularidad y unidad de las materias o sectores materiales afectados exigen un tratamiento separado de las facultades relacionadas con interior y justicia que aparecen en el articulado del Estatuto en proceso de reforma.

4.1. Competencias en seguridad y en instituciones penitenciarias

Las competencias en seguridad pública (artículo 65.1 de la propuesta) se asumen con carácter general, por primera vez, reconociendo el marco delimitado por el apartado 29 del párrafo 1º del artículo 149 de la Constitución como norma habilitante para la atribución competencial. Esas competencias se van a desempeñar con diferente alcance en diferentes circunstancias. De una parte, se ejercen como competencias compartidas en las que la Junta de Andalucía ejecuta las competencias propias del Estado (art. 67.1), cuando se trata de la seguridad ciudadana y del mantenimiento del orden público. De otro lado, las competencias se ejercen como exclusiva, salvando las competencias municipales sobre la materia, cuando se trata de la protección civil (art. 66).

La tarea de delimitación cuando se actúa en el campo de la protección civil lleva a atribuir a los órganos de la Junta las funciones de regular, planificar y ejecutar las medidas de emergencia y, en general, todas aquellas medidas que requiera la seguridad civil. Conlleva también en el ámbito de la gestión la asunción de las funciones de dirección y coordinación de los servicios de protección civil y, en un caso particular, la dirección y coordinación de los servicios de prevención y extinción de incendios. En general se trata de tareas que desde hacia tiempo la Comunidad Autónoma desempeñaba sin demasiados sobresaltos y se trata en la práctica de conferirles reconocimiento estatutario.

Entre los instrumentos personales y materiales que la ejecución de las políticas de seguridad requiere, el proyecto estatutario vuelve a insistir sobre las competencias que en el campo de las fuerzas de orden público corresponden a la Junta y sobre la Junta de Seguridad como instrumento de coordinación.

Respecto a las fuerzas de orden público, vuelve a reconocer las competencias sobre la ordenación general y coordinación de las policía locales andaluzas, definida en el art. 65.3 como competencias compartidas con el Estado y con las autoridades municipales de las que dependen orgánicamente los agentes; en este caso, la Junta de Andalucía puede desempeñar

tanto competencias legislativas y las que de ellas se deriven, como facultades de coordinación. Mientras que se ha avanzado en la definición de las facultades sobre la policía autonómica, sobre la que se asumen la capacidad para la creación del cuerpo, las competencias sobre su organización y la función de dirección o mando; en esta cuestión, el art. 65.2 del proyecto continúa en la línea del actual art. 14, dibujando una competencia compartida con capacidad legislativa, a la que se añaden las funciones más típicas en el campo de la gestión y ejecución de la fuerza de seguridad que se pone en funcionamiento.

La Junta de Seguridad, por su parte, se describe como un instrumento con una doble misión, la de coordinar las políticas de seguridad con el Estado y con los entes locales y la de coordinar las tareas propias de la Policía andaluza con las desempeñadas por los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.

Por último, si se puede considerar un instrumento que coadyuva en la garantía de la seguridad pública, se atribuye por primera vez en el marco estatutario competencias ejecutivas a la Junta de Andalucía en materia de seguridad privada (art. 67.2), que, se puede entender, quedan también sujetas a las políticas generales de coordinación.

En el ámbito de las competencias penitenciarias se continúan manteniendo las competencias ejecutivas ya atribuidas por el actual párrafo 1º del artículo 17, sin hacer un desglose detallado del alcance de las mismas.

4.2. Las competencias en justicia

El tratamiento estatutario de las competencias sobre el Poder Judicial se desenvuelve en diversos planos. La tendencia reflejada en los Estatutos se mueve en la dirección de compatibilizar la estructura, el funcionamiento y la composición de ese poder y el modelo autonómico del Estado. Como han venido recordando los trabajos que se han acercado a la cuestión, continúa tratándose de una de las funciones públicas y una de las instituciones más refractarias a la territorialización.

La regulación estatutaria ha realizado en materia de justicia una doble tarea. De un lado, ha simplificado y ordenado las competencias relacionadas con justicia y, de otro lado, ha positivizado al máximo nivel normativo las competencias que actualmente ya ejerce la Junta de Andalucía en el ámbito de la justicia.

Los artículos 77 y 80 del proyecto se erigen en las normas de referencia en cuestión de justicia dentro del Título II. Con la distribución en dos artículos se termina con la confusión que existía entre las funciones relacionadas con la fe pública y los funcionarios encargados de garantizarla (art. 52) y las funciones que conectaban de una manera más directa con el ejercicio de la justicia (art. 53), que en la actualidad se regulan en el marco del Título III, “De la Administración de Justicia”; la confusión se puede entender que ha procedido del tradicional encuadramiento de dichas oficinas en el marco de las facultades desempeñadas por el Ministerio de Justicia.

En el futuro Estatuto el primero de los artículos va a servir para definir las competencias autonómicas de naturaleza ejecutiva sobre personal de los registros y notarias (“nombramiento de notarios y registradores”), sobre demarcaciones de notarías y registros, sobre el Registro Civil y sobre archivos notariales y libros de los registros de la propiedad, mercantiles y civiles. En el camino desaparecen las funciones de “inspección” que se recogían en la versión de la propuesta que llegó del Parlamento de Andalucía al Congreso de los Diputados (antiguo art. 75.1º).

Las competencias de justicia se relegan al artículo 80: “La Comunidad Autónoma tiene competencias compartidas en materia de administración de justicia, de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial, que incluyen la gestión de los recursos materiales, la organización de los medios humanos al servicio de la Administración de Justicia, las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales, los concursos y oposiciones del personal no judicial, y cuantas competencias ejecutivas le atribuye el Título V del presente Estatuto y la legislación estatal”. El desglose de esas genéricas competencias se efectúa en el mencionado Título V, en una doble vertiente y con diferente alcance. De un lado, el articulado del Título manifiesta una tarea de ordenación institucional, al tiempo que se delimitan las competencias de gestión sobre “la administración de la Administración de Justicia”, único ámbito en el que hasta ahora se ha permitido intervenir a las Comunidades Autónomas. De otro lado, la referencia a las competencias compartidas a la hora de su concreción en las diferentes parcelas competenciales, no se ha limitado a la atribución de facultades ejecutivas y de gestión, sino que en ocasiones ha llegado a aceptar que se ejerciten facultades normativas por la Comunidad Autónoma.

Antes de entrar en el análisis de todas y cada una de esas cuestiones, debe recordarse que en otras parcelas como la protección de menores también se despliegan facultades que tienen relación con lo que tradicionalmente se han entendido facultades de la justicia. En este aspecto, es el artículo 61.3 del proyecto la norma de referencia, en el que junto a la competencia exclusiva en materia de protección de menores, se confiere a la Junta de Andalucía facultades de participación en la elaboración y reforma de la legislación penal y procesal con incidencia en las facultades relacionadas con los menores; esa colaboración con el Estado se debe articular a través de los órganos y procedimientos delimitados en el art. 221 de la propuesta estatutaria.

a) Las referencias institucionales

En el marco de las instituciones relacionadas con el ejercicio de las funciones jurisdiccionales, en el proyecto estatutario se pueden destacar tres novedades: una definición más detallada del papel del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía desde la perspectiva del Estatuto de Autonomía, la creación de un órgano para el gobierno del Poder Judicial en Andalucía y una intensificación de las relaciones de los órganos de la Junta de Andalucía con los órganos del Poder Judicial, incrementando el “control político” sobre los mismos.

Sobre el Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de Justicia de Andalucía, conviene aclarar desde el principio que no son órganos de la Junta de Andalucía como se desprende de su regulación definitiva en los arts 99, 140.1 y 144.1 del proyecto.

