

IDAD

ACTUAL

11 2006



La reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía: la proposición parlamentaria



Centro de Estudios Andaluces
CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA



Centro de Estudios Andaluces
CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA

IDAD

EL CENTRO DE ESTUDIOS ANDALUCES ES UNA ENTIDAD DE CARÁCTER CIENTÍFICO Y CULTURAL, SIN ÁNIMO DE LUCRO, ADSCRITA A LA CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA.

EL OBJETIVO ESENCIAL DE ESTA INSTITUCIÓN ES FOMENTAR CUANTITATIVA Y CUALITATIVAMENTE UNA LÍNEA DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS QUE CONTRIBUYAN A UN MÁS PRECISO Y DETALLADO CONOCIMIENTO DE ANDALUCÍA, Y DIFUNDIR SUS RESULTADOS A TRAVÉS DE VARIAS LÍNEAS ESTRATÉGICAS.

EL CENTRO DE ESTUDIOS ANDALUCES DESEA GENERAR UN MARCO ESTABLE DE RELACIONES CON LA COMUNIDAD CIENTÍFICA E INTELLECTUAL Y CON MOVIMIENTOS CULTURALES EN ANDALUCÍA DESDE EL QUE CREAR VERDADEROS CANALES DE COMUNICACIÓN PARA DAR COBERTURA A LAS INQUIETUDES INTELLECTUALES Y CULTURALES.

LAS OPINIONES PUBLICADAS POR LOS AUTORES EN ESTA COLECCIÓN SON DE SU EXCLUSIVA RESPONSABILIDAD.

© Septiembre 2006. Centro de Estudios Andaluces

Bailén 50, 41001 Sevilla.

Tel.: 955 055 210. Fax: 955 055 211

www.centrodeestudiosandaluces.es

Depósito Legal: SE-1688-05

I.S.S.N.: 1699-8294

Ejemplar Gratuito. Prohibida su venta.



La reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía: la proposición parlamentaria

MIGUEL J. AGUDO ZAMORA
JUAN LUIS LARA VILA
JUAN GARCÍA BLESA
Centro de Estudios Andaluces

ÍNDICE

NOTA PREVIA	5
1. CRÓNICA DE LA REFORMA: LA TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA	6
1.1. Hasta el primer Informe: de 2004 a junio de 2005	7
1.2. Del Informe definitivo al Dictamen: entre junio de 2005 y febrero de 2006	7
1.3. La Proposición de Ley aprobada por el Pleno: del 3 de febrero al 2 de mayo de 2006	9
1.3.1. Las últimas comparecencias	9
1.3.2. El dictamen del Consejo Consultivo	11
1.3.3. Tramitación de enmiendas	13
1.4. El debate en el Pleno del Parlamento	14
1.5. La admisión a trámite en el Congreso	15
2. APORTACIONES JURÍDICO-POLÍTICAS DE LA PROPOSICIÓN DE REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA PARA ANDALUCÍA	16
2.1. Un paso más en el desarrollo de la autonomía	17
2.2. Extensión	18
2.3. Valores	18
2.4. Contenido Social	19
2.5. La igualdad entre hombres y mujeres	20
2.6. Máximo techo competencial	20
2.7. La identidad de Andalucía	21
2.8. Medio ambiente	22
2.9. Medios de comunicación	22
2.10. Política económica	23
2.11. Políticas laborales	23
2.12. Relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma	23
2.13. Organización territorial	24
2.14. Mejora de la calidad democrática y del autogobierno	24
3. LAS OTRAS REFORMAS ESTATUTARIAS	26
4. ANEXO: CALENDARIO DE REFORMAS ESTATUTARIAS	33
5. BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA	36



Nota previa

El Centro de Estudios Andaluces, dentro de su línea de investigación de Derecho, continúa, a través del presente documento, los trabajos iniciados con la publicación del número 3 de esta serie, titulado 'La Reforma del Estatuto de Autonomía: Contexto e Inicio'. Si en el anterior volumen se analizaba la evolución del Estado Autonómico hasta el momento actual y los primeros documentos de trascendencia generados en el debate de la reforma autonómica, el actual número trata de diseccionar, de modo estricto al tiempo que divulgativo, los aspectos más cruciales de la tramitación parlamentaria de la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

De esta forma, hemos optado por estructurar el trabajo comenzando por una extensa crónica en la cual, partiendo de la presentación del primer Informe elaborado por la Ponencia parlamentaria, se desarrolla de forma lineal el devenir del debate político, dentro y fuera de la Cámara autonómica, y se valoran las principales aportaciones surgidas durante estos meses, hasta la presentación del texto en las Cortes Generales. En segundo lugar, se examinarán las principales novedades jurídico-políticas introducidas por la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Por último, hemos considerado necesario, a fin de contextualizar la reforma del texto estatutario andaluz, realizar un análisis de los procesos llevados a cabo de manera paralela en otras Comunidades Autónomas, que en muchas ocasiones han servido como referente y, en otras, como caballo de batalla del debate político en Andalucía.

Tanto la presente publicación como el anteriormente citado número 3 de esta misma colección son trabajos previos para la publicación de un amplio estudio sobre la Reforma del Estatuto de Autonomía, que previsiblemente verá la luz en el primer semestre de 2007.



Crónica de la reforma: la tramitación parlamentaria

Hasta el Primer Informe: de 2004 a junio de 2005

El proceso de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía se puso en marcha con la presentación de las Bases por parte del Gobierno autonómico diciembre de 2003, y de forma más concreta, a partir de las elecciones del 14 de marzo de 2004. La constitución del Parlamento y del Consejo de Gobierno dieron paso, desde el comienzo de la VII Legislatura, a un intenso y rico debate acerca de la necesidad y la forma de articular esta renovación del pacto estatutario.

De este modo, tras la composición de una Ponencia para la Reforma, que en un principio constaba de siete miembros y que después fue ampliada a once, se acordaron una extensa serie de comparecencias en sede parlamentaria y los diferentes actores políticos y sociales fueron realizando sus respectivas aportaciones. Finalmente, en junio de 2005, la Ponencia culmina la redacción de un Primer Informe, consistente en un texto en el que, distribuidos por materias, se contienen, por una parte, los acuerdos alcanzados por todos los grupos parlamentarios en cada una de ellas y, por otra, las observaciones y propuestas que dichos grupos mantenían para un posterior debate¹. La Comisión de Desarrollo Estatutario conoció este informe el 23 de junio de 2005 y acordó que la Ponencia continuara con sus trabajos a partir del mes de septiembre.

Se continúan debatiendo temas clave, como la definición de Andalucía, el modelo de financiación o las competencias, sin que se alcancen acuerdos sustanciales al respecto

Del Informe definitivo al Dictamen: entre junio de 2005 y febrero de 2006

Tras la presentación de este primer informe, y después del parón propio de los meses de verano, en septiembre de 2005 se reanudan los trabajos de reforma estatutaria con una simbólica sesión en la localidad sevillana de Carmona. Durante las primeras sesiones de la Ponencia se pone de relieve que la ausencia de un método específico regulado para la tramitación parlamentaria de la reforma, más allá de las someras referencias del Estatuto vigente y del Reglamento de la Cámara, supone un hándicap importante en el proceso². Se continúan debatiendo temas clave, como la definición de Andalucía, el modelo de financiación o las competencias, sin que se alcancen acuerdos sustanciales al respecto. Las idas y venidas de los distintos grupos parlamentarios y las negociaciones políticas, muchas veces con referencias explícitas al proceso catalán, marcan el periodo de sesiones. Se consiguen acuerdos en algunas cuestiones, pero no en otros aspectos fundamentales, como la Organización Territorial de la Comunidad Autónoma³. Otra cuestión clave en el proceso de reforma, la de las competencias, genera también un debate intenso en la Ponencia e incluso los partidos políticos a nivel estatal se implican en su estudio. Así, mientras la propuesta del Grupo Parlamentario Socialista de Andalucía recoge como competencias exclusivas los puertos y aeropuertos de interés general, el servicio de meteorología, la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir y los museos, archivos y bibliotecas, el secretario general del Política Autonómica del PSOE, Alfonso Perales, señala que esta petición "habrá que discutirla"⁴.

1. Para un estudio profundo del comienzo del proceso, así como del contexto en otras Comunidades Autónomas, ver 'La reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía: contexto e inicio', de Agudo Zamora, M., García Blesa, J. y Lara Vila, J. L. Colección Temas de Actualidad nº 3, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, 2005.

2. ABC, 13 de septiembre de 2005. *Chaves admite que el debate de la reforma del Estatuto tiene problemas de método.*

3. El País, 21 de octubre de 2005. *La ponencia del Estatuto no logra ningún acuerdo sobre el papel de los municipios.*

4. El País, 25 de octubre de 2005. *La dirección federal del PSOE acoge con cautela la propuesta andaluza sobre el Estatuto.*



El día 1 de enero el Partido Popular y el Partido Andalucista anuncian que dejan los trabajos de la ponencia por un posible agravio con Cataluña

En enero de 2006 continúan los trabajos de la Ponencia con debates de peso, como la 'Deuda Histórica' o el sistema de financiación. Al finalizar el primer estudio completo del borrador, el 70% del Estatuto andaluz tiene ya mayoría cualificada (*El País*, 16/01/2006)⁸. Sin embargo, el día 1 de enero el Partido Popular y el Partido Andalucista anuncian que dejan los trabajos de la ponencia por un posible agravio con Cataluña. No obstante, Izquierda Unida decide continuar negociando con el PSOE. Así, el día 18 los Grupos Socialista e IU LV-CA culminan la revisión del borrador del nuevo texto estatutario⁹. Finalmente, el 30 de enero la ponencia finaliza su trabajo y da el visto bueno a su informe sin que el Partido Andalucista se reincorpore a los trabajos. El día 3 de febrero, la Comisión de Desarrollo Estatutario aprueba el dictamen de la Ponencia con los votos a favor de PSOE e IU y los votos en contra de PA y PP.

Se celebra, por primera vez en ocho años, un debate sobre el Estado de las Autonomías

Los días 7, 8 y 9 de noviembre los presidentes autonómicos acuden al Senado para celebrar, por primera vez en ocho años, un debate sobre el Estado de las Autonomías. En un momento en el que las reformas estatutarias constituyen la piedra angular de la política nacional, este encuentro adquiere una gran trascendencia. En él, el presidente de la Junta de Andalucía, Manuel Chaves, recuerda que "la reforma que prevemos los andaluces pivota sobre estos cinco puntos: la mejora de calidad de nuestra democracia, los nuevos derechos de los ciudadanos, la profundización del autogobierno, el fortalecimiento de la organización institucional de Andalucía y la articulación de la Comunidad en el Estado y en la Unión Europea⁵".

En el Parlamento de Andalucía, durante este mes de noviembre, el debate se centra en el modelo de financiación y en las competencias que debe recoger el texto del Estatuto de Autonomía, y se llega a producir la primera gran escisión entre PSOE y PP⁶. Ante la falta de acuerdo, principalmente entre los dos grupos parlamentarios con mayor representación, el Partido Popular solicita que se detenga el proceso de reforma estatutaria, propuesta rechazada por el gobierno autonómico. Al contrario, el Grupo parlamentario Socialista alcanza un acuerdo con los Grupos Andalucista e IU LV-CA respecto a las competencias que debe asumir la Comunidad Autónoma y a la forma de reflejarlas en el Estatuto⁷, dejando al Grupo parlamentario Popular de Andalucía políticamente aislado.



5. Diario de Sesiones del Senado-Comisión. Número 229. 7 de noviembre de 2005.

6. *El País*, 29 de noviembre de 2005. *El PSOE cree que el PP "busca" una excusa para salirse de la reforma del Estatuto andaluz.*

7. *El País*, 14 de diciembre de 2005. *El PSOE acepta un listado de competencias parecido al catalán propuesto por IU y PA.*

8. Es importante recordar la necesidad de alcanzar una mayoría de 3/5, es decir, 66 de los 109 votos, para modificar el Estatuto. La distribución de escaños en el Pleno del Parlamento es la siguiente:

Grupo Parlamentario	Escaños
• G.p. Socialista	61
• G.p. Popular de Andalucía	37
• G.p. Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía.....	6
• G.p. Andalucista	5
• Total escaños	109

9. *El País*, 19 de enero de 2006. *PSOE e IU culminan el borrador del Estatuto, que triplica el número de artículos del actual.*

Ante la clara escisión abierta entre los partidos de la izquierda y el resto, el PP plantea retrasar el referéndum hasta otoño para poder buscar un mayor consenso. Sin embargo, el PSOE rechaza esta opción, ya que su intención es cumplir con el calendario previsto. El día 9 de febrero, representantes del PSOE y el PP se reúnen en el Parlamento de Andalucía para intentar alcanzar un acuerdo. Sin embargo, el día 16 el Pleno del Parlamento de Andalucía admite a trámite la Proposición de Ley de reforma del Estatuto con los votos a favor de los Grupos Socialista e IU LV-CA y con la abstención de andalucistas y populares¹⁰. En su intervención en este debate, el presidente de la Junta de Andalucía resalta el papel del Estatuto andaluz en el proceso de reformas a nivel nacional: “Yo creo que es importante hacer de este Estatuto de Autonomía un Estatuto de Autonomía de referencia para el conjunto del Estado de las autonomías. Estoy seguro que muchas miradas, desde toda España, están puestas en este Parlamento, están puestas en todos nosotros para ver cuál es el resultado final de nuestros trabajos. Y yo creo que en el marco del consenso, de la constitucionalidad de nuestro Estatuto, del máximo autogobierno, del máximo nivel de competencias en el marco constitucional y, al mismo tiempo, para garantizar la igualdad y eliminar cualquier atisbo de discriminación entre los ciudadanos y ciudadanas de nuestra Comunidad¹¹”.

Este borrador del Estatuto, aun a falta de la tramitación en el Pleno, deja ya claras muchas de las características del futuro Estatuto de Autonomía para Andalucía. De los 75 artículos del Estatuto de 1980 se pasa a 216, distribuidos en 10 títulos. Una de las principales novedades es la creación de títulos correspondientes a: Derechos Sociales, Deberes y Políticas Públicas; Organización Territorial; Medio Ambiente, y Medios de Comunicación.

Una de las principales novedades es la creación de títulos como: Derechos Sociales, Deberes y Políticas Públicas, Organización Territorial, Medio Ambiente, y Medios de Comunicación

La Proposición de Ley, aprobada por el Pleno: del 3 de febrero al 2 de mayo de 2006

Una vez que la Proposición ha sido admitida a trámite, los partidos políticos toman protagonismo de nuevo. El día 6 de marzo, el presidente de la Junta de Andalucía, Manuel Chaves, convoca en una reunión a los máximos dirigentes del Partido Popular de Andalucía, Javier Arenas, de Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía, Diego Valderas, y del Partido Andalucista, Julián Álvarez. Aunque no alcanzan acuerdos trascendentes en cuanto a la reforma del Estatuto, al menos se trasluce la intención de buscar el consenso.¹² Chaves presenta un decálogo de materias para alcanzar un acuerdo con el resto de partidos: denominación de Andalucía; financiación autonómica y criterio poblacional en relación con las inversiones del Estado; nuevas competencias; comarcalización; autonomía local y financiación municipal; coincidencia de procesos electorales; acumulación de mandatos del presidente de la Junta de Andalucía; aumento del número de diputados en el Parlamento; RTVA; y nuevos derechos.

Las últimas comparecencias

Paralelamente, en el Parlamento de Andalucía se producen las últimas comparecencias de agentes sociales ante la Comisión de Desarrollo Estatutario. De acuerdo con el artículo 112 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, una vez celebrado el debate de la totalidad en la Comisión, los grupos parlamentarios proponen a la mesa de la Comisión de Desarrollo Estatutario la comparecencia de los agentes sociales y organizaciones que pudieran estar interesados y verse afectados por el contenido del proyecto de ley. De esta forma, los días 6 y 7 de marzo de 2006 vuelven a comparecer ante la Comisión un amplio número de diferentes actores sociales, algunos de los cuales ya habían comparecido previamente ante esta Comisión entre finales de 2004 y principios de 2005 en los primeros momentos de la fase de elaboración del

10. ABC, 17 de febrero de 2006. *El Estatuto inicia su trámite marcado por las tesis partidistas y con el apoyo de 64 de los 109 diputados.*

11. Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía. Número 71/VII Legislatura. 16 de febrero de 2006.

12. El País, 7 de marzo de 2006. *Los líderes de los partidos se comprometen a buscar acuerdos para un Estatuto de máximos.*

proyecto, y otros son convocados por primera vez, para dar su opinión y presentar posibles propuestas sobre la Proposición de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía presentada el 3 de febrero de 2006 por los Grupos parlamentarios Socialista e IU LV-CA y aceptada a trámite por el Pleno el 16 de febrero. Los agentes sociales y organizaciones convocados son:

Día 6 de marzo:

- Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP)
- Confederación de Empresarios de Andalucía (CEA)
- Unión General de Trabajadores de Andalucía (UGT-A)
- Comisiones Obreras de Andalucía (CCOO)
- Confederación de Entidades para la Economía Social de Andalucía (CEPES)
- Fundación Blas Infante
- Defensor del Pueblo Andaluz
- Consejero Mayor de la Cámara de Cuentas de Andalucía
- Manuel Clavero Arévalo

Día 7 de marzo:

- Centro de Estudios Históricos de Andalucía
- Confederación de Asociaciones de Vecinos de Andalucía (CAVA)
- Federación Andaluza de Consumidores y Amas de Casa (AI-Andalus)
- Unión de Consumidores de Andalucía (UCA-UCE)
- Federación de Organizaciones Andaluzas de Mayores (FOAM)
- CERMI-Andalucía
- ASAJA
- Unión de Agricultores y Ganaderos de Andalucía (UAGA-COAG)
- Sindicato de Obreros del Campo (SOC)
- Asociación ADEMUR-Andalucía
- Asociación de Mujeres Juristas THEMIS-Andalucía
- Confederación de Asociaciones de Padres de Alumnos de Enseñanza Pública (CODAPA)
- Confederación de Federaciones de Asociaciones de Padres de Alumnos de Andalucía (CONFAPA)
- Asociación AESMA
- Ecologistas en Acción de Andalucía
- Coordinadora de Organizaciones no Gubernamentales (CONGS)
- Fundación Secretariado Gitano
- Federación Andaluza de Mujeres Gitanas (FAKALI)
- Federación Andaluza de Asociaciones de Lesbianas y Gays (COLEGA)
- GIRASOL, Grupos de Gays, Lesbianas y Transexuales de Andalucía
- Asociación de Ecuatorianos de Andalucía

La reforma es una vía óptima para mejorar el autogobierno de Andalucía

En cuanto al contenido de sus comparencias, desde un punto de vista general, todos los comparecientes se muestran satisfechos con el texto presentado en la Comisión, siendo opinión común que la reforma, tal y como aparece en la proposición, es una vía óptima para mejorar el autogobierno de Andalucía, respetando el marco constitucional y profundizando la descentralización del Estado bajo los principios de igualdad, cohesión y solidaridad. En cualquier caso, se advierte de la necesidad de generar un nivel de consenso político y social suficiente para que la reforma no cree problemas en su futuro desarrollo por toda la sociedad.

Se consideran mejorados los temas de diálogo social, calidad del empleo, prevención de riesgos laborales, inmigración, y sociedad del conocimiento

Especialmente, se hace una apreciación positiva de los aspectos referidos a los nuevos derechos sociales, las políticas de género, paridad e igualdad entre hombres y mujeres, conciliación de la vida laboral y familiar, protección de las personas en situación de dependencia, medio ambiente y acción exterior. Así mismo, en general se consideran mejorados los temas de diálogo social, calidad del empleo, prevención de riesgos laborales, inmigración, y sociedad del conocimiento.

Se plantean algunas dudas sobre el acabado y el futuro encaje de algunas cuestiones, principalmente aquellas referidas a financiación autonómica, planificación económica, señalándose importantes carencias en los aspectos de iniciativa económica privada y energía, así como la unidad de mercado en el ámbito de las relaciones laborales. Igualmente se señala el carácter excesivamente casuístico y reglamentista de la propuesta.

Hay que hacer especial mención a la intervención de Clavero Arévalo, quien trató importantes aspectos, como la denominación de Andalucía, que han

tenido posteriormente considerable eco mediático y político. Respecto a dicha denominación, Clavero propone la inclusión de una cláusula similar a la pactada para el Estatuto catalán por PSOE-CiU, en la que se daría cabida a una referencia a Blas Infante y a la realidad nacional de Andalucía, en aras de garantizar el principio de igualdad y la simetría del Estado en la aplicación del art. 2 de la Constitución. En este contexto, señala Clavero la necesidad de hacer referencia explícita al marco de unidad de la nación española.

En cuanto a la llamada “deuda histórica”, Clavero apuesta por el mantenimiento de dicha cláusula, así como por la prohibición de la coincidencia de elecciones autonómicas y nacionales. En el campo de las competencias de la Comunidad Autónoma, sigue como criterio la referencia a la reforma catalana, reclamando en todo momento la igualación del techo competencial, incluido el uso del 150.2 de la Constitución por los Estatutos, si bien esta opción le parece en principio jurídicamente inaceptable. Sobre financiación, Clavero se pronuncia a favor de un tratamiento estatutario somero en beneficio de una mejor coordinación mediante el diseño común del modelo por todas las Comunidades Autónomas, aunque advierte de la necesidad de incluir en todo caso los criterios de población y nivel de desempleo respecto a las inversiones del Estado.

En definitiva, los agentes sociales convocados a comparecer ante la Comisión valoran en general muy positivamente la reforma propuesta y debatida en el Parlamento, y, salvando algunos aspectos puntuales, apoyan sin reservas el texto presentado.

El dictamen del Consejo Consultivo

El dictamen de 10 de marzo de 2006 del Consejo Consultivo, emitido a solicitud del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma del día 2 de febrero de 2006, lleva a cabo el estudio sobre el respeto a la Constitución de la proposición de reforma estatutaria andaluza. El dictamen contiene un análisis, artículo por artículo, de dicha proposición, cuya valoración es globalmente positiva, juzgándose adecuada a la Constitución. Al mismo tiempo, se incluyen ciertas observaciones en relación a varios preceptos cuya constitucionalidad podría ser puesta en duda en función de la perspectiva interpretativa adoptada por los distintos operadores jurídicos. Las observaciones del Consejo Consultivo advierten de estas posibilidades interpretativas de colisión y sugieren posibles fórmulas alternativas o complementarias con el fin de salvar eventuales tachas de inconstitucionalidad.



En primer lugar, hallamos sugerencias relativas a una mejor sistematización interna para una mayor coherencia del texto, así como recomendaciones de precisión conceptual o terminológica. A continuación, se afirma que el articulado elaborado por la Ponencia redactora de la propuesta se ajusta en términos generales al bloque de constitucionalidad, suponiendo una profundización indudable, a juicio del Consejo Consultivo, en el autogobierno de la Comunidad.

En cuanto a la tipología competencial adoptada, no se formula ninguna objeción, debido a que se acepta en todo momento la incidencia y afectación de los títulos horizontales de intervención (igualdad de todos los ciudadanos en derechos y deberes, ordenación general de la economía) y se respetan las leyes de desarrollo directo de la Constitución o que sientan las bases estatales de la materia para el conjunto del Estado (Ley Orgánica del Poder Judicial, Ley de Bases de Régimen Local).

Respecto a la propuesta de inclusión de nuevos derechos sociales, se considera que conecta con los problemas del momento en que se aborda y supone una fuerte apuesta por ajustar el texto escrito a la realidad política, económica y social subyacente. El dictamen los considera un esfuerzo constante para incorporar criterios de igualdad entre hombres y mujeres y en el acogimiento de sensibilidades especiales como lo demuestran la modernización en clave ecológica o la preocupación por la democratización y el pluralismo en los medios de comunicación de titularidad pública.

Se recomienda al “poder estatuyente” la conveniencia de explorar nuevas vías legislativas para fortalecer la posición institucional de los Ayuntamientos, clarificando su esfera competencial y mejorando su suficiencia financiera, siempre que se mantenga el adecuado equilibrio entre el poder autonómico

y el poder local y las necesarias relaciones de colaboración, cooperación y coordinación que propicien la simplificación administrativa y la eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

La formulación de la Hacienda Pública se estima muy positiva, en particular cuanto guarda relación con el sistema de financiación de la Comunidad Autónoma. Y ello porque la nueva regulación implica mejoras técnicas, aclara la confusión que existe entre “recursos” e “ingresos”, y recoge de modo más amplio y detallado el conjunto de fuentes de financiación, junto con los principios inspiradores de la Hacienda Pública andaluza, además de colmar las notables lagunas que actualmente existen en la regulación estatutaria del Presupuesto de la Comunidad Autónoma.