Pese a la confusa inclusión por el artículo 152 de la Constitución del Tribunal Superior en la estructura orgánica de las Comunidades Autónomas, existe consenso desde las Sentencias 25/1981, de 14 de julio, y 38/1982, de 22 de junio, del Tribunal Constitucional, de que se trata de un órgano territorial del poder judicial para el ejercicio de funciones jurisdiccionales. El proyecto de Estatuto remarca esta naturaleza incluso topográficamente, pues ha considerado conveniente extraer la garantía institucional de dicho órgano del Título IV dedicado a las instituciones de autogobierno, como reza en el actual art. 24, y colocar su regulación en el Título V, “El Poder Judicial en Andalucía”, dedicándole completo el Capítulo Primero.

Sobre el mismo la Junta de Andalucía mantiene las escasas competencias que actualmente confiere al Presidente de la Junta el art. 47 del Estatuto de ordenar al

publicación del nombramiento del Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en el *Boletín Oficial* de la Comunidad Autónoma (art. 143.3, *in fine*, del futuro Estatuto), sin que ni siquiera se haya considerado conveniente añadir alguna competencia que ya ejerce, como la de nombrar algunos magistrados de sus Salas, conforme al art. 330.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Su inclusión en el Estatuto hubiese supuesto un refuerzo competencial y una garantía de la facultad pro futuro, aunque, como recordaba Aguiar, podía colisionar con las reservas constitucionales de los arts. 117 y 122.

Algo similar cabe afirmar sobre el Consejo de Justicia de Andalucía, al que se dedica el Capítulo II del mencionado Título V, y que ha quedado definitivamente configurado como “el órgano de gobierno de la Administración de Justicia de Andalucía”, con remisión a la Ley Orgánica del Poder Judicial para su definitiva definición orgánica y funcional. Por lo tanto, las competencias que se atribuyen al Consejo de Justicia de Andalucía o se ejerzan en el futuro por el mismo sobre la gestión y administración de los órganos y las personas del poder judicial continúan *sin ser competencias de la Junta de Andalucía*. Es más, puede ocurrir que en el futuro el Consejo entre en competencia o colisione con las instituciones de la Junta de Andalucía, cuando ejercite algunas competencias atribuidas por el Estatuto o asumidas a partir de concesiones legales; por ejemplo, la competencia que el art. 52.2 del Estatuto atribuye a la Comunidad Autónoma de “fijar la delimitación de las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales de Andalucía, de conformidad con la Ley Orgánica del Poder Judicial”, se incorporan al nuevo Estatuto en el art. 151; pero, al tiempo, se permite la participación del Consejo de Justicia de Andalucía con un informe (arts. 144.4,g y 151.1).

La intensificación de las relaciones interinstitucionales se ha notado en que se ha producido una ampliación más allá de la competencia para ordenar la publicación en el *BOJA* el nombramiento del Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (art. 143.1) y del Fiscal Superior de ese órgano (art. 143.4), alcanzado al nombramiento parlamentario de algunos de los miembros del Consejo de Justicia de Andalucía (art. 144.2) y a la necesidad de presentar informes o memorias anuales de actividad ante el Parlamento de Andalucía: el proyecto arbitra esta obligación para el Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (art. 143.3), para la Fiscalía del mismo Tribunal (art. 143.5) y para el Consejo de Justicia de Andalucía (art. 144.4,h).

b) Las competencias sobre la administración de la Administración de Justicia

Si se parte de lo que podemos considerar reglas generales, el proyecto estatutario acoge una cláusula subrogatoria que con anterioridad se encontraba en otros textos estatutarios, al tiempo, que se aprovecha la ocasión para blindar las competencias asumidas con la reforma. La cláusula, de escasa eficacia en aquellos ordenamientos que ya contaban con ella, advierte que “la Junta de Andalucía ejercerá, además, las funciones y facultades que la Ley Orgánica del Poder Judicial reconozca o atribuya al Gobierno del Estado con relación a la Administración de Justicia en Andalucía” (art. 153). Mientras que la garantía estatutaria aparece en el artículo que abre el Capítulo Tercero del Título dedicado a la justicia, el 145; a su través se establece que la “Comunidad Autónoma asume las competencias en materia de Justicia para las que la legislación estatal prevea una previsión estatutaria”. A ambas normas se le puede atribuir una eficacia relativa, de mínimos, en la medida que al final será una combinación de reenvíos (Ley Orgánica-voluntad estatal-previsión estatutaria) la que va conceder certeza a las garantías que sobre cada cuestión va ser objeto de titularidad y ejercicio por la Junta de Andalucía.

Más allá de las reglas generales de dudosa eficacia, resulta más interesante la garantía que el reconocimiento estatutario va a conceder a las facultades que en esta materia ya desempeña la Junta de Andalucía y los caminos que abre el reconocimiento de competencias nuevas y propias para la Comunidad Autónoma en este campo.

La labor de reconocimiento sectorializado y desglosado en las competencias sobre gestión, medios materiales y personales de la Administración de Justicia en Andalucía se localiza esencialmente en los arts. 147 y 148, que desarrollan los enunciados del genérico art. 80.

En primer lugar, se relacionan una serie de competencias compartidas en Administración de Justicia, en los términos fijados por la Ley Orgánica del Poder Judicial; entre ellas se destacan

1. Las competencias sobre gestión de recursos materiales

a) Construcción y reforma de los edificios judiciales; b) provisión de bienes muebles y materiales de uso en las dependencias judiciales; c) configuración, implantación y mantenimiento de sistemas informáticos y comunicación, respetando las competencias de coordinación y homologación del Estado; d) gestión y custodia de los archivos, de las piezas de convicción y de los efectos intervenidos, en todo aquello que no tenga naturaleza jurisdiccional; e) participación en la gestión de las costas de

depósitos y consignaciones judiciales y de sus rendimientos (según volumen de actividad judicial desarrollada en Andalucía, el coste efectivo de los servicios y lo dispuesto en la legislación estatal); y f) gestión, liquidación y recaudación de tasas judiciales que establezca la Junta de Andalucía en el ejercicio de sus competencias (art. 148).

A las que se añaden, En marco de las normas estatales la creación, diseño, organización, dotación y gestión de las oficinas judiciales y de los órganos y servicios de apoyo a los órganos jurisdiccionales, incluyendo la regulación de las instituciones, los institutos y los servicios de medicina forense y toxicología (art. 149), y la Ordenación de los servicios de justicia gratuita y de orientación jurídica gratuita (art. 150.1)

2. Las competencias sobre la organización de medios humanos al servicio de la Administración de Justicia y Concursos y oposiciones del personal no judicial.

Entre las que se destacan como competencias específicas, las *competencias normativas* en: a) organización del personal en cuerpos y escalas; b) proceso de selección; c) promoción interna y formación; d) provisión de destinos y ascensos; e) situaciones administrativas; f) retribuciones; g) jornada laboral y horario de trabajo; h) ordenación de la actividad profesional y funciones; i) licencias, permisos, vacaciones e incompatibilidades; j) registro de personal; y k) régimen disciplinario (art. 147.1); y las *competencias ejecutivas y de gestión* en: a) aprobación de la oferta de ocupación pública; b) convocatoria y resolución de los procesos selectivos y la adscripción a los puestos de trabajo; c) nombramientos; d) impartición de la formación previa y continuada; e) relación de puestos de trabajo; f) convocatoria y resolución de la provisión de los puestos de trabajo; g) convocatoria y resolución de la promoción interna; h) gestión de Registro de personal, en coordinación con el Estatal; i) gestión de personal conforme a su régimen estatutario y retributivo; j) ejercicio de la potestad disciplinaria e imposición de sanciones (art. 147.2).