Se juzga adecuada y constitucionalmente legítima la regulación estatutaria de mecanismos que aseguren la participación de Andalucía en las relaciones con las instituciones de la Unión Europea

Por último, en cuanto al papel constitucional que corresponde a las Comunidades Autónomas en las relaciones con las instituciones de la Unión Europea se aprecia que está pendiente la definición normativa al máximo rango. De esta forma, se juzgan adecuados y constitucionalmente legítimos la existencia de mecanismos que aseguren la participación de Andalucía tanto en la fase “ascendente” como en la “descendente” del Derecho comunitario, garantizando, mediante la primera, la presencia autonómica en la formación de la voluntad estatal ante la Unión, y asegurando, mediante la segunda, que la ejecución del Derecho comunitario en materias de competencia de Andalucía se lleve a cabo por la propia Comunidad Autónoma. Esta regulación se considera un decidido impulso a las técnicas de participación en las decisiones comunitarias que afectan a Andalucía, alumbrando fórmulas para que la Comunidad Autónoma esté presente en las diferentes instancias comunitarias, en el marco siempre del ordenamiento constitucional y de los tratados constitutivos.

El dictamen contiene igualmente dos votos particulares disidentes formulados por el consejero Sánchez Galiana, al cual se adhieron los consejeros Moya

Sanabria, Martínez Pérez y Camilleri Hernández, y por la consejera Asuar Jiménez. En el primer voto particular disidente se muestra discrepancia con relación a las observaciones realizadas a los artículos 20.1 (Muerte digna), 21.2 (Educación), 48 (Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir) y Disposición Adicional 5ª (Transferencia y delegación adicional de competencias), a los que se considera inadmisibles. También se ponen de manifiesto importantes reproches de inconstitucionalidad a los artículos relativos a la Participación en la recaudación de tributos (artículo 85), Hacienda de la Comunidad Autónoma, en particular a los artículos 153, apartado b) y apartado i), 153.1.c), 153.1.g), 155. 2 y 3, 157.3, 158.2.2º, 159.2.3 y 7, y 189.1.c), así como a los artículos 186 (Espacio radioeléctrico) y 189.3 (Comisión Bilateral Junta de Andalucía-Estado).

El segundo y último voto particular disidente se refiere a la formulación del artículo 1.3 de la propuesta de reforma, la cual antepone como fuente del poder de la Comunidad Autónoma al pueblo andaluz respecto a la Constitución. En relación a este punto, el dictamen del Consejo Consultivo estima que la redacción debería cambiar y formularse a la inversa para evitar problemas de inconstitucionalidad por una posible interpretación como alteración del origen de la soberanía declarado en la Constitución. Sin embargo, el voto de Asuar Jiménez estima que dicha formulación es perfectamente compatible con la Constitución, sobre todo habida cuenta de que otros Estatutos de Autonomía ya incluyen declaraciones parecidas.

Mientras que las propuestas de socialistas e IU van encaminadas a equiparar el Estatuto andaluz al catalán, los populares plantean un recorte de competencias y los andalucistas se aferran a la denominación de Andalucía como “Nación”

Tramitación de enmiendas

En el Parlamento, desde la finalización de las comparecencias y hasta el 24 de marzo, los grupos presentan sus enmiendas al texto de la Proposición de Reforma. Aunque se intenta llegar a un acuerdo para reducir el número y alcanzar el consenso previo al menos en algunas materias, lo cierto es que, finalmente, se registran un total de 789 enmiendas. El Grupo Socialista presenta 134; IU LV-CA, 136; el Grupo parlamentario Popular presenta 224 y el Andalucista, 295¹³. Mientras que las propuestas de socialistas e IU van encaminadas a equiparar el Estatuto andaluz al catalán, los populares plantean un recorte de competencias y los andalucistas se aferran a la denominación de Andalucía como “Nación”.

Precisamente, el Partido Andalucista protagoniza una de las más importantes polémicas a nivel político de la tramitación de la reforma. La filtración de una propuesta de los andalucistas al PSOE para alcanzar un acuerdo sin contar con IU y PP provoca una ruptura de relaciones entre nacionalistas y socialistas¹⁴. No obstante, pese a este encontronazo político, el PA continúa en el debate estatutario.

A partir del 3 de abril, la Ponencia comienza la elaboración definitiva de la Proposición de Ley con la clasificación de las enmiendas. En la primera sesión de esta nueva fase parlamentaria continúa sin alcanzarse un acuerdo concreto acerca de la definición de Andalucía en el texto¹⁵, aunque sí se avanza en el título dedicado a Derechos Sociales¹⁶. Al día siguiente se abordan los títulos de Medio Ambiente, Medios de Comunicación y Relaciones Externas, que pasó a denominarse Relaciones Institucionales y en el que se aprobó una enmienda, similar al dictamen de la reforma del Estatuto catalán, creando una Comisión Bilateral Junta de Andalucía-Estado como órgano permanente de relación entre los Gobiernos autonómicos y central¹⁷. La tercera sesión aborda los títulos dedicados a Organización Institucional y a Poder Judicial. En el primero de ellos se aceptan sólo enmiendas menores, pero en los temas de calado político, como la limitación de mandatos del presidente de la Junta o la no coincidencia electoral de las autonómicas y las generales, son rechazadas¹⁸. En cuanto al Poder Judicial, se aprueban enmiendas que equiparan el texto andaluz con el catalán.

En cuanto a Economía, Empleo y Hacienda, se aprueba una enmienda que recoge la creación de una Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Comunidad Autónoma como órgano bilateral para la financiación

Los títulos dedicados a las Competencias y a Economía, Empleo y Hacienda son tratados en la sesión del 6 de abril. Se incorporan numerosas enmiendas por parte de PSOE e IU, equiparando el nivel competencial andaluz al aprobado por el Congreso de los Diputados para Cataluña. Es significativa la calificación de competencia exclusiva de la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir, que generará polémica con el Gobierno central y con los de otras Comunidades Autónomas. En cuanto a Economía, Empleo y Hacienda, se aprueba una enmienda que recoge la creación de una Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Comunidad Autónoma como órgano bilateral para la financiación¹⁹. El día 10 de abril se produce la última sesión de la Ponencia, en la que los socialistas ofrecieron un paquete de enmiendas transaccionales con el objetivo de alcanzar el mayor consenso posible. Sin embargo, continúa sin alcanzarse el acuerdo respecto al Preámbulo del texto²⁰.

El día 17 la ponencia eleva su informe definitivo a la Comisión de Desarrollo Estatutario. Finalmente no se ha alcanzado el consenso entre los grupos y ni PP ni PA suscriben el acuerdo²¹. Esta estampa de división se repite días después, cuando la Comisión de Desarrollo Estatutario aprueba la proposición de ley de reforma del Estatuto de Autonomía con los votos favorables de los Grupos Socialista e IU LV-CA²². Ante la falta de consenso, el Partido Andalucista solicita que se aplase el pleno para la aprobación del texto al menos hasta que se celebre el referéndum de reforma del Estatuto de Cataluña, opción apoyada por Javier Arenas, líder del Partido Popular de Andalucía, pero descartada de inmediato por el PSOE. Así, el día 26 los Grupos registran sus escritos con votos particulares y enmiendas de cara al debate en Pleno.

13. Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía, número 409. 31 de marzo de 2006.

14. *El País*, 27 de marzo de 2006. *El PSOE desvela que Álvarez exigió a Chaves dejar fuera del Estatuto a PP e IU.*

15. *ABC*, 4 de abril de 2006. *La soledad del PSOE obliga a aparcar la definición de Andalucía en el Estatuto.*

16. *El País*, 4 de abril de 2006. *Los andaluces podrán recurrir a los tribunales los derechos del Estatuto.*

17. *El País*, 5 de abril de 2006. *El Estatuto refuerza el principio de ‘codecesión’ con el Estado y en la UE.*

18. *El País*, 6 de abril de 2006. *El PSOE se queda solo en el rechazo a la no coincidencia electoral y la limitación de mandatos.*

19. *El País*, 7 de abril de 2006. *La ponencia del Estatuto andaluz blinda las competencias para alcanzar el techo catalán.*

20. *ABC*, 11 de abril de 2006. *Rechazada otra propuesta del PSOE para definir Andalucía en el Estatuto.*

21. *El País*, 18 de abril de 2006. *El nuevo Estatuto de Andalucía sale de la ponencia sin el apoyo de PP y andalucistas.*

22. *El País*, 21 de abril de 2006. *PP y andalucistas votan en bloque contra todos los títulos de la iniciativa de reforma del Estatuto.*

El debate en el Pleno del Parlamento

El día 2 de mayo se celebra definitivamente el debate en el Pleno del Parlamento de Andalucía. En él, el presidente de la Junta de Andalucía, Manuel Chaves, destacó los avances aportados por el texto y su utilidad política: “Es un texto innovador, tiene un marcado carácter progresista; pero, independientemente de los apoyos que tenga en cada momento concreto, este Estatuto es un Estatuto útil para todos, para todos los Grupos políticos. Cualquiera de las opciones políticas de Andalucía puede gobernar y llevar adelante sus proyectos con el paraguas de nuestra norma básica, una vez que ésta sea aprobada.”

La portavoces de los Grupos defendieron las posturas de sus partidos ante el proceso de reforma. Así, Pilar González Modino, del Grupo parlamentario Andalucista, criticó la definición de Andalucía aportada por el preámbulo de la proposición: “La identidad de los andaluces y de las andaluzas, en este período de nuestra historia, es, precisamente, el querer ser iguales. Lo específico de Andalucía, lo que nos diferencia de otros, es querer ser iguales a otros. Hace 26 años, ese querer ser iguales era ser definidos como Nacionalidad; hoy, ese querer ser iguales significa ser Nación”. Concepción Caballero, del Grupo parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía, se mostró más positiva respecto al texto, afirmando: “tenemos una gran ilusión en este nuevo proceso autonómico en el conjunto del Estado y una gran ilusión de que Andalucía juegue un papel positivo, firme, en defensa de ese paso que se tiene que dar hacia un mayor autogobierno y hacia unos Estatutos de mayores derechos sociales y de mayores competencias”.

El portavoz del Grupo parlamentario Popular, Antonio Sanz, expresó las reticencias de su partido hacia el texto y hacia la idoneidad de reformar el Estatuto vigente, expresando que “para el Partido Popular, nuestro Estatuto debería ser el contrapeso frente a la insolidaridad; debería ser el Estatuto de la garantía de la igualdad de los derechos; debería ser el Estatuto del fortalecimiento del debate político andaluz; debería ser el Estatuto que avale nuestra fuente de financiación, el que diera a los Ayuntamientos de una vez, oficialmente, el papel que tienen en la realidad andaluza, el que alcance el máximo techo competencial, pero dentro de la Constitución”. Por último, el portavoz del Grupo parlamentario Socialista, Manuel Gracia, defendió el texto equiparándolo al del Estatuto vigente: “Andalucía, ahora, como hace veintiséis años, no va a dar ni un paso atrás, no se va a parar en su afán de continuar

formando parte del grupo de Comunidades que condicionan y marcan el camino de la España de las autonomías, porque esa grandeza de Andalucía es demasiado para ustedes. Queremos esta reforma para que nadie se quede atrás, para que todas las Comunidades Autónomas puedan elegir su camino y la velocidad para transitarlo. Ése fue el significado del 28 de Febrero de 1980 ²³”.

Sólo los partidos de la izquierda, PSOE e IU LV-CA, votaron a favor de la Proposición de Ley, mientras que PP y PA, por su parte, se posicionaron en contra de la Proposición

Finalmente, como se había venido perfilando durante los meses anteriores y durante el debate, sólo los partidos de la izquierda, PSOE e IU LV-CA, votaron a favor de la Proposición de Ley, mientras que PP y PA, por su parte, se posicionaron en contra de la Proposición. De este modo, con 67 votos a favor y 41 en contra, la Proposición de Ley de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía obtiene la mayoría suficiente 3/5 de la Cámara²⁴ para continuar su tramitación²⁵. Desde este momento comienzan los trabajos políticos para asegurar la admisión a trámite en el Congreso de los Diputados. Las fuerzas del gobierno catalán, PSC, ERC e ICV, anuncian que apoyarán el texto. El día 5 de mayo, la presidenta del Parlamento de Andalucía, María del Mar Moreno, registra en el Congreso la propuesta de reforma, que la Mesa califica y admite a trámite el día 9 ²⁶.

En el Parlamento andaluz los Grupos presentan sus propuestas acerca del número de diputados que han de defender la reforma ante la Cámara Baja. Los Grupos socialista y popular apuestan por que sean tres los representantes del Parlamento andaluz, decisión que adopta el Pleno con 101 votos a favor y sólo cuatro en contra. Posteriormente se procede a la elección de estos tres diputados, siendo elegidos Manuel Gracia, con 45 votos, Antonio Sanz, con 35, y Concepción Caballero, con 22 ²⁷.

23. Todas las citas anteriores han sido extraídas del Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía, número 81/VII Legislatura, del 2 de mayo de 2006.

24. Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía. Artículo 74.1.b)

25. *El País*, 3 de mayo de 2006. *El Parlamento de Andalucía aprueba el Estatuto sólo con los votos de la izquierda.* ABC, 3 de mayo de 2006. *Chaves se suma a Cataluña y convierte a Andalucía en “realidad nacional”.*

26. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Número 246-1. 12 de mayo de 2006.

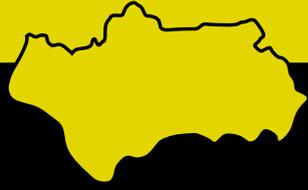
27. Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía. Número 84/VII Legislatura. Año 2006.

La admisión a trámite en el Congreso

El 23 de mayo se celebra en el Congreso de los Diputados el debate en Pleno sobre la admisión a trámite de la Proposición de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Ante una gran expectación política y mediática, los representantes del Parlamento de Andalucía exponen la postura de sus partidos ante la reforma. Caballero, por parte del Grupo parlamentario IU LV-CA, hace especial incidencia en el aspecto social del nuevo texto estatutario, destacando la existencia de 21 nuevos derechos y la consagración de la democracia paritaria. Antonio Sanz, del Grupo parlamentario Popular de Andalucía, es la voz crítica del Parlamento andaluz. Según expone, se trata de un texto huérfano de consenso, excluyente y partidista. Por último, Manuel Gracia, el portavoz del Grupo parlamentario Socialista, replica a Sanz recordando que la reforma del Estatuto ha sido aprobada democráticamente por el Parlamento de Andalucía.

En las intervenciones posteriores de los representantes de los Grupos parlamentarios en el Congreso se evidencia la importancia del Estatuto andaluz en la vertebración territorial del Estado. El duro debate político, en el que participan, entre otros, el presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, y el líder de la oposición, Mariano Rajoy, está plagado de alusiones a la estabilidad del Estado español y de referencias al recientemente aprobado Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Finalmente, la votación refleja las posiciones de los distintos Grupos ante el texto emanado de la Cámara autonómica: todos votan a favor de la toma en consideración de la Proposición, excepto los diputados del Partido Popular. En definitiva, 187 votos a favor y 136 en contra. De esta forma, la Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía comienza su tramitación en las Cortes Generales.



Aportaciones jurídico-políticas de la Proposición de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía



Un paso más en el desarrollo de la autonomía

La idea de proceder a reformar el Estatuto de Autonomía para Andalucía fue lanzada a principios de la Legislatura pasada por el presidente de la Junta de Andalucía, Manuel Chaves. En efecto, fue en junio de 2001, cuando con ocasión del Debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma, Chaves aludía a la necesidad de “abrir un debate político y social sobre el texto estatutario, evitando la polémica partidista, y proceder con inteligencia y pragmatismo a impulsar un nuevo horizonte de autogobierno que facilite lo que vengo denominando la segunda modernización de Andalucía, en base a sugerencias, propuestas e iniciativas, sin excluir ninguna alternativa, incluida la posibilidad de reformar el Estatuto si fuera necesario”.

Esta iniciativa, obviamente, hay que enmarcarla en un contexto general propicio a las reformas estatutarias, que ya han cristalizado en Valencia y Cataluña, como tendremos ocasión de exponer posteriormente.

Una vez realizada la crónica de la reforma en el apartado anterior, conviene analizar los principales aspectos jurídicos y políticos de la reforma estatutaria.



Antes de entrar en consideraciones jurídicas, hay que resaltar un hecho que resulta determinante para entender con toda su plenitud el alcance y la necesidad de la reforma del Estatuto. La realidad nos demuestra que, a lo largo de estos 25 años de autonomía, la sociedad andaluza se ha hecho más fuerte, más sólida, más justa, y se ha insertado plenamente en el contexto europeo del que es parte activa.

Por tanto, al reformar el Estatuto, no se parte de cero, sino que la experiencia ha de servir para mejorar y modernizar el texto de 1981, eliminando, a su vez, algunos elementos que, debido al paso de los años, han quedado anacrónicos.

Al mismo tiempo, se han tenido en cuenta las nuevas necesidades y posibilidades de la sociedad andaluza, que, en estos años de autonomía, ha dejado atrás carencias importantes que lastraban su desarrollo, por lo que este Estatuto es más ambicioso y puede servir como plataforma idónea para hacer realidad todas las potencialidades de la sociedad andaluza.

También el Estatuto parte de la realidad de la plena incardinación de Andalucía en el espacio europeo, hecho que, obviamente, no se pudo tener en cuenta hace 25 años.

Por otra parte, este texto pretende despejar dudas sobre la posibilidad de un desarrollo asimétrico del Estado de las autonomías, pues con el nuevo Estatuto, que es plenamente equiparable al más avanzado, se pretende, entre otras muchas cosas, que Andalucía siga ocupando el papel destacado que se ganó el 28 de Febrero de 1980, por lo que, aun teniendo su propio proyecto, Andalucía ha vuelto a hacer una importante contribución al desarrollo y a la modernización del Estado de las autonomías.

En estos 25 años de autonomía, la sociedad andaluza se ha insertado plenamente en el contexto europeo



Los sectores más críticos de este Estatuto contraponen a esta interpretación que el efecto mimético con el Estatuto de Autonomía de Cataluña ha pretendido fundamentalmente rebajar los logros de éste a costa de que Andalucía haya perdido identidad propia en la reforma de su Estatuto. En todo caso, iniciativas nacidas en Andalucía, como las relativas al modelo de financiación, han terminado siendo asimiladas y asumidas por otras Comunidades, y también por el propio Estado.

Extensión

La Proposición de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía consta de Preámbulo y 11 Títulos, con un total de 246 artículos, 6 Disposiciones Adicionales, 2 Disposiciones Transitorias, 1 Disposición Derogatoria y 1 Disposición Final.

Si la comparamos con el actual texto estatutario, que dividido en 7 Títulos, consta de 75 artículos, 3 Disposiciones Adicionales, 6 Disposiciones Transitorias y 1 Disposición Final, fácilmente podemos colegir que nos encontramos ante un Estatuto mucho más extenso.

Las razones de este hecho tan inusual debemos encontrarlas ligadas tanto al propio desarrollo del Estado Autonómico y de la Comunidad Autónoma de Andalucía en estos últimos 25 años, con la paulatina asunción de competencias

que ha acompañado este proceso evolutivo y el deseo de mayores niveles de autogobierno, como al hecho de que las reformas estatutarias ya concluidas, así como las que están en marcha, apuestan por textos extensos, que a la hora de la regulación de determinadas materias resultan realmente prolijos, especialmente en los Títulos dedicados al ámbito competencial autonómico.

Valores

Entrando ya en un análisis jurídico, lo primero que hay que resaltar es que el texto del Estatuto refleja unos valores que son el resultado del camino democrático recorrido en los últimos casi treinta años tanto en Andalucía como en el conjunto de España; valores de libertad, igualdad, justicia, paz, pluralismo político; valores compartidos no sólo con el resto de Comunidades Autónomas sino también con el bloque de sociedades que componen nuestro entorno europeo.

El Estatuto de Autonomía, como principal instrumento jurídico-político, traduce esos valores en normas, con lo que contribuye, de esta forma, a ordenar la convivencia entre andaluces, estableciendo una serie de principios rectores de las políticas públicas y de objetivos que han de orientar el futuro desarrollo de Andalucía.

Incorpora, pues, en la parte programática nuevos objetivos de singular relevancia social. El Consejo de Gobierno, en su Acuerdo de 9 de febrero, por el que adopta su criterio con respecto a la toma en consideración de la Proposición de reforma del Estatuto, ha destacado, entre todos los objetivos presentes en el nuevo texto estatutario, algunos de ellos, tales como la transversalidad de género; el aprovechamiento y la potenciación de los recursos naturales y económicos de Andalucía bajo el principio de sostenibilidad; la convergencia con el resto del Estado y de la Unión Europea, la incorporación a la sociedad del conocimiento; las medidas de acción positiva para evitar cualquier suerte de discriminación; la cohesión social, promoviendo un eficaz sistema de bienestar público, con especial atención a las personas y colectivos más desfavorecidos; una especial atención al hecho de la inmigración en Andalucía y a las minorías existentes en la Comunidad; una mayor calidad en nuestro sistema democrático afianzando la participación individual y asociada en los ámbitos cívico, social, cultural, económico y político, en aras de una democracia social avanzada; y la especial atención a la cooperación internacional con el objetivo de contribuir al desarrollo solidario de los pueblos.

Contenido social

El rasgo principal que define, en nuestra opinión, este Estatuto es su marcado carácter social, que coloca a la ciudadanía en el centro de la acción política. Este protagonismo hace del Estatuto un instrumento adecuado de progreso con amplio contenido social, en el que los derechos reconocidos cuentan con plenas garantías y protección jurisdiccional.

Por lo tanto, en relación a este aspecto, sin duda alguna, lo primero que hay que resaltar es la existencia de un Título propio relativo a esta materia, el Título I, rubricado Derechos sociales, Deberes y Políticas Públicas²⁸.

De esta forma se enfatiza el compromiso con el bienestar social, es decir, con la realización plena y efectiva del principio de igualdad entre todos los que vivan en el suelo andaluz. Si hace veinticinco años latía en el corazón del pueblo andaluz una esperanza de futuro, la esperanza de la autonomía que propiciara el bienestar, ahora se precisa convertir a Andalucía en el referente necesario de la concreción del principio de solidaridad.

Por ello, el nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía se plantea como paradigma normativo que posibilite una sociedad cada vez más justa. Esto ha supuesto la incorporación de una carta de derechos sociales que ha consagrado, al máximo nivel, los derechos que en este ámbito se han conquistado en los últimos años, así como aquellos otros que demanda la realidad cultural y social que estamos viviendo. Ahí radica el auténtico sentido de este Título, que está dividido en cuatro capítulos denominados, respectivamente, *Disposiciones generales*, *Derechos y deberes*, *Principios rectores de las políticas públicas* y *Garantías*.

Por esa misma razón está pleno de lógica que el artículo 12 rubricado, Titulares, establezca que “los destinatarios de las políticas públicas y los titulares de los derechos y deberes contenidos en este título son todas las personas con vecindad administrativa en Andalucía...”.

Aunque el Título I dedica un capítulo a los derechos y deberes y otro a los principios rectores de las políticas públicas, realmente este último capítulo consta de un solo y amplio artículo (art. 37) titulado *Enumeración*, en el que aparecen recogidos 24 principios rectores de las políticas públicas, que vienen a ser mandatos dirigidos a los poderes públicos con la finalidad de hacer realidad los derechos que se encuentran recogidos en el capítulo anterior. Por esa razón, podemos señalar el carácter prestacional de la mayoría de los derechos reconocidos en el nuevo

Estatuto, lo que resulta plenamente lógico si recordamos los títulos competenciales que sobre esta materia gozan las Comunidades Autónomas.

Por ello, cada derecho podría estudiarse haciendo referencia al principio o principios rectores de la política pública correlativos con el mismo. Quizá hubiera sido, pues, más conveniente el uso de otra técnica legislativa que le hubiera dado más visibilidad al importante papel que los poderes públicos juegan de cara a hacer efectivo el cumplimiento del contenido de los derechos, habiendo incluido en cada artículo tanto el derecho como la correlativa política pública.

28. Doctrinal y políticamente se ha originado una cierta polémica en relación a la inclusión de este Título. Por lo tanto, cabría preguntarse: ¿existen límites constitucionales para incluir una tabla de derechos en un Estatuto de Autonomía? A esta pregunta se debería responder aportando tres datos sustanciales: primero, la Constitución no lo impide; segundo, los contenidos que señala el artículo 147.2 de la Constitución como contenido necesario de los Estatutos de Autonomía son los mínimos, por lo que éstos pueden regular otras materias; y, tercero, es recomendable que se incluya la mencionada tabla como expresión del pluralismo político que, como valor superior del ordenamiento jurídico, afianza y preserva el principio democrático, vertebrador de nuestro Estado. Ahora bien, ¿qué derechos son los que se podrían incluir en los Estatutos? Los derechos fundamentales y las libertades públicas no se pueden regular. En virtud del juego combinado de los artículos 53 y 81 de la Constitución, esta materia queda reservada al legislador orgánico, por lo tanto estatal. Por ello, el contenido esencial de estos derechos y libertades no es necesario repetirlo ni posible modificarlo en los Estatutos de Autonomía. Esto no impide que se puedan regular por las Comunidades Autónomas aspectos no básicos siempre que éstas sean competentes en el ámbito en que se proyecta el derecho en cuestión.