3. La delimitación de las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales,

La futura norma estatutaria desarrolla e identifica las diferentes acciones que sobre esta materia compete a la Junta de Andalucía: a) Propuesta preceptiva y quinquenal al Gobierno del Estado sobre la determinación y la revisión de la demarcación y la planta judiciales en Andalucía; b) modificaciones en la planta judicial que no comporten reformas legislativas; c) creación de secciones y juzgados por delegación del Gobierno del Estado en el marco de la LOPJ; y d) fijación de las demarcaciones judiciales por Ley del Parlamento de Andalucía. (art. 151).

4, La facultad de proponer al Gobierno del Estado, el Consejo General del Poder Judicial o al Consejo de Justicia de Andalucía la convocatoria de oposiciones y concursos para cubrir las vacantes en Andalucía de magistrados, jueces y fiscales (art 146.1).

Por esta vía se concede relevancia estatutaria a las competencias transferidas en 1997 en el ámbito de la Justicia. Pero junto a esta labor de reconocimiento, se incluyen en el articulado referencias a competencias novedosas que pueden cambiar la percepción de lo que las Comunidades Autónomas hasta ahora podían hacer o no hacer en esta materia. En

primer lugar, se adjudican a la Junta de Andalucía competencias sobre justicia de paz según la Ley Orgánica del Poder Judicial, que deben, como mínimo, incluir el nombramiento de los jueces, el hacerse cargo de las indemnizaciones, el disponer los medios materiales para el ejercicio de las funciones judiciales, y creación de las secretarías y su provisión (art. 152.1). En segundo lugar, se atribuye competencia exclusiva sobre el personal laboral al servicio de la Junta de Andalucía (art. 147.4); lo que permitiría a la Comunidad Autónoma crear cuerpos paralelos en la Administración de Justicia, sin naturaleza de funcionarios y sin la consideración de cuerpos nacionales. En tercer lugar, con un alcance más confuso, la competencia para la creación a través de una ley del Parlamento de Andalucía de cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia, dependientes de la Junta de Andalucía (art. 147.3). Y, por último, la facultad de instar el establecimiento de un sistema de justicia de proximidad (art. 152.2).

5. Organización territorial

El de organización territorial no constituye ningún título atributivo de competencias a favor de la Comunidad Autónoma en el Título I del Estatuto de Autonomía vigente. Ahora bien, no podemos desconocer que en otros preceptos estatutarios —especialmente en el Título Preliminar del Estatuto— puede extraerse alguna competencia autonómica en esta materia.

En efecto, en el Título I del Estatuto se regula de manera lacónica, en tres artículos, la organización territorial de la Comunidad Autónoma integrada por el municipio (artículo 3), la provincia (artículo 4) y la comarca (artículo 5) y se dice que la alteración de los términos municipales y la fusión de municipios limítrofes se realizará de acuerdo con la legislación que dicte la Comunidad Autónoma en el marco de la legislación básica del Estado; lo que se ha concretado en la Ley andaluza 3/1983, de 1 junio, de organización territorial de la Comunidad Autónoma andaluza. Este mismo precepto se reproduce en el artículo 89 de la Propuesta de reforma Estatuto de Autonomía, que dedica un título completo —el Tercero—, integrado por 10 artículos (artículos 87-97), a la “Organización territorial de la Comunidad Autónoma” y en el que se establece una organización territorial diferente de la Comunidad Autónoma: municipios, provincias y demás entidades creadas por la ley (artículo 87). Con

ello, adquieren relevancia estatutaria no únicamente la comarca sino también otras entidades locales de carácter *supra e infra* municipal, sobre las que el Estatuto vigente guarda silencio.

La Propuesta de reforma, además, incluye un título competencial específico sobre organización territorial al que, siguiendo la técnica utilizada en los nuevos Estatutos de Autonomía, se concreta en dos perfiles competenciales o submaterias: a) la determinación, creación, modificación y supresión de las Entidades locales que configuran la organización territorial de Andalucía, y b) la creación, supresión y alteración de los términos de los entes locales y las comarcas que se constituyan, de su denominación y de sus símbolos. Esta competencia se configura como *exclusiva* y exige al legislador autonómico el respeto de la garantía institucional que sobre municipios y provincias establecen los artículos 140 y 141 de la CE.

Mucho más complejo es el tratamiento que se ha dado a la Propuesta a las competencias sobre Régimen local respecto a la que se efectúa en el Estatuto vigente. En este sentido, el artículo 13.3 del Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de Régimen local “sin perjuicio de lo que dispone el artículo 148.1.18ª de la Constitución”. En este precepto se reserva al Estado la competencia para dictar las bases sobre el régimen jurídico de las Administraciones públicas, lo que afecta, sin duda a la Administración local. Sin embargo, la jurisprudencia constitucional ha dado a este título una fuerza expansiva enorme hasta el punto de identificar “Régimen” y “Administración” local lo que se ha traducido en la competencia estatal para dictar las bases sobre le *Régimen local* —Ley 7/1985, de 2 de abril, *reguladora* de la bases del Régimen Local— que es tributaria de una concepción de la autonomía local como meramente administrativa (SSTC 4/1981, fj. 3; 25/1981, fj. 3; 32/1981, fj. 3, 84/1982, fj. 5; 214/1989, fj. 8 y 159/2001, fj. 4, entre otras muchas) y que no recibe el apoyo de la doctrina iuspublicista defensora de la naturaleza política de la autonomía municipal.

Esta postura, que ha convertido al legislador estatal en una especie de garante de la autonomía local frente al legislador autonómico, ha situado el problema en la difícil tesitura de establecer qué es lo básico para, a partir de ello, determinar cuáles son las competencias autonómicas sobre régimen local. Y en este contexto es el que debemos interpretar las previsiones de la Propuesta de reforma del Estatuto en el que la Comunidad Autónoma intenta delimitar aquellos aspectos o perfiles competenciales que, en principio, se sustraen

de la competencia estatal básica. Así el artículo 60 precisa que, en materia de régimen local, corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva “respetando el artículo 149.1.18ª de la Constitución y el principio de autonomía local”, pasando seguidamente a determinar los perfiles competenciales que han de incluirse dentro de la misma: a) las relaciones entre las instituciones de la Junta de Andalucía y los Entes Locales y 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; b) la determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y de los demás entes locales — es más, los artículos 92 y 96.3 del texto aprobado por el Congreso fijan las competencias propias de los municipios y las Diputaciones provinciales— c) el régimen de los bienes de dominio público, comunales y patrimoniales y la modalidades de prestación de los servicios públicos; d) la determinación de los órganos de gobierno de los Entes Locales creados por la Junta de Andalucía, el funcionamiento y el régimen de adopción de acuerdos de todos estos órganos y de las relaciones entre ellos; e) el régimen de los órganos complementarios de la organización de los Entes Locales y f) la regulación del régimen local de los Entes Locales creados por la Junta de Andalucía, con la excepción de los constitucionalmente garantizados. Continúa el artículo 60 diciendo que todo lo que no se ha enumerado en el apartado 1, es competencia compartida entre el Estado y la Comunidad Autónoma, incluidas las Haciendas Locales y la tutela financiera de los Entes Locales.

En resumidas cuentas, el legislador autonómico posee las competencias —exclusivas o compartidas— en materia de régimen local dentro de las bases que, en virtud de la competencia estatal para dictar las bases sobre le régimen jurídico de las Administraciones públicas ex artículo 149.1.18ª de la CE, articule el Estado. Lo cual según la jurisprudencia constitucional incluye la competencia estatal sobre las bases del régimen local. Apoya también esta interpretación, el artículo 96 de la propuesta en el que se establece que el punto a) y cuantas materias se deduzcan del artículo 60 serán objeto de una ley de régimen local que la Comunidad Autónoma dictará en el marco de la legislación básica del Estado.