Los derechos contenidos en la Sección Segunda del Capítulo Segundo del Título Primero y los contenidos en el Capítulo Tercero de este Título gozan de reserva de ley estatal o autonómica según el correspondiente título competencial. Quizá fuera conveniente, respecto a los derechos de contenido social, atribuir más facultades a las Comunidades Autónomas, con lo que se institucionalizaría un espacio competencial más estable y eficaz.

A su vez, hay que recordar dos cláusulas constitucionales que pueden afectar al ejercicio de competencias autonómicas en este ámbito. Se trata de las previsiones contenidas en los artículos 139.1 y 149.1. 1º de la Constitución.

De todos modos, el texto literal del artículo 139.1 (“Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado”) no impide regulaciones diferentes por las Comunidades Autónomas sino trato discriminatorio a los españoles.

Por su parte, que el Estado tenga competencia exclusiva sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (149.1.1º CE) impide que las Comunidades Autónomas puedan regular sobre el contenido esencial de esos derechos, pero no excluye la posibilidad de regular determinados aspectos de los mismos en virtud de los títulos competenciales atribuidos. Por lo tanto, podemos señalar que las Comunidades Autónomas tienen reconocida capacidad de actuación en materia de derechos y deberes en tres ámbitos distintos:

- para regular, en la medida que sean competentes (regulación del contenido de los derechos o de las condiciones de ejercicio), los derechos y deberes contenidos en la Constitución.
- para transformar en derechos subjetivos los llamados “principios rectores” del Capítulo Tercero del Título I.
- para reconocer nuevos derechos no contemplados en la Constitución, cuyo establecimiento pueda derivarse de un determinado título competencial autonómico.

Se han incluido, como ya hemos señalado, derechos preexistentes tales como: protección a la infancia, a los mayores, derecho a la educación, a la salud, vivienda, medio ambiente, participación política, buena administración, entre otros.

También ha sido una prioridad la inclusión de nuevos derechos sociales que se adecuen a la realidad actual, y así se han recogido como derechos de nuevo cuño algunos como la protección contra la violencia de género, protección de las diversas modalidades de familia, derecho a una muerte digna, derecho a una renta básica, derechos de las personas con discapacidad o dependencia, derechos de los consumidores, acceso a las nuevas tecnologías, respeto a la orientación sexual, etc ²⁹.

En particular y en relación con el derecho al trabajo, conviene destacar la importancia de las contribuciones al nuevo texto realizadas desde los agentes sociales ³⁰. Se pueden destacar, entre otras, el acceso gratuito a los servicios públicos de empleo, el acceso al empleo público y a la formación profesional, y el derecho al descanso y al ocio.

Como ya hemos adelantado, se han delimitado, a su vez, los principios rectores de las políticas públicas: la prestación de unos servicios públicos de calidad, la lucha contra el sexismo, xenofobia, la homofobia y el belicismo, el acceso a la sociedad del conocimiento, la conservación y puesta en valor del patrimonio cultural, histórico y artístico de Andalucía, el impulso y desarrollo de las energías renovables, el uso racional del suelo para evitar la especulación y promover el acceso de los colectivos necesitados a viviendas protegidas, etc.

Por lo tanto, con este nuevo texto, los ciudadanos andaluces tendrán más derechos; derechos que, aunque han de ser desarrollados por ley, gozan de eficacia directa y vinculan a todos los poderes públicos, por lo que, si son vulnerados, podrán ser objeto de recurso ante los tribunales de justicia.

El marcado carácter social del Estatuto también se evidencia en la inclusión en el texto de una serie de objetivos básicos que enmarcan la acción de los poderes públicos:

- La consecución del pleno empleo estable y de calidad, la salvaguarda de la seguridad y salud laboral, la conciliación de la vida familiar y laboral, y la especial garantía de puestos de trabajo para las mujeres y las jóvenes generaciones de andaluces.
- La consecución de la cohesión territorial, la solidaridad y la convergencia entre los diversos territorios de Andalucía, como forma de superación de los desequilibrios económicos, sociales y culturales, especialmente en el medio rural.
- La cohesión social, mediante un eficaz sistema de bienestar público, con especial atención a los colectivos y zonas más desfavorecidos social y

económicamente, propiciando así la superación de la exclusión social.

- El aprovechamiento y la potenciación de los recursos naturales y económicos de Andalucía bajo el principio de sostenibilidad, así como la justa redistribución de la riqueza y la renta.
- La especial atención a las personas en situación de dependencia.
- La integración social, económica, laboral y cultural de las personas con discapacidad y de los inmigrantes en Andalucía.
- El diálogo y la concertación social, reconociendo la función relevante que para ello cumplen las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de Andalucía.

La igualdad entre hombres y mujeres

Es una idea matriz que de forma transversal se extiende a lo largo de todo el articulado y que se materializa en asuntos tales como la promoción de la igualdad efectiva, la democracia paritaria, la plena equiparación e incorporación de las mujeres andaluzas en todos los ámbitos: político, económico, social y laboral, o la conciliación de la vida familiar y laboral. Sin duda alguna, éste es una de los principales logros del Estatuto, tan importante que por sí solo justificaría la reforma del mismo.

Máximo techo competencial

La aspiración al máximo techo de autogobierno dentro del terreno de juego que delimita la propia Constitución española es otra de las principales características del texto. Por eso, en el Estatuto se asumen nuevas competencias para la Comunidad Autónoma; pero, simultáneamente, se fijan con más precisión y detalle las de los poderes locales de Andalucía. Se establece también la posibilidad de transferir o delegar competencias en éstos, y se desarrollan también nuevos mecanismos de cooperación institucional con el Estado.

29. En relación a estos derechos conviene destacar los sugerentes elementos de reflexión aportados por el Documento preparado por el Defensor del Pueblo Andaluz titulado *Aportaciones y propuestas del Defensor del Pueblo Andaluz al proceso de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía*, presentado como anexo a la comparecencia del Defensor del Pueblo Andaluz ante la Comisión de Desarrollo Estatutario del Parlamento de Andalucía.

30. Entre las contribuciones realizadas por los agentes sociales, destaca especialmente la realizada por UGT-Andalucía en su documento *La Reforma del Estatuto de Autonomía*, presentada en diciembre de 2004. Muchas de sus aportaciones han sido incluidas en el nuevo texto estatutario.

Por otra parte, la experiencia de este cuarto de siglo de desarrollo del Estado autonómico y la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional han hecho precisa la introducción de una necesaria clarificación competencial, que ha de contribuir a evitar ciertas disfunciones, que en no pocos casos derivaban en conflictos.

El riesgo que, en relación a este tema, se corre no es otro que el de vulnerar la Constitución. Por ello, los ponentes del texto estatutario han sido especialmente celosos en esta materia, y así el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía ha contribuido a asegurar la constitucionalidad del texto presentado.

La relación de materias con la correspondiente delimitación del ámbito competencial sobre las mismas resulta muy prolija. A título meramente ejemplificativo, podemos destacar que vienen recogidas, como competencias de nuestra Comunidad Autónoma, entre otras: educación, investigación, desarrollo e innovación tecnológica, salud, sanidad, vivienda, urbanismo, ordenación del territorio y obras públicas, políticas de integración de los inmigrantes, empleo, relaciones laborales y seguridad social, transporte y comunicaciones, medios de comunicación social, etc.³¹.

Además, en la Disposición Adicional 4ª se asumen competencias por la vía que concede el artículo 150.2 de la Constitución (asunto éste que puede ser de una constitucionalidad más dudosa) en relación a puertos y aeropuertos de interés general, servicio meteorológico, Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir, tráfico y seguridad vial, y museos, archivos y bibliotecas radicados en la Comunidad Autónoma.

La identidad de Andalucía

Andalucía tiene una fuerte identidad que desde el punto de vista político se fraguó como Comunidad Autónoma en el año 1980, cuando los andaluces manifestaron su voluntad de autogobierno al máximo nivel establecido por la Constitución española.

El clamor expresado democráticamente por los andaluces a favor de su autogobierno en el referéndum del 28 de Febrero forma ya parte de la Historia y avala y justifica la plena equiparación de Andalucía en el máximo nivel de autogobierno.

Andalucía tiene una fuerte identidad, que fraguó como Comunidad Autónoma en el año 1980

Por ello resultaba necesaria la definición de Andalucía como nacionalidad histórica, tal como aparece en el primer artículo. Pues si bien la definición de Andalucía como nacionalidad ya aparecía en el texto del año 1981, de una manera algo alambicada, fruto de las especiales circunstancias históricas de aquel momento, en el nuevo texto se simplifica y clarifica la redacción: Andalucía como una nacionalidad histórica; concepto que, por otra parte, se plasma también en otros Estatutos de Autonomía.

No ha resultado muy controvertida esta definición. Sólo el Partido Popular ha pretendido que esta definición de Andalucía como nacionalidad histórica se enmarcara con una explícita referencia a la unidad indisoluble de la nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, repitiendo literalmente, de este modo, parte del contenido del artículo 2 de la Constitución.

Mucho más polémica ha sido la inclusión en el Preámbulo de la expresión “realidad nacional” para conceptuar Andalucía.

Previamente, resulta oportuno dedicarle unas líneas a la inclusión de un Preámbulo en el nuevo texto. Dotar al Estatuto de un Preámbulo constituía una necesidad que la doctrina había revelado como prioritaria. Tradicionalmente, los preámbulos han sido textos breves que, con la mayor precisión y concisión posibles, sirven para identificar al sujeto colectivo que está en el origen de la Constitución, explican cómo y para qué se hace, y dejan constancia escueta de los antecedentes históricos de manera que no sea ya necesario mencionarlos en el articulado. Desde luego, todo ello ha de ir escrito con una redacción cuidada que añada a los contenidos políticos mencionados el valor estético, muy importante en documentos de este tipo. Jurídicamente su valor es fundamentalmente hermenéutico, como fuente de interpretación auténtica, pues denota la voluntad del constituyente, en este caso estatuyente.

El Preámbulo del nuevo texto estatutario es extenso, pues consta de 18 párrafos, lo que rompe con la tradición constitucional. Esto se debe fundamentalmente a que las reformas estatutarias ya concluidas, y las que se están poniendo en marcha, han optado por la redacción de preámbulos largos y cargados de contenido político con pretensiones, en algunos casos, de legitimación nacionalista.

31. Polémica ha sido la inclusión del artículo 50 por el que la Comunidad Autónoma de Andalucía ostenta competencias exclusivas sobre la cuenca hidrográfica del Guadalquivir, 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. Este artículo ha generado controversias con otras Comunidades Autónomas: Murcia, Castilla-La Mancha y Extremadura.

En el Preámbulo se relatan los rasgos identitarios de Andalucía. Rasgos forjados a lo largo de la historia y que están anclados en la esfera, siempre tan simbólica, de los sentimientos y del imaginario colectivo.

Aunque formalmente el Preámbulo ha recibido algunas críticas, el elemento que ha suscitado una mayor oposición por parte del Partido Popular y de algunos sectores de la opinión pública ha sido el reconocimiento de la realidad nacional de Andalucía. En efecto, al final del 10º párrafo del Preámbulo se señala que “la Constitución española, en su artículo 2, reconoce la realidad nacional de Andalucía como una nacionalidad”.

Esta expresión, “realidad nacional”, fue aportada por Clavero Arévalo en su comparecencia en el Parlamento y adoptada por las dos fuerzas políticas (PSOE e IU LV-CA) en un intento de atraer al consenso al Partido Andalucista; pretensión que, al menos durante el trámite parlamentario en Andalucía, no se ha conseguido.

Uno de los últimos sondeos realizados³² en relación a este asunto nos revela que la definición de Andalucía como realidad nacional resulta controvertida. Aunque son mayoría aquellos que la rechazan (35,6% frente al 20,7% que la apoya), la mayoría (51,1%) cree que la introducción del término “realidad nacional” se explica “porque Andalucía no debe ser menos que ninguna otra comunidad”.

El 46,3% sostiene que es una forma de evitar el término nación. Un porcentaje similar, el 43%, opina que “es una forma de aproximarse a lo deseado por otras comunidades y evitar agravios”, y sólo un 17% entiende que esa definición “abre una puerta a la independencia de Andalucía respecto a España”. Por último, un 38,5% no le da ninguna importancia a esa definición frente a un 24% que sí se la concede.

En conclusión, nos encontramos con un término controvertido, que, para buena parte de la opinión pública, debe su inclusión en el texto estatutario al intento de evitar agravios comparativos, fundamentalmente con Cataluña, y que ha resultado ser el principal obstáculo para alcanzar un consenso con el Partido Popular, a la vez que una excusa idónea para el trasvase a Andalucía de la estrategia de enfrentamiento del Partido Popular con el Gobierno de España en relación a la redefinición conceptual y competencial del Estado autonómico.

En nuestra opinión, la discusión identitaria está restando visibilidad a los grandes avances de este nuevo texto, fundamentalmente los relacionados con su amplio contenido social (nuevos títulos dedicados a derechos sociales, medio ambiente y medios de comunicación, políticas públicas de progreso en el ámbito económico y laboral...) y de mejora en la calidad democrática (políticas de igualdad entre

hombre y mujer, participación ciudadana, inclusión de otras instituciones de autogobierno...), que realmente hacen de este texto un instrumento político-jurídico más útil, más eficaz y más cercano a todos los ciudadanos.

Medio Ambiente

La protección del medio ambiente es un tema prioritario no sólo desde el punto de vista jurídico-político, sino fundamentalmente social, en la agenda ciudadana del siglo XXI.

Con un Título propio dedicado al medio ambiente, el nuevo Estatuto, sensible y avanzado en esta materia, realiza un mandato a los poderes públicos para que orienten sus políticas a la protección del medio ambiente, promoviendo a su vez el desarrollo sostenible y un uso racional de los recursos naturales, y estableciendo que el impulso de las políticas disponga de instrumentos adecuados para compatibilizar la actividad económica con la óptima calidad ambiental.

Medios de comunicación

Otra de las grandes aportaciones de este texto es la inclusión de un nuevo Título dedicado a los medios de comunicación social, destacando el importante papel que, en una sociedad democrática avanzada, realizan los medios de comunicación.

A su vez, hace referencia especial a los medios de comunicación públicos, los cuales deberán mantener su titularidad pública y se prestarán mediante gestión directa. Así mismo, deberán orientar su actividad a la promoción de los valores educativos y culturales andaluces, respetando, en todo caso, los principios de independencia, pluralidad, objetividad, neutralidad informativa y veracidad.

Igualmente, todos los medios de comunicación social, tanto públicos como privados, velarán por el respeto de los derechos constitucionales, especialmente en relación a la juventud y la infancia, así como la eliminación de todas las formas de discriminación.

32. Sondeo del Grupo Estadística e Investigación Operativa de la Universidad de Sevilla (ESTIO), realizado del 18 al 25 de mayo de 2006, y dirigido por Rafael Pino.

Política económica

La reforma prevé que la política económica descansa sobre los principios de desarrollo sostenible, el pleno empleo, la calidad en el trabajo y la igualdad en el acceso al mismo, la cohesión social y la creación y redistribución de la riqueza, subordinándose en todo caso la riqueza de la Comunidad Autónoma al interés general.

Una reforma, por otra parte, que plantea aumentar la autonomía y suficiencia financiera en un marco de solidaridad, que crea un espacio fiscal propio y prevé la creación asimismo de una Agencia Tributaria a la que se encomendará la aplicación de los tributos propios de la Comunidad y de las funciones de gestión, inspección y recaudación que le corresponda sobre los tributos cedidos, así como un consorcio con la Administración Tributaria del Estado para la gestión compartida de los impuestos gestionados por ésta, cuando así lo exija la naturaleza del tributo.

Por lo tanto, lo más importante es que se garantiza la suficiencia financiera atendiendo a la población real efectiva, y la financiación de los servicios educativos, sanitarios y sociales, que son los pilares básicos del Estado de bienestar.

Políticas laborales

Aunque forman parte de las políticas económicas, el marcado carácter social del Estatuto obliga a que analicemos estas políticas como un apartado diferente.

En el Título VI Economía, Empleo y Hacienda, se le dedica un capítulo al Empleo y Relaciones Laborales, que incluye:

- Protección de los derechos laborales y sindicales y la participación de los trabajadores en las empresas.
- Igualdad de la mujer en el empleo: en el acceso a la ocupación, la formación y promoción profesional, las condiciones de trabajo, incluida la retribución, así como que las mujeres no sean discriminadas por causa de embarazo o maternidad.
- Políticas de empleo orientadas a la creación de empleo estable y de calidad para todos los andaluces.
- Políticas específicas:
 - De inserción laboral para todos, en especial para los jóvenes,

personas con discapacidad y colectivos con especial dificultad en el acceso al empleo (en particular aquellos en situación o riesgo de exclusión social).

- De formación y promoción profesional.
 - De estabilidad en el empleo y reducción de la precariedad laboral.
- En materia de seguridad y salud laboral se diseñarán instrumentos precisos de control y reducción de la siniestralidad laboral, mecanismos de inspección y prevención de los riesgos laborales, e instrumentos propios para la lucha contra la siniestralidad laboral.
 - La Comunidad Autónoma tendrá política propia de relaciones laborales, entre otras la promoción del marco autonómico para la negociación colectiva y de medios de resolución extrajudicial de conflictos laborales.
 - En relación a las contrataciones y subvenciones públicas, se adoptarán medidas relativas a la seguridad y salud laboral, la estabilidad en el empleo, la igualdad de oportunidades de las mujeres, la inserción laboral de los colectivos más desfavorecidos y el cuidado de los aspectos medioambientales en los procesos de producción de bienes y servicios.

Relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma

Las relaciones externas de la Comunidad Autónoma descansan bajo los principios de colaboración, cooperación, lealtad institucional y mutuo auxilio, y se crea un órgano bilateral que constituye el marco general y de permanente relación entre Andalucía y el Estado, a la vez que se establece la posibilidad de que se creen bilateralmente instrumentos de colaboración adecuados al cumplimiento de objetivos de interés común.

Por su parte, y en lo que se refiere al marco europeo, es especialmente significativa la actuación de la Comunidad Autónoma al participar activamente en la conformación de la voluntad del Estado ante las instituciones de la Unión Europea, e igualmente señalada es la representación de la Comunidad Autónoma en las instituciones de la Unión Europea, lo que posibilitará estar presente allí donde se adoptan decisiones que incidan de modo directo en las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Especial atención merece también la participación de Andalucía en las actividades de cooperación internacional con los países menos desarrollados, particularmente con Iberoamérica, el Magreb y el conjunto de África.

Además, se dará una atención preferente a las políticas que se concierten con Estados receptores de emigrantes andaluces, con apoyo a las comunidades andaluzas asentadas fuera de Andalucía y defensa de sus derechos e intereses.

Organización territorial

Especial relieve merece la configuración de un nuevo título que regula en concreto la Organización Territorial de la Comunidad Autónoma, no como parte del Título Preliminar, donde estaba regulado en el Estatuto modificado, sino dándole el lugar que merece conformando un Título propio. En este Título se sitúa en primer plano a los municipios, como entidad territorial básica de la Comunidad; se establece un elenco de competencias municipales y se regula la forma de llevar a cabo la delegación de competencias hacia los Ayuntamientos por parte de la Comunidad Autónoma.

Con la inclusión de este nuevo Título se subsana una de las mayores deficiencias técnicas del Estatuto anterior y se cumple buena parte de las pretensiones municipalistas expresadas, a lo largo de los últimos años, por los alcaldes de las principales ciudades andaluzas, así como por los partidos políticos, dando de este modo cumplimiento a lo que se ha venido a llamar "la segunda descentralización".

Mejora de la calidad democrática y el autogobierno

En relación a este asunto conviene destacar que el texto incide en construir una democracia avanzada y de calidad, haciendo efectivo el derecho de

participación en los asuntos públicos, y fomentando para su consecución el uso de las tecnologías de la información y la comunicación.

Además de ello, algunos aspectos concretos de mejora del autogobierno han sido incluidos en el texto:

- Se hace una expresa inclusión de la paridad en las listas electorales.
- Se elimina el sistema de designación automática del presidente de la Junta.
- Se incluye en el Estatuto la potestad del presidente de la Junta de disolución anticipada del Parlamento.
- Se incluyen como instituciones de autogobierno al Defensor del Pueblo, el Consejo Consultivo de Andalucía, la Cámara de Cuentas, el Consejo Audiovisual de Andalucía y el Consejo Económico y Social.
- Se incluyen como fuentes autonómicas del Derecho los Decretos Legislativos y el Decreto-Ley.
- En Administración de Justicia, se fortalece la organización institucional con el establecimiento del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía como última instancia judicial en Andalucía, sin perjuicio de los recursos de casación para unificación de doctrina ante el Tribunal Supremo. Además se contempla la creación del Consejo de la Justicia de Andalucía como órgano de gobierno del Poder Judicial en Andalucía.
- La oposición ha pretendido que se incluyera en el nuevo texto la limitación de mandatos del presidente, así como una cláusula, de muy difícil ejecución, por la que se prohibiera la coincidencia de las elecciones autonómicas con cualquier otro proceso electoral.

En resumen, éste es un Estatuto de progreso, con amplio contenido social, que viene a mejorar y adaptar a la realidad actual el Estatuto que hace veinticinco años los andaluces reclamamos por derecho propio, y que ha de servir para acrecentar nuestra identidad como pueblo y caminar hacia la convergencia real con el resto de España y de la Unión Europea. Un Estatuto que gira en torno al eje que hace posible la existencia del Estado social: la búsqueda de la felicidad de los ciudadanos y ciudadanas que conforman la sociedad andaluza³³.

33. El texto completo de la Proposición de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado por el Pleno del Parlamento el 2 de mayo de 2006, se encuentra publicado en el Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía número 430 de la Séptima Legislatura, del 4 de mayo de 2006, disponible en la página web del Parlamento de Andalucía: <http://www.parlamentodeandalucia.es>

Estructura de la Proposición de Reforma

PREÁMBULO

TÍTULO PRELIMINAR. Disposiciones Generales.

TÍTULO I. Derechos Sociales, Deberes y Políticas Públicas.

- CAPÍTULO I. Disposiciones generales
- CAPÍTULO II. Derechos y deberes
- CAPÍTULO III. Principios Rectores de las Políticas Públicas
- CAPÍTULO IV. Garantías

TÍTULO II. Competencias de la Comunidad Autónoma

- CAPÍTULO I. Clasificación y Principios
- CAPÍTULO II. Competencias

TÍTULO III. Organización Territorial de la Comunidad Autónoma

TÍTULO IV. Organización Institucional de la Comunidad Autónoma

- CAPÍTULO I. El Parlamento de Andalucía
- CAPÍTULO II. Elaboración de las normas
- CAPÍTULO III. El presidente de la Junta
- CAPÍTULO IV. El Consejo de Gobierno
- CAPÍTULO V. De las relaciones entre el Parlamento y el Consejo de Gobierno
- CAPÍTULO VI. Otras instituciones de autogobierno
- CAPÍTULO VII. La Administración de la Junta de Andalucía

TÍTULO V. El Poder Judicial en Andalucía

- CAPÍTULO I. El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía
- CAPÍTULO II. El Consejo de Justicia de Andalucía
- CAPÍTULO III. Competencias de la Junta de Andalucía en materia de Administración de Justicia

TÍTULO VI. Economía, Empleo y Hacienda

- CAPÍTULO I. Economía
- CAPÍTULO II. Empleo y Relaciones Laborales
- CAPÍTULO III. Hacienda de la Comunidad Autónoma
 - Sección Primera. Recursos
 - Sección Segunda. Gasto público y presupuesto
 - Sección Tercera. Haciendas locales
 - Sección Cuarta. Fiscalización externa del sector público andaluz

TÍTULO VII. Medio Ambiente

TÍTULO VIII. Medios de Comunicación Social

TÍTULO IX. Relaciones Institucionales de la Comunidad Autónoma

- CAPÍTULO I. Relaciones con el Estado
- CAPÍTULO II. Relaciones con otras Comunidades y Ciudades Autónomas
- CAPÍTULO III. Relaciones con las Instituciones de la Unión Europea
- CAPÍTULO IV. Relaciones con el exterior
- CAPÍTULO V. Cooperación al Desarrollo

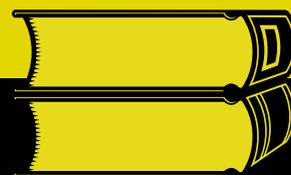
TÍTULO X. Reforma del Estatuto

Disposiciones Adicionales

Disposiciones Transitorias

Disposición Derogatoria

Disposición Final



Las otras reformas estatutarias

Desde los sectores políticos y académicos andaluces se había venido señalando hacía ya tiempo la necesidad de esperar a que la reforma estatutaria catalana llegara a su fin para poder situar a la reforma andaluza dentro de un marco autonómico probablemente nuevo. Efectivamente, la esperada propuesta de reforma del Parlament catalán, pese a la lentitud y, en ocasiones, inestabilidad del proceso de elaboración en Barcelona, acabó siendo aprobada el 30 de septiembre de 2005 con 120 votos a favor y 15 en contra (PP). Tras intensos debates, con continuos acuerdos y desacuerdos en aspectos de la propuesta esenciales para el modelo territorial español, las tres fuerzas aliadas del tripartit (PSC, ERC e ICV) en conjunción con el principal partido de la oposición en el Parlament, Convergència i Unió (CiU), acordaron la tercera propuesta de Estatut para Cataluña de la historia de España. Es de interés apuntar el hecho de que el acuerdo se consigue apurando posiciones bastante enfrentadas en puntos vitales del proyecto, tales como laicismo en la enseñanza y, especialmente, financiación autonómica. Estos desacuerdos de partida, que bloqueaban la negociación desde hacía meses, y que son superados in extremis, explican muchos de los acontecimientos que tendrán lugar en los meses sucesivos durante los debates y negociaciones en la sede del Congreso de los Diputados. Igualmente, el desarrollo político que experimenta la propuesta y especialmente el ambiente y expectativas que levanta todo el proceso hasta su aprobación, son de gran interés para situar mejor la posterior reforma andaluza.