6. Las competencias económicas

El tratamiento concedido en la reforma proyectada a las competencias de naturaleza económica, esto es, a las configuradas por referencia a distintas clases de actividades productivas humanas, es harto expresivo de la tendencia atribuida más arriba a todo el documento, consistente en diseccionar los sectores de la realidad conformadores, en el Estatuto de Autonomía vigente, de cada materia competencial, en varios subsectores al objeto de sustraerlos de la esfera de disposición estatal.

Quiere decirse con ello que el Estatuto de Autonomía para Andalucía asigna a la Comunidad Autónoma competencias en agricultura y ganadería, reforma y desarrollo del sector agrario, mejora y ordenación de explotaciones agrícolas, ganaderas y forestales. Mientras que la propuesta de reforma busca extender las potestades públicas -legislativas, reglamentarias o ejecutivas-, practicables por la Comunidad Autónoma a los siguientes sectores de la realidad: agricultura; ganadería y desarrollo rural; ordenación, planificación, reforma y desarrollo del sector agrario, ganadero y agroalimentario; mejora y ordenación de las explotaciones agrícolas, ganaderas 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 y animal sin efectos sobre la salud humana; semillas; organismos genéticamente modificados; producción agraria y ganadera; protección y bienestar animal; ferias y certámenes agrícolas, ganaderos y agroalimentarios; investigación, desarrollo y transferencia tecnológica agrícola, ganadera 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.

Por otra parte, si el Estatuto de Autonomía vigente atribuye a la Comunidad Autónoma de Andalucía la posibilidad de ejercer potestades públicas sobre la pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial y lacustre, la reforma proyectada, extiende las facultades ejercitables por aquella a la pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la almadraba y la pesca con artes menores, el buceo profesional y

la formación y las titulaciones en actividades de recreo, la regulación de la caza, la vigilancia, y el uso y aprovechamiento de recursos cinegéticos

La lacónica referencia actual a la ordenación del sector pesquero y a los puertos pesqueros, alcanza en la reforma a la ordenación del sector pesquero andaluz, incluidas las condiciones profesionales para el ejercicio de la pesca, la construcción, seguridad y registro de barcos, las lonjas de contratación, y la formación, promoción y protección social de los pescadores y trabajadores de la pesca, así como la investigación, la innovación, el desarrollo y la transferencia tecnológica, y la formación pesquera.

En el mismo orden de cosas hasta aquí referidas, conviene señalar que persigue la reforma también, asignar a la Comunidad Autónoma de Andalucía la gestión de las tierras públicas de titularidad estatal. Aunque eso sí, precisando que dicha gestión se producirá en los supuestos que fije el Estado y de acuerdo con los protocolos que se establezcan.

Por otro lado, si en el terreno energético y minero, el Estatuto de Autonomía vigente refiere las facultades ejercitables por los poderes públicos de Andalucía a las instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, cuando este transporte no salga de Andalucía y su aprovechamiento no afecte a otro territorio, el proyecto de reforma lo hace a las instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, cuando este transporte transcurra íntegramente por el territorio de Andalucía y su aprovechamiento no afecte a otro territorio, sin perjuicio de sus competencias generales sobre industria, así como al otorgamiento de autorización de estas instalaciones, el fomento y la gestión de las energías renovables y de la eficiencia energética. También se busca habilitar a la Comunidad Autónoma para regular las actividades de producción, depósito y transporte de energías, así como para proceder a su autorización e inspección y control, estableciendo, en su caso, las normas de calidad de los servicios de suministro; participar en los procedimientos de autorización de instalaciones de producción y transporte de energía y de redes de abastecimiento que superen el territorio de Andalucía o cuando la energía sea objeto de aprovechamiento fuera de este territorio, en la regulación y planificación de ámbito estatal del sector de la energía que afecte al territorio de Andalucía. Así como, por último, en la regulación y control de las minas y de los recursos mineros, así como las actividades extractivas, y las relativas a las instalaciones radiactivas de segunda y tercera categoría.

La escueta mención estatutaria presente a los productos farmacéuticos quiere ampliarse en la proposición de reforma, de modo que a los mismos como materia competencial se añadan las relativas a la ordenación farmacéutica y la investigación con fines terapéuticos.

La no menos sucinta invocación estatutaria de la política territorial, integrada por las materias competenciales relativas a la ordenación del territorio y del litoral, el urbanismo y la vivienda, conoce en la propuesta de reforma la variación subsiguiente a considerarse allí tales la planificación, la ordenación, la gestión, la inspección y el control de la vivienda; el establecimiento de prioridades y objetivos de la actividad de fomento de las Administraciones Públicas de Andalucía en materia de vivienda y la adopción de las medidas necesarias para su alcance; la promoción pública de viviendas; las normas técnicas, la inspección y el control sobre la calidad de la construcción; el control de condiciones de infraestructuras y de normas técnicas de habitabilidad de las viviendas; la innovación tecnológica y la sostenibilidad aplicable a las viviendas; y la normativa sobre conservación y mantenimiento de las viviendas y su aplicación; y la regulación administrativa del comercio referido a viviendas y el establecimiento de medidas de protección y disciplinarias en este ámbito.

También aspira la reforma a pertrechar de facultades a la Comunidad Autónoma de Andalucía sobre las condiciones de los edificios para la instalación de infraestructuras comunes de telecomunicaciones, radiodifusión, telefonía básica y otros servicios por cable.

Otro tanto sucede con el urbanismo comprensivo como materia competencial, en la propuesta de la regulación del régimen urbanístico del suelo; la regulación del régimen jurídico de la propiedad del suelo; el establecimiento y la regulación de los instrumentos de planeamiento y de gestión urbanística; la política de suelo y vivienda, la regulación de los patrimonios públicos de suelo y vivienda y el régimen de la intervención administrativa en la edificación, la urbanización y el uso del suelo y el subsuelo; y la protección de la legalidad urbanística, que incluye en todo caso la inspección urbanística, las órdenes de suspensión de obras y licencias, las medidas de restauración de la legalidad física alterada, así como la disciplina urbanística; y el derecho de reversión en las expropiaciones urbanísticas, en el marco de la legislación estatal.

La propuesta pretende además dotar a la Comunidad Autónoma de atribuciones en materia de ordenación del territorio, incluido el establecimiento y regulación de las directrices

y figuras de planeamiento territorial, las previsiones sobre emplazamientos de infraestructuras y equipamientos, la promoción del equilibrio territorial y la adecuada protección ambiental.

Respecto a la ordenación del litoral, especifica la propuesta que abarca el establecimiento y la regulación de los planes territoriales de ordenación y uso del litoral y de las playas, así como la regulación del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos y planes; la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, respetando las excepciones que puedan establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición; la regulación y la gestión del régimen económico-financiero del dominio público marítimo-terrestre en los términos previstos por la legislación general; la ejecución de obras y actuaciones en el litoral andaluz cuando no sean de interés general.

En relación con lo anterior la propuesta persigue habilitar a la Comunidad Autónoma para ejecutar gestionar las obras de interés general situadas en el litoral andaluz; planificar, construir y financiar las obras públicas en el ámbito de la Comunidad no declaradas de interés general por el Estado; y en las de esta última clase para participar en su planificación y programación

Respecto a la actividad económica propiamente dicha habilita la propuesta a la Comunidad Autónoma de Andalucía para ejercer funciones o potestades públicas respecto de la ordenación administrativa de la actividad comercial, incluidos las ferias y mercados interiores; la regulación de los calendarios y horarios comerciales; el desarrollo de las condiciones y la especificación de los requisitos administrativos necesarios para ejercer la actividad comercial; la regulación administrativa de todas las modalidades de venta y formas de prestación de la actividad comercial; la clasificación y la planificación territorial de los equipamientos comerciales, incluido el establecimiento y la autorización de grandes superficies comerciales; el establecimiento y la ejecución de las normas y los estándares de calidad relacionados con la actividad comercial; la adopción de medidas de policía administrativa con relación a la disciplina de mercado, y la ordenación administrativa del comercio interior, por cualquier medio, incluido el electrónico. En el terreno de las nuevas tecnologías relacionadas con la sociedad de la información y del conocimiento. En el de la

artesanía, el fomento, la regulación y el desarrollo de las actividades y empresas de artesanía. En el del cooperativismo el fomento, la ordenación y la organización de cooperativas y de entidades de economía social; la regulación y el fomento del cooperativismo, incluidos la regulación del asociacionismo cooperativo, la enseñanza y la formación cooperativas, la fijación de los criterios, la regulación de las condiciones, la ejecución y el control de las ayudas públicas al mundo cooperativo. En el de la competencia en los mercados la promoción de las actividades económicas que se realizan principalmente en Andalucía y el establecimiento y regulación de un órgano independiente de defensa de la competencia.

También pretende la propuesta pertrechar a la Comunidad Autónoma de competencias en fomento y planificación de la actividad económica en Andalucía; el sector público económico de la Comunidad Autónoma, en cuanto no está contemplado por otras normas de este Estatuto; industria, salvo las competencias del Estado por razones de seguridad, sanitarias o de interés de la Defensa; defensa de los derechos de los consumidores, regulación de los procedimientos de mediación, información y educación en el consumo y la aplicación de reclamaciones; autorización para la creación y organización de mercados de valores y centros de contratación ubicados en Andalucía; y supervisión de estos mercados y centros, y de las sociedades rectoras de los agentes que intervengan en los mismos.

La propuesta contempla también que la Comunidad Autónoma de Andalucía intervenga en el desarrollo y la gestión de la planificación general de la actividad económica, mediante el desarrollo de los planes estatales; la participación en la planificación; la gestión de los planes, incluyendo los fondos y los recursos de origen estatal destinados al fomento de la actividad económica, en los términos que se acuerden con el Estado mediante convenio.

En este terreno de la economía busca habilitar la propuesta a la Comunidad Autónoma en lo tocante a la reserva al sector público de recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolios, e intervención de empresas cuando lo exija el interés general; ferias internacionales que se celebren en Andalucía; propiedad intelectual e industrial; control, metrología y contraste de metales; y defensa de la competencia en el desarrollo de las actividades económicas que alteren o puedan alterar la libre competencia del mercado en un ámbito que no supere el territorio de Andalucía, incluidas la inspección y la ejecución del régimen sancionador.

Enteramente nueva son las competencias que pretende asignar la propuesta a la Comunidad Autónoma en materia de inmigración, relativas a las políticas de integración y participación social, económica y cultural de los inmigrantes, en el marco de sus competencias; autorizaciones de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Andalucía; tramitación y resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo; la tramitación y resolución de los recursos presentados y la aplicación del régimen de inspección y sanción; participación en las decisiones del Estado sobre inmigración con especial trascendencia para Andalucía y, en particular, en la fijación previa del contingente de trabajadores.

En los ámbitos referentes al empleo, las relaciones laborales y la seguridad social, persigue la propuesta cambiar la actual referencia a lo laboral, con las facultades y servicios propios de la Administración respecto de las relaciones laborales, por otras más específicas a las políticas activas de empleo, que comprenderán la formación de los demandantes de empleo y de los trabajadores en activo, así como la gestión de las subvenciones correspondientes; la intermediación laboral y el fomento del empleo; las cualificaciones profesionales en Andalucía; los procedimientos de regulación de ocupación y de actuación administrativa en materia de traslados colectivos entre centros de trabajo situados en Andalucía; la Prevención de Riesgos Laborales y la Seguridad en el Trabajo; la determinación de los servicios mínimos de las huelgas que tengan lugar en Andalucía; los instrumentos de conciliación, mediación y arbitraje laborales; la potestad sancionadora de las infracciones del orden social en el ámbito de sus competencias; el control de legalidad y, si procede, el registro posterior de los convenios colectivos de trabajo en el ámbito territorial de Andalucía; y la elaboración del calendario de días festivos en el ámbito de la Comunidad Autónoma.

En relación con ello contempla la propuesta facultar a la Comunidad Autónoma para el ejercicio de la función pública inspectora en todo lo recién señalado, manifestando a tal efecto que los funcionarios de los cuerpos encargados de realizar dicha función dependerán orgánica y funcionalmente de la Junta de Andalucía

En materia de Seguridad Social, la pretensión es dotar a la Comunidad Autónoma de facultades relativas a la aplicación de la legislación estatal, incluida la gestión de su régimen económico, con pleno respeto al principio de unidad de caja.

En materia de transportes y comunicaciones el Estatuto de Autonomía para Andalucía pone a disposición de la Comunidad Autónoma facultades en materia de ferrocarriles,

carreteras y caminos cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en territorio andaluz y, en los mismos términos, sobre el transporte desarrollado por estos medios por vía fluvial o por cable. Así como respecto de puertos, aeropuertos y helipuertos que no tengan la calificación legal de interés general del Estado; puertos de refugio, puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales. Mientras que la propuesta pretende encomendar a la Comunidad Autónoma el ejercicio de potestades referidas a la red viaria de Andalucía, integrada por ferrocarriles, carreteras y caminos, y cualquier otra vía cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en territorio andaluz; el transporte marítimo y fluvial de viajeros y mercancías que transcurra íntegramente dentro de las aguas de Andalucía; los transportes terrestres de viajeros y mercancías por carretera, ferrocarril, cable o cualquier otro medio cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en territorio andaluz, con independencia de la titularidad de la infraestructura sobre la que se desarrolle; los centros de transporte, logística y distribución localizados en Andalucía, así como sobre los operadores de las actividades vinculadas a la organización del transporte, la logística y la distribución localizadas en Andalucía; los puertos de refugio, puertos y aeropuertos deportivos y, en general, puertos, aeropuertos y helipuertos y demás infraestructuras de transporte en el territorio de Andalucía que no tengan la calificación legal de interés general del Estado; los puertos y aeropuertos con calificación de interés general, cuando el Estado no se reserve su gestión directa; la ordenación del transporte de mercancías y viajeros que tengan su origen y destino dentro del territorio de la Comunidad Autónoma, cualquiera que sea el titular de la infraestructura; en materia de red ferroviaria, la participación en la planificación y gestión de las infraestructuras de titularidad estatal situadas en Andalucía; la participación en los organismos de ámbito supraautonómico que ejercen funciones sobre las infraestructuras de transporte situadas en Andalucía de titularidad estatal.

La emisión de informes previos relativos a la calificación de interés general de un puerto, aeropuerto u otra infraestructura de transporte situada en Andalucía en cuya gestión podrá participar, o asumirla, de acuerdo con lo previsto en las leyes; a esa misma calificación, cuando se trate de una infraestructura de titularidad de la Comunidad Autónoma; a la integración de líneas o servicios de transporte que transcurran íntegramente por Andalucía en líneas o servicios de ámbito superior.

La participación en la planificación y la programación de puertos y aeropuertos de interés general; la participación en el establecimiento de los servicios ferroviarios que garanticen la comunicación con otras Comunidades Autónomas o con el tránsito internacional; las comunicaciones electrónicas.