La aprobación de la propuesta de Estatut por parte del Parlament catalán provoca multitud de reacciones en las diversas instituciones y poderes de la sociedad española

Por otra parte, también es necesario destacar la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. En las antípodas del proceso catalán, el valenciano ha estado marcado por el consenso, a nivel autonómico y nacional, entre el PSOE y el PP, lo que ha contribuido a una aprobación rápida y ágil de la nueva norma. Como se recordará, el 24 de mayo de 2005, un acuerdo entre PSOE y PP ponía en marcha la reforma del Estatuto valenciano. El 1 de julio, justo 23 años después de aprobarse el texto original, las Cortes autonómicas acordaban la reforma estatutaria. Dos meses después, el Congreso daba luz verde a su tramitación parlamentaria.

Mientras, la aprobación de la propuesta de Estatut por parte del Parlament catalán provoca multitud de reacciones en las diversas instituciones y poderes de la sociedad española. En primer lugar, el mismo gobierno nacional y el PSOE muestran una cierta preocupación y malestar hacia una propuesta negociada sin su placet en el Parlament por parte del PSC y a la que varios sectores del propio PSOE consideran casi inadmisibles. Sin embargo, la actitud del gobierno trasluce grandes dosis de autocontrol y aboga por debatir y retocar el Estatut en el Congreso de los Diputados, señalando un camino diverso al seguido en el caso del en su día llamado "Plan Ibarretxe".

El gobierno fija su posición inicial afirmando que la aprobación del Estatut es necesaria, pero que se deben practicar ciertos ajustes al texto para garantizar su respeto a la Constitución y al interés general. En palabras del presidente Rodríguez Zapatero "ni rechazo frontal ni aceptación sin más de la reforma del Estatuto" es la actitud necesaria. Los ajustes que proponen el PSOE y el gobierno alcanzan a varios aspectos clave del Estatut, especialmente financiación y recaudación, el término nación incluido en el texto de la propuesta y que pretende trasladarse al Preámbulo para restarle parte de su importancia, o Poder Judicial; si bien queda claro desde los primeros momentos que el principal escollo se encuentra en los aspectos económicos de la propuesta.

Las reacciones de la oposición no se hacen esperar y el PP inicia una oposición firme al proyecto con críticas que no variarán sustancialmente a lo largo de la tramitación en Cortes. Su primer punto consiste en considerar la propuesta catalana como una reforma constitucional encubierta y solicitar en consecuencia la convocatoria de elecciones. Por su parte, las Comunidades Autónomas gobernadas por el PP lanzan sendas declaraciones de rechazo tajante al proyecto de Estatut en una estrategia conjunta con la que pretenden salvar los riesgos que conlleva la propuesta, y que se interpreta por el PP como una auténtica "crisis constitucional". La oposición entre los dos grandes partidos se hace insalvable.

En este contexto, la sociedad civil, por una parte, y por otra, lamentablemente, el estamento militar comienzan a tomar posiciones al respecto. El día 4 de octubre de 2005, el general Sanz, jefe del Estado Mayor de la Defensa, rompiendo el sano silencio político que había mantenido el ejército español desde la restauración de la democracia en España, y posicionándose peligrosamente cerca de las nefastas incursiones que la administración militar había hecho en el pasado en política, declara que la unidad de España preocupa a los militares.

Por otra parte, y dentro de la normalidad democrática, la respuesta de los agentes sociales también se hace entender. El líder de UGT pide cambios

para garantizar la cohesión social, y parte de la patronal catalana interpreta que el Estatut no respeta adecuadamente la libre iniciativa. Igualmente, otras instituciones del Estado toman posiciones; así, el presidente del Consejo General del Poder Judicial abre la cascada expresando su seria preocupación por la reforma, y el gobernador del Banco de España declara su temor por que el Estatut frene el crecimiento económico del país, declaraciones ambas que son cuestionadas por el tripartit catalán y el PSOE.

Al mismo tiempo, dentro del propio PSOE surgen algunas voces que critican el texto de la propuesta. En este sentido, el presidente de la Junta de Andalucía y secretario general del PSOE, Manuel Chaves, expresa su desacuerdo con algunos aspectos de la propuesta catalana, y la Comisión Ejecutiva Regional Andaluza del PSOE reitera su firme rechazo, si bien matizando que este desacuerdo debería abordarse con normalidad democrática, debatiendo el texto y sin la "satanización" emprendida a su juicio por algunas fuerzas políticas. En cualquier caso, es en este punto donde se produce un cierto distanciamiento político entre la vía catalana y las pretensiones andaluzas, sin perjuicio del resultado posterior a que lleguen ambas reformas.

En este contexto, el PSC empieza a variar posiciones respecto al acuerdo alcanzado en el Parlament y declara que pretende recuperar sus enmiendas rechazadas en el legislativo regional basándose en que dichas enmiendas favorecerían la aprobación en el Congreso. A este respecto, el presidente de la Generalitat y artífice político del consenso en Barcelona, Pascual Maragall, marca distancias respecto al PSC y pide unidad a los partidos catalanes en la defensa del Estatut. Nada más lejos de lo que finalmente acabará pasando en la negociación previa a su debate en el Congreso.

Antes de la admisión a trámite en el Congreso el debate se intensifica en todos los frentes y se insinúan posibilidades de pacto a todas las fuerzas en juego. Rodríguez Zapatero empieza por recordar a Maragall que algunos puntos de la propuesta siguen siendo inconstitucionales a su juicio. Paralelamente, durante el mes de octubre se intentan acercamientos entre PP y PSOE. El 8 de octubre, el Gobierno central ofrece al PP pactar las enmiendas al texto de la propuesta, ofrecimiento que el líder de la oposición nacional interpreta como un avance "en la buena dirección", si bien, acto seguido, el 9 de octubre descarta de entrada y tajantemente cualquier acuerdo en el Congreso, ya que a su juicio la reforma "no puede maquillarse ni con 50 enmiendas".

La posición "rechacista" a ultranza del PP se encona y emprende una campaña de presentación de mociones de rechazo al Estatut en todas las Comunidades Autónomas y ayuntamientos. Además, decide pedir informes al Poder Judicial

y al Consejo de Estado con la intención de demostrar que el texto es inconstitucional con independencia de lo que pudiera decir el Tribunal Constitucional.

El PSOE sigue enfatizando la necesidad de hacer compatible el doble sentimiento de ser catalán y español

Intentando continuar el debate, y dentro de los primeros movimientos de negociación real, el Gobierno empieza a plantear de lleno los temas conflictivos con los representantes políticos catalanes sin dejar de llamar al PP al debate. En primer lugar, se plantea la enmienda de los principales artículos sobre financiación que se consideran inadmisibles por el PSOE, y estudia reconocer a Cataluña como "entidad nacional" en sustitución del polémico término "nación". En este momento de arranque de la negociación, hacia mediados de octubre de 2005, la unidad de las fuerzas catalanas en torno al consenso alcanzado en Barcelona se mantiene. La primera respuesta de los partidos catalanes, CiU y tripartit, es el rechazo total y unánime a la retirada del término nación. Tras esta primera aproximación, y en espera de los primeros trámites en el Congreso, el PSOE sigue enfatizando la necesidad de enmendar la financiación y de hacer compatible el doble sentimiento de ser catalán y español. Por su parte, el PP, dentro de su línea de aislamiento respecto a la negociación abierta, sigue rechazando todo acuerdo y pide un referéndum en toda España sobre el proyecto catalán.

El día 18 de octubre, tras más de siete horas de reunión, la Mesa del Congreso admite a trámite el proyecto de reforma del Estatuto catalán con los votos de PSOE, CiU, IU-ICV y desestimando la petición del PP de considerarlo una reforma de la Constitución. Al mismo tiempo, el ministro de Economía y vicepresidente segundo del gobierno, Pedro Solbes, advierte de que con el Estatut se mantendrá la capacidad del Estado de recaudar y gestionar en todo el país los principales impuestos (IRPF, IVA y sociedades) debido a los riesgos de segmentación del mercado nacional, aunque se mostró abierto a aumentar el porcentaje del IRPF cedido a las CCAA hasta entonces (33%). Por su parte, y fijando lo que va a ser el centro gravitatorio sobre el que se moverá la negociación, CiU condiciona la negociación a que se acepte el capítulo de financiación. El tripartit sigue a CiU y cierran filas para la defensa del Estatut en las Cortes, si bien suavizan posturas aprobando una declaración el 21 de octubre en la que se da vía libre a la enmienda del proyecto inicial.

Las posiciones del PSOE se mantienen si bien llaman incesantemente a la negociación con el fin de aproximar posturas con los partidos catalanes. La financiación y el término nación siguen siendo las materias donde se busca el acuerdo con mayor ahínco y el frente de una lucha política, en la que el PSOE guarda las formas pese a la aparición paulatina de divisiones internas que claman por el endurecimiento de posiciones en la negociación, especialmente en lo que concierne al debilitamiento progresivo del Estado. Finalmente, el 24 de octubre la Ejecutiva Federal del PSOE declara su intención de enmendar las competencias, el régimen lingüístico, los derechos históricos, las relaciones bilaterales o unidad de mercado y la financiación.

Ante este movimiento, el 28 de octubre, el PP, con su líder Mariano Rajoy al frente, ofrece un acuerdo al PSOE con el objetivo de reescribir el Estatut para que, a su juicio, encaje en la Constitución. Rodríguez Zapatero descarta todo acuerdo en solitario con el PP que deje de lado a los partidos catalanes. Para Rajoy esta respuesta de Zapatero está condicionada por su dependencia del tripartit para gobernar España. La reacción de ERC, CiU e ICV es la apertura a la negociación aunque manteniendo una posición contraria a la rebaja de la propuesta, y advirtiendo sobre los riesgos de un recorte sustancial. CiU llega a advertir sobre “consecuencias imprevisibles” si el Congreso “mutila” el Estatut. Por su parte, y algo fuera de la negociación, IU defiende que se respete la naturaleza del proyecto, aunque su líder Llamazares no parece encontrar todo el apoyo de su partido en esto.

El PP, en su línea de oposición al Estatut, presenta un recurso contra la decisión de tramitar el Estatuto catalán como reforma estatutaria y no constitucional

El 2 de noviembre, siguiendo en su línea de oposición al Estatut, el PP presenta ante el Tribunal Constitucional un recurso de amparo contra la decisión de la Mesa del Congreso de tramitar el Estatuto catalán como reforma estatutaria y no constitucional. En esos mismos instantes, se debatía ya en el Pleno del Congreso la admisión a trámite del proyecto. Tras un largo debate, el día 3 de noviembre, de madrugada, el Congreso admite a trámite el proyecto de reforma estatutaria como paso previo para la discusión en la Comisión Constitucional por 197 votos a favor, 146 en contra y una abstención. El único partido que votó en contra fue el PP. El lehendakari Ibarretxe advirtió un agravio comparativo en relación al rechazo de su propuesta meses antes.

Durante el debate, el presidente Rodríguez Zapatero sostuvo cambios sustanciales en el texto de la propuesta, a lo que CiU opuso de nuevo un claro rechazo si esos cambios desvirtuaban el modelo de financiación.