En otro orden de cosas, contempla la proposición de reforma del estatuto de Autonomía para Andalucía encomendar a la Comunidad Autónoma competencias en materia de publicidad, en general, y de publicidad institucional, en particular.

Persigue además la propuesta desglosar la materia competencial definida en el Estatuto de Autonomía como de promoción y ordenación del turismo, en las de ordenación y planificación del sector turístico; regulación y clasificación de las empresas y establecimientos turísticos, gestión de la red de establecimientos turísticos de titularidad de la Junta; coordinación con los órganos de administración de Paradores de Turismo de España en los términos que establezca la legislación estatal; promoción interna y externa que incluye la suscripción de acuerdos con entes extranjeros y la creación de oficinas en el extranjero; regulación de los derechos y deberes específicos de los usuarios y prestadores de servicios turísticos; formación sobre turismo y la fijación de los criterios, la regulación de las condiciones y la ejecución y el control de las líneas públicas de ayuda y promoción del turismo.

Con relación a las competencias consignadas en el Estatuto de Autonomía vigente sobre instituciones de crédito corporativo, público y territorial, Cajas de Ahorros y Cajas Rurales, persigue la propuesta que alcancen a las Cajas de ahorro, entidades de crédito, bancos, seguros y mutualidades no integradas en el sistema de Seguridad Social. En concreto a las cajas de ahorro con domicilio en Andalucía, las cajas rurales y entidades cooperativas de crédito con el siguiente alcance: la determinación de sus órganos rectores y de la forma en que los distintos intereses sociales deben estar representados; el estatuto jurídico de sus órganos rectores y de los demás cargos; el régimen jurídico de la creación, la fusión, la liquidación y el registro; el ejercicio de las potestades administrativas con relación a las fundaciones que se creen; la regulación de las agrupaciones de cajas de ahorro con sede social en Andalucía y de las restantes entidades a las que se refiere este apartado; la regulación de la distribución de los excedentes y de la obra social de las cajas. Asimismo, la Comunidad Autónoma de Andalucía efectuará el seguimiento del proceso de emisión y

distribución de cuotas participativas, exceptuando los aspectos relativos al régimen de ofertas públicas de ventas o suscripción de valores y admisión a negociación, a la estabilidad financiera y a la solvencia; la disciplina, inspección y sanción, incluido el establecimiento de infracciones y sanciones adicionales en materias de su competencia; la colaboración en las actividades de inspección y sanción que el Ministerio de Economía y Hacienda y el Banco de España ejercen sobre las cajas de ahorro con domicilio en Andalucía, cajas rurales y entidades cooperativas de crédito; la colaboración en la ordenación del crédito, la Banca y los seguros, mutualidades y gestoras de planes de pensiones no integradas en la Seguridad Social; la estructura, la organización y el funcionamiento de las mutualidades de previsión social no integradas en el sistema de seguridad social con domicilio en Andalucía; la estructura, la organización, el funcionamiento y la actividad de las entidades de crédito, distintas de las cajas de ahorros y cooperativas de crédito, entidades gestoras y fondos de pensiones, entidades aseguradoras, distintas de cooperativas de seguros.

También asume la propuesta de reforma las competencias enunciadas en el Estatuto de Autonomía sobre casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las apuestas deportivo-benéficas. Solo que ahora aquel documento se refiere a juegos, apuestas y casinos, incluidas las modalidades por medios informáticos y telemáticos, cuando la actividad se desarrolle exclusivamente en Andalucía.

Aclara la propuesta de reforma que las actuales competencias autonómicas en materia de denominaciones de origen, abarcarán el régimen jurídico de creación y funcionamiento, el reconocimiento de las denominaciones o indicaciones, la aprobación de sus normas reguladoras y todas las facultades administrativas de gestión y control de la actuación de aquéllas.

Por último, la presente competencia autonómica en materia de fomento y planificación de la actividad económica en Andalucía, alcanza en la propuesta a la participación de la Comunidad Autónoma en la elaboración de las decisiones estatales que afectan a la ordenación general de la actividad económica en el marco de lo establecido en el Artículo 131.2 de la Constitución.

7. Las competencias en medio ambiente, agua y recursos naturales

Las materias que englobamos bajo el título “Medio ambiente, agua y recursos naturales” son objeto, en el nuevo Estatuto de Autonomía, de una mayor concreción y desarrollo que se ha traducido en la delimitación de nuevas submaterias sobre las que la Comunidad Autónoma asume competencias exclusivas, compartidas, ejecutivas y de participación.

Es de señalar, asimismo, que estamos ante una materia que no sólo se concreta en competencias autonómicas que, a partir de la aprobación del Estatuto, la Comunidad pueda ejercer, sino que da lugar, además, a la definición de objetivos y a la garantía de derechos que se incorporan al mismo. De otro lado, la singularidad y relevancia del medio ambiente se refleja, también, en la redacción de un Título propio dedicado a esta materia (Título VII).

Si en el vigente Estatuto de Autonomía la protección de la naturaleza y el medio ambiente se definía instrumentalmente como medio para la consecución de un objetivo más general, como era “el fomento de la calidad de vida del pueblo andaluz” (art. 12.3.5), la nueva redacción del Estatuto de Autonomía describe como objetivo concreto de la Comunidad Autónoma “el aprovechamiento y la potenciación de los recursos naturales” (art. 10.3.5). A ello se añade una mención singular al agua como recurso natural que requiere una atención especial por parte de la Comunidad Autónoma que establece como uno de sus fines primordiales, “la adecuada gestión del agua y la solidaridad interterritorial en su uso y distribución” (art. 10.3.7).

La incorporación de una carta de derechos al Estatuto ha permitido, de otro lado, que la existencia de “un medio ambiente equilibrado, sostenible y saludable” no sólo sea un objetivo hacia cuya consecución la Comunidad Autónoma deba encaminar sus actuaciones y dirigir sus políticas públicas, sino también un derecho de todas las personas, con eficacia directa y plena exigibilidad (art. 28.1).

En realidad, más que un derecho, el Estatuto reconoce un conjunto de derechos de carácter medioambiental que comprende el disfrute de los recursos naturales, del entorno y del paisaje, el derecho al agua, al aire, la diversidad biológica, los procesos biológicos y el patrimonio natural (art. 28.2).

Pues bien, si el medio ambiente, los recursos naturales y, en especial, el agua, son un derecho reconocido en el Estatuto y un objetivo primordial de la Comunidad Autónoma, ello justifica la definición y articulación, por parte de ésta, de políticas públicas dirigidas a su garantía y consecución, respectivamente. Aprobación de leyes y normas de carácter reglamentario, adopción de todo tipo de medidas y actuaciones en ejercicio de competencias que el Estatuto califica de exclusivas, compartidas, ejecutivas y de participación. Siguiendo este orden, a continuación exponemos las principales novedades que incorpora el Estatuto en este sentido.

Entrando en las materias medioambientales sobre las que la Comunidad Autónoma ha asumido competencias exclusivas, el nuevo Estatuto conserva, como no podía ser de otro modo, la titularidad sobre las *aguas*. Así, siguiendo el criterio de la territorialidad, asume como propias las competencias sobre los recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, aguas minerales y termales y aguas subterráneas que se encuentren en Andalucía o cuyo aprovechamiento no afecte a otro territorio (art. 49.1). Las principales novedades en este ámbito son, de un lado, la concreción de una submateria referida al suministro y a los regadíos y, de otro, la asunción de la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir. La referencia a “la participación de los usuarios, garantía del suministro, regulación parcelaria y obras de transformación, modernización y consolidación de regadíos” está claramente motivada por el propósito de garantizar un uso responsable y eficiente del agua (art. 49.1). La Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir se define como competencia exclusiva de la Comunidad, si bien, dentro del respeto al marco que pueda establecer el Estado en ejercicio de otras competencias de carácter transversal o delimitación de bases en otras materias (“sin perjuicio de la planificación general del ciclo hidrológico, de las normas básicas sobre protección del medio ambiente, y de las obras públicas hidráulicas de interés general”, art. 50).

Esta competencia pretende adquirirse por el propio Estatuto al amparo del artículo 150.2 CE, mediante transferencia o delegación por parte del Estado (Disposición adicional cuarta, letra c). Sobre la inconstitucionalidad de esta fórmula se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en diversas ocasiones ya que una transferencia realizada por el propio Estatuto impediría la revocación por simple Ley Orgánica.

De otro lado, aparecen dos nuevas competencias que no se recogen en el Estatuto vigente como son, la competencia exclusiva en materia de *prevención medioambiental* (art.

56.2) y la competencia en *meteorología* (art. 56.4), si bien esta última se asume sin perjuicio de la competencia estatal recogida en el art. 149.1.20 CE.

Esta competencia también pretende adquirirse por el propio Estatuto al amparo del artículo 150.2 CE, mediante transferencia o delegación por parte del Estado (Disposición adicional cuarta, letra b).

Por lo que respecta a los *montes y espacios naturales protegidos* la nueva regulación estatutaria conserva, en lo esencial, las competencias exclusivas de la Comunidad sobre montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias, marismas y lagunas, pastos, y espacios naturales protegidos. Esta competencia se sigue asumiendo, por lo demás, sin perjuicio de lo que el Estado disponga en ejercicio de la competencia atribuida por el art. 149.1.23 CE. La novedad consiste en la inclusión de algunos elementos que detallan algo más el campo de actuación de la Comunidad en este ámbito: se incorporan las “explotaciones forestales” (art. 56.1.a), los “ecosistemas acuáticos” (art. 56.1.c), “la fauna y flora silvestre, aprovechamiento cinegético y pesca fluvial y lacustre” (art. 56.1.f) y, en relación con los espacios naturales protegidos, se especifica aún más la competencia desde un punto de vista funcional y objetivo. Así, las funciones de la Comunidad Autónoma sobre los espacios naturales protegidos consistirán en la “delimitación, regulación, ordenación y gestión integral” de los mismos, y en el objeto de protección “espacios naturales protegidos” quedarán igualmente comprendidos “los que afecten al mar territorial, los corredores biológicos, hábitats y Parques Naturales” (art. 56.1.e).

No obstante, en este apartado de los espacios naturales protegidos, y a pesar de la redacción dada por el nuevo Estatuto, no podemos hablar de una verdadera “competencia exclusiva” sino de una competencia compartida. De hecho, el propio Estatuto salva la titularidad estatal recogida en el art. 149.1.23 CE, en el que la Constitución reconoce a favor del Estado la delimitación de la legislación básica (en materia de medio ambiente, montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias). El esfuerzo realizado por el Estatuto en los preceptos dedicados a clarificar las competencias exclusivas, compartidas, ejecutivas y de participación se vuelve vano desde el momento en que no se utilizan, después, correctamente estas categorías en materia medioambiental. Se continúa denominando competencia exclusiva a lo que, en realidad, no es sino una competencia compartida.

En materia de *recursos naturales*, la Comunidad Autónoma asume, en el nuevo Estatuto, esencialmente competencias compartidas que consisten en el establecimiento de

“normas adicionales de protección” y en el desarrollo legislativo de las bases estatales así como en la ejecución en todo lo referente a “la calidad del aire, del agua”, a los “vertidos a las aguas”, “contaminación, emisión de gases” y “fiscalidad ecológica” (art. 56.3). Nos encontramos, de nuevo, ante una concreción y mayor detalle de los que carece el vigente Estatuto, en el que sencillamente se recoge una genérica mención al medio ambiente a la hora de definir las competencias compartidas.

El Estatuto atribuye asimismo a la Comunidad competencias ejecutivas en materia de *recursos hídricos y ecosistemas acuáticos*, consistentes en “la adopción de medidas adicionales de protección y saneamiento de los mismos”, dejando, además una puerta abierta a facultades de policía sobre el dominio públicos hidráulico que quiera encomendar el Estado a la Comunidad, mediante la oportuna ley (art. 49.2).

La Comunidad Autónoma asume una competencia de participación en materia de aprovechamientos hidráulicos intercomunitarios. Siendo competencia estatal la planificación y gestión hidrológica de los aprovechamientos hidráulicos que excedan del territorio de una Comunidad Autónoma, el ejercicio de estas funciones puede realizarse por parte del Estado conformando su voluntad a partir de la manifestada por las distintas Comunidades Autónomas afectadas o que sustenten un especial interés en los mismos. En este sentido, el Estatuto asume la participación de Andalucía en estas funciones del Estado sobre aprovechamientos hidráulicos intercomunitarios (art. 49.2). Obviamente, como no podía ser de otro modo, el Estatuto no especifica el modo en que puede ser ejercida esta competencia de participación, que corresponderá concretar, en su caso, al Estado.

Finalmente, el Título VII está íntegramente dedicado al Medio Ambiente y en él encontramos también concretas funciones que se subsumen en las competencias genéricamente atribuidas a la Comunidad Autónoma. Nos referimos, de un lado, a la planificación, supervisión y control de la gestión de los residuos urbanos e industriales (art. 195) y, de otro, al control de las actividades de desarrollo tecnológico y recursos autóctonos en materia agroalimentaria (art. 196).

8. Educación

En materia educativa, y como ya viene siendo tónica general, la regulación del nuevo Estatuto de Autonomía resulta mucho más prolija y detallada que la contenida en la vigente norma estatutaria. El artículo 19 EA atribuye a la Comunidad Autónoma andaluza la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades en el ámbito de sus competencias. Este reconocimiento, en un artículo separado, refleja la importancia que se atribuye a esta cuestión, así como el intento de asunción de todas aquellas competencias no atribuidas al Estado, tanto normativas como ejecutivas.

La Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía presenta importantes diferencias con esta regulación. Para empezar, se dedican dos artículos distintos a la educación, distinguiendo entre la enseñanza no universitaria (art. 52) y la enseñanza universitaria (art. 53).

En lo que respecta a la primera, el estatuyente del proyecto de reforma se preocupa de regular hasta el mínimo detalle el elenco de competencias que la Comunidad Autónoma va a asumir en materia de enseñanza no universitaria. En concreto, se enumeran todas aquellas que, en relación con las enseñanzas obligatorias y no obligatorias, conducen a la obtención de un título académico o profesional, con validez en todo el Estado. El proyecto va mucho más allá, al incluir además una relación detallada de las competencias de segundo orden o sub-competencias que cabe entender incluidas en cada una de ellas, enumerando desde la competencia para programar y crear centros públicos, el régimen de inspección, el régimen de becas y ayudas con fondos propios, la evaluación, la garantía de calidad del sistema educativo, la formación del personal docente y las actividades complementarias y extraescolares, entre otras. Todo esto, en régimen de competencia exclusiva.

Asimismo, se reconoce de manera exclusiva la competencia sobre enseñanzas no universitarias que conducen a la obtención de un título académico y profesional estatal; sobre los órganos de participación y consulta de los sectores afectados en la programación de la enseñanza en su territorio y la innovación, investigación y experimentación educativa.

Ya en régimen de competencias compartidas, la Propuesta atribuye a la Comunidad Autónoma el establecimiento de planes de estudio, incluyendo la ordenación curricular, el régimen de becas y ayudas estatales, los criterios de admisión de alumnos, la ordenación del sector y de la actividad docente, los requisitos de los centros, el control de la gestión de los

centros privados sostenidos con fondos públicos, la adquisición y pérdida de la condición de funcionario docente de la Administración educativa, el desarrollo de los derechos y deberes básicos y la política de personal educativa. Para terminar y, en régimen de competencia ejecutiva se reconoce capacidad para la expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales estatales.

La mayor parte de estas competencias atribuidas en materia de enseñanza no universitaria lo son con carácter exclusivo, con la única excepción de la competencia compartida en materia de planes de estudio y de políticas de personal educativas. También en lo que respecta a la expedición y homologación de títulos académicos y profesionales estatales las competencias son, como no podía ser de otro modo, ejecutivas.

Muy llamativa resulta la inclusión de una especie de cláusula de cierre de reconocimiento residual, en régimen de ejecución sobre el resto de materias educativas, salvando así cualquier resquicio que pudiera suponer la asunción estatal de competencias no expresamente reconocidas en el Estatuto.

En lo que respecta a la enseñanza universitaria, reconocida en el artículo 53 de la Propuesta bajo el epígrafe de *Universidades*, el reconocimiento de las competencias sobre la materia se realiza de una manera tan prolija como en el artículo precedente. En esa línea, se destaca la competencia exclusiva, sin perjuicio de la autonomía universitaria en lo que respecta a la enseñanza universitaria, detallando un amplio elenco de materias que en todo caso hay que considerar incluidas en este ámbito competencial: programación y coordinación del sistema universitario andaluz en el marco de la coordinación general, creación de universidades públicas, autorización para las privadas, aprobación de los estatutos de las universidades públicas y de las normas de organización y funcionamiento de las universidades privadas, coordinación de los procedimientos de acceso a las universidades, marco jurídico de los títulos propios de las universidades, financiación propia, regulación y gestión del sistema propio de becas y ayudas a la formación universitaria y, si procede, la regulación y gestión de los fondos estatales en la materia. Asimismo, la competencia en materia de enseñanza universitaria comprende la competencia exclusiva en el régimen retributivo del personal docente e investigador contratado de las universidades públicas y el establecimiento de las retribuciones adicionales del personal docente universitario.

Llamativa resulta la cláusula competencial de cierre prevista en materia de enseñanza universitaria, pues además del reconocimiento en régimen de competencia compartida del “resto de materias”, se da un paso más y se especifican cuestiones que en todo caso deben quedar incluidas en ese “resto de materias”: regulación de los requisitos para la creación y reconocimiento de universidades y centros universitarios y la adscripción de estos centros a las Universidades. Asimismo, se incluye el régimen jurídico de la organización y funcionamiento de las universidades públicas, la adscripción de centros docentes públicos o privados para impartir títulos universitarios oficiales y la creación y modificación y supresión de centros universitarios en universidades públicas; la regulación del régimen de acceso a las universidades, la regulación del régimen del profesorado docente e investigador y contratado y funcionario y la evaluación y garantía de la calidad, entre otras. Para terminar, se reconocen competencias de ejecución a la comunidad Autónoma en la expedición de títulos universitarios.

En definitiva, la Propuesta de Estatuto demuestra la preocupación de la Comunidad Autónoma por “blindar” sus competencias ante el riesgo de que su ámbito de decisión propio pueda verse afectado por el ejercicio de las competencias estatales. Esta técnica, inaugurada en el proceso de reforma estatutaria catalán, ha sido cuestionada por la doctrina debido a que podría suponer una alteración del sistema de distribución de competencias diseñado por la Constitución Española (De la Quadra Salcedo Janini, 2006). Íntimamente relacionada con la enseñanza universitaria, la Propuesta de Reforma de Estatuto incluye un artículo 54 en el que se atribuyen a la comunidad Autónoma las competencias relativas a la investigación, desarrollo e innovación tecnológica, también de manera muy prolija y detallada. En este punto se aprecia, otra vez, el contraste con la redacción actual del Estatuto de Autonomía, en el que se atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre investigación y sus instituciones, sin perjuicio de la competencia estatal sobre fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica. La Propuesta de Estatuto va más allá, reconociendo un amplio elenco de competencias relacionadas con los centros y estructuras de investigación de la Junta, financiados por la misma, en régimen de competencia exclusiva y la coordinación de los centros y estructuras de investigación presentes en Andalucía, en régimen de competencia compartida.

9. Cultura y patrimonio

En materia de cultura, el artículo 13.26 EA atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre la promoción y fomento de la cultura en todas sus manifestaciones y expresiones, sin perjuicio del artículo 149.2 CE.

La Propuesta de Estatuto, por su parte, en el artículo 68 contiene una redacción mucho más detallada distinguiendo las diversas manifestaciones culturales: teatrales, musicales, de industria cinematográfica y audiovisual, literarias, de danza y de artes combinadas.

Asimismo, se incluye como novedad una referencia al flamenco como elemento singular del patrimonio cultural andaluz. En este sentido, se reconoce competencia exclusiva a la comunidad Autónoma para su conocimiento, conservación, investigación, formación, promoción y difusión, lo que ha provocado la respuesta de representantes políticos de otras Comunidades Autónomas como la de Extremadura, que consideran que esta competencia sobre el flamenco no puede reconocerse en régimen de exclusividad.

En lo referente a las competencias relativas al patrimonio, los cambios son menores que los apreciados en otros sectores materiales. Así, en lo que respecta a los museos, archivos, bibliotecas y otras colecciones análogas de titularidad estatal, la propuesta únicamente detalla algo más las competencias, que en todo caso tendrán que incluir la regulación de su funcionamiento, la organización y el régimen de personal. En lo que se refiere al patrimonio artístico, monumental, arqueológico y científico las diferencias son tan sólo de redacción. Lo mismo podría decirse de la atribución de la competencia exclusiva en materia de Archivos, museos, bibliotecas y demás colecciones de naturaleza análoga que no sean de competencia estatal.

10. Medios de comunicación social y servicios de contenido audiovisual.

También en esta materia, la regulación contenida en la Propuesta de Estatuto, en su artículo 69, resulta más detallada que la vigente, el artículo 16 EA para Andalucía. El texto en tramitación contiene además un Título propio, el Título VIII, dedicado a los Medios de Comunicación Social. En este Título realmente no se contiene una atribución de competencias sobre los Medios de Comunicación Social, sino una referencia a derechos y valores (arts. 207 y 208), publicidad institucional (art. 209), así como la regulación del sector de radiotelevisión, que tendrá carácter público y se prestará mediante gestión directa. Asimismo, se reconoce la gestión indirecta a través de concesiones (art. 210), se establecen mecanismos de control parlamentario (art. 214) y se reconoce la posibilidad de creación de nuevos canales audiovisuales (art. 215), entre otras cuestiones.

En el artículo 69, que es el artículo atributivo de la competencia en esta materia, se reconoce la competencia exclusiva en lo que respecta al servicio público de comunicación audiovisual de la Junta de Andalucía, así como los de ámbito local. Sobre los medios de comunicación social, se reconoce de manera genérica la competencia de desarrollo legislativo y ejecución, sin especificar mucho más.

Sí se contiene una mención específica en lo que respecta a la ordenación y regulación de los servicios de comunicación audiovisual dirigidos al público de Andalucía, reconociendo a la Comunidad Autónoma la competencia compartida. Al mismo tiempo y al igual que hace el vigente Estatuto de Autonomía, se reconoce la creación y mantenimiento de todos los medios de comunicación social necesarios para el cumplimiento de los fines de la Comunidad Autónoma.