En cualquier caso, la admisión a trámite da oficialmente el pistoletazo de salida a unas negociaciones que, como se ha visto, ya se hallaban en marcha. El PSOE, con la declarada intención de agrupar el mayor consenso posible intenta garantizar una negociación con el tripartit y CiU, considerando la inclusión de este último de vital importancia. El PP, por su parte, renueva la oferta de Rajoy al PSOE para alcanzar un pacto sobre el modelo territorial entre los dos partidos mayoritarios, y presenta una enmienda a la totalidad del proyecto.

Tras esta fase del debate que podríamos llamar preliminar, y ya bastante entrado el mes de noviembre, los temas de negociación se depuran y el debate se centra de nuevo en el principal escollo del proyecto: los aspectos económicos. El Gobierno empieza por remitir al tripartit y a CiU el informe que había encargado a cuatro expertos catedráticos³⁴ el mes anterior sobre diferentes puntos de la propuesta de Estatut, informe que servirá de base a la posición negociadora del Gobierno. Las negociaciones se extienden durante la segunda mitad de noviembre y la primera de diciembre sin alcanzar acuerdo en los puntos clave, llegando los partidos negociadores a un especial enfrentamiento en materia de financiación. En este período, el PP fija también en los costes económicos su segundo ataque al proyecto catalán, aunque eso sí, negándose en todo momento a negociar con el resto de partidos y llevando a cabo intensas campañas en la sociedad contra el proyecto de Estatut.

Esta situación se prolonga hasta bien entrado el mes de diciembre, momento en que, acercándose ya la fecha en que había de concluir el período de enmiendas al proyecto, el 27 de diciembre, el Gobierno reitera la oferta sobre financiación lanzada por Pedro Solbes el mes de octubre. Esta propuesta, con algunos retoques, es la que finalmente va a mantener el Gobierno durante toda la negociación, consistiendo dos de sus puntos cardinales en el rechazo tajante a la relación bilateral entre Cataluña y Estado en materia de financiación, por un lado, y por otro, en la negativa a que la Generalitat tenga el control absoluto de todos los impuestos en Cataluña a través de una Agencia única y controlada desde Barcelona. A esta propuesta, el Gobierno acompaña la declaración de no tener intención de prolongar la negociación más allá del 27 de diciembre.

Este nuevo ofrecimiento del Gobierno es vehementemente rechazado por las fuerzas políticas catalanas a excepción del PP-C. Para CiU e ICV, la propuesta

34. El Informe fue elaborado por Javier García Roca, Alejandro Saiz Arnaiz, Francisco Balaguer Callejón y Manuel Medina Guerrero. (*El País*, 24 de octubre de 2005)

de Solbes es absolutamente inaceptable, mientras que para ERC y PSC se trata sólo de una oferta de tanteo aunque se acepta como punto de partida. Dicha propuesta es vista por el PP como “de sentido común”, y Rajoy reitera una vez más su deseo de negociar el Estatut en solitario con el PSOE. En respuesta al rechazo de los partidos catalanes, el Gobierno ofrece aumentar la participación de Cataluña en el IRPF y revisar la aportación de Cataluña al Estado a cambio de reducir la enorme lista de competencias exclusivas de Cataluña y de que la acción de la Agencia Tributaria catalana se cña a los impuestos propios. Finalmente, el 21 de diciembre, Rodríguez Zapatero ofrece ceder el 50% del IRPF a todas las Comunidades Autónomas, al tiempo que advierte que las correcciones realizadas por Solbes al proyecto catalán son “irrenunciables”. Ese mismo día el Gobierno insta a alcanzar un pacto antes del día 30 de diciembre o en su defecto a retirar la propuesta.

A pesar de los llamamientos del Gobierno, la negociación sigue estancada, y como siguiente paso, el Gobierno inicia a principios de enero una ronda de reuniones bilaterales con los líderes catalanes para tratar de las cuestiones más importantes que deberá terminar con una última reunión multilateral. La posición del Gobierno en cuanto a financiación se mantiene, estimando que al afectar al conjunto de Comunidades y regulándose por la Ley Orgánica de Financiación, estas cuestiones deben reformarse en enero en el Consejo de Política Fiscal y Financiera. En compensación, se acepta la clasificación “academista” que hace el proyecto en materia competencial y que convierte al texto del nuevo Estatut en una de las normas de naturaleza constitucional más largas del mundo. En este último terreno, la negociación final se llevará a cabo punto por punto. Así mismo, el ejecutivo central señala alternativas al término “nación” empleado por el proyecto, cuestiones todas que se decidirán en el último minuto.

Los partidos catalanes coinciden en que los puntos esenciales a defender deben ser la financiación, las competencias y la definición de Cataluña como nación

Paralelamente, el líder del PSC, Pascual Maragall, convoca en Barcelona a los representantes de los partidos catalanes a excepción del PP-C con la intención de coordinar la estrategia común de cara a las próximas reuniones

en Madrid que ya se perciben como las definitivas. En esa reunión, los cuatro partidos catalanes coinciden en que los puntos esenciales a defender del proyecto deben ser la financiación, las competencias y la definición de Cataluña como nación. A propósito de la reunión en Barcelona, los líderes catalanes dejan traslucir sus posiciones ante la recta final, contrastando la insistencia en el llamamiento a la negociación de Maragall con el aparente deseo de retirar la propuesta del Congreso que expresa CiU. Un detalle a tener en cuenta en la valoración de este encuentro y en la estrategia común de los catalanistas es que esta reunión de 10 de enero es la primera que celebran desde el 27 de octubre.

El mismo día 10 de enero de 2006, el Gobierno y CiU se reúnen en Madrid y logran inesperadamente importantes acercamientos, calificados ya por algunos como acuerdos definitivos, en puntos clave de la financiación autonómica. Se producen avances en la relación de bilateralidad Estado-Cataluña, en la capacidad normativa autonómica y en la relación entre Ley Orgánica de Financiación (LOFCA) y Estatuto. En este último aspecto el Gobierno admite no dar prioridad a la LOFCA sobre el Estatuto, pero sin llegar a aceptar que la norma autonómica prevalezca sobre la estatal. No se alcanza ningún acuerdo sobre la Agencia Tributaria, aunque el encuentro es calificado por Gobierno y CiU como un avance decisivo.

A raíz de los acuerdos alcanzados con CiU, Rodríguez Zapatero decide convocar una reunión con los líderes regionales del PSOE a fin de unificar criterios y explicar el curso de la negociación. El PSOE parece mantenerse unido en las posiciones del Gobierno, si bien algunas voces como la del extremeño Ibarra o la del madrileño Simancas recuerdan que la devolución del proyecto al Parlament catalán tampoco generaría ninguna crisis. Respaldado por su partido, el Gobierno hace frente a la dura posición negociadora de CiU mediante una firme oposición a la Agencia Tributaria única para Cataluña, al tiempo que subraya que, en palabras de Rodríguez Zapatero, “si no sale el Estatuto, no pasa nada”.

El 13 de enero se desbloquean los principios competenciales del Estatuto, esta vez en un acuerdo entre Gobierno y todos los partidos catalanistas, aunque el término nación y el resto de la financiación siguen tensando las negociaciones hasta que la situación se precipita. El día 19 de enero el Gobierno lanza un ultimátum a los partidos catalanes para cerrar un acuerdo definitivo esa misma semana. Paralelamente, algunos líderes regionales del PSOE, como Rodríguez Ibarra, empiezan a pedir un cambio de estrategia y un acercamiento al PP antes de seguir la negociación. Al día siguiente, la vicepresidenta primera del Gobierno, María Teresa Fernández de la Vega, advierte que el tiempo para la negociación del Estatut “se ha agotado” y

anuncia la presentación por parte del PSOE de una última propuesta con la que esperan llegar a un rápido acuerdo.

A este anuncio del Gobierno los partidos catalanes reaccionan de forma diversa, con actitudes que van a determinar el desenlace que ya se percibe inminente. De un lado, CiU, pese a ciertas disidencias “soberanistas” en su seno, llama a avenirse a la tradición catalana del pacto y aboga por llegar a un acuerdo con el PSOE a favor de un Estatut que es ya mejor que el de 1979. El PSC ve con satisfacción los acuerdos alcanzados, si bien, algo lento de reflejos y sin percatarse de la proximidad del final, sigue a la espera de una solución total para la financiación y la denominación de Cataluña. Por su parte, ERC adopta una actitud poco flexible que finalmente va a marcar la diferencia respecto al papel que jugará en el pacto definitivo. ERC interpreta que las propuestas presentadas son insuficientes, que no se dejarían guiar por ningún ultimátum del PSOE, y que por tanto no aceptarían la última contrapropuesta del Gobierno sin más.

El día 20 de enero, la ejecutiva de CiU deja en manos de su presidente, Artur Mas, la decisión final de aceptar o no las propuestas del Gobierno en la recta final de la negociación del Estatut. El día 21, la Ejecutiva Federal del PSOE insta a Rodríguez Zapatero a cerrar rápidamente la negociación. Estas circunstancias allanan el camino hacia un acuerdo in extremis, que se ve favorecido por hechos de importancia política general como el intento del PSOE de neutralizar los costes políticos de una alianza del Gobierno con ERC, partido que había venido lanzando proclamas independentistas en los últimos meses, incluida quema de banderas españolas.

El día 22 de enero, Rodríguez Zapatero cierra con Mas en la Moncloa un “acuerdo global” sobre el Estatut, acuerdo que ERC califica de inaceptable, mostrando su disgusto por un acuerdo de financiación que, en su opinión, fallará en dos años. El acuerdo se basa en las propuestas de financiación que el PSOE había formulado durante la semana, incluyendo la coexistencia de dos Agencias Tributarias, y el aumento de la cesión del IVA del 33% al 50%. Además, se halló solución satisfactoria a la denominación de Cataluña mediante la inclusión indirecta del término nación en el Preámbulo. Al igual que ya había sucedido el mes de septiembre durante la elaboración de la propuesta en el Parlament, ERC quedaba en un segundo plano del acuerdo final por haber desaprovechado inmejorables y rentables oportunidades de acuerdo.

En estas circunstancias, y poco después del anuncio del acuerdo de PSOE-CiU, la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados abre el día 6 de febrero la Ponencia del Estatuto de Cataluña, integrada por 11 diputados y 11 parlamentarios catalanes, con la misión de redactar dentro del plazo de

La Ponencia continúa su trabajo y las negociaciones se intensifican. ERC señala que la cesión de los aeropuertos podría llevarle a dar el sí

un mes un informe que en el mismo plazo deberá debatir la Comisión Constitucional antes de remitir el texto al Pleno de la Cámara Baja, donde será votado siguiendo el mismo procedimiento que la ya aprobada propuesta de reforma valenciana. La tarea de la Ponencia se inicia con el rechazo de ERC y PP, por motivos diferentes, del texto pactado por PSOE-CiU.

El partido de Carod Rovira mantiene una posición hostil al pacto del 22 de enero, centrando su oposición en aspectos tales como la gestión de aeropuertos, las inversiones del Estado, la financiación, así como la exigencia de declarar a Cataluña una “nación” en el articulado y no en el Preámbulo, si bien el acuerdo es evidente en buena parte del proyecto. Pese al clima cordial que rodea la negociación, ERC y PSOE no logran superar sus diferencias y su colaboración se ciñe a pactos concretos. Desde el PSC se pide al PSOE que se realicen mayores esfuerzos de cara a mantener la estabilidad del tripartit, pero el PSOE negocia con firmeza e invita a ERC a abandonar el tripartit si mantiene su rechazo al Estatut. Al mismo tiempo, el PSOE consigue el apoyo de IU en la Ponencia. Finalmente, ERC comunica el 20 de febrero que no dará su apoyo al Estatut en las Cortes y pide una mejora del pacto PSOE-CiU de cara al Senado. Por su parte, el PP pide que se paralice el proceso y anuncia que promoverá un referéndum sobre el Estatut.

La Ponencia continúa su trabajo y las negociaciones se intensifican. ERC señala que la cesión de los aeropuertos podría llevarle a dar el sí; sin embargo, tras varios intentos de acercamiento por parte de PSOE y ERC, esta propuesta se ve rechazada. Finalmente, tras un mes de negociaciones en el que se revisan todas las disposiciones y se llega a acuerdo en la mayor parte del mismo, un puñado de artículos referidos a puertos y aeropuertos, Paradores Nacionales, selecciones deportivas, prestaciones por desempleo y símbolos nacionales llevan a ERC a oponerse al texto de la Ponencia aunque dejando abierta la puerta a un acuerdo en la Comisión. El texto que aprueba la Ponencia el 6 de marzo elimina la obligación del Estado de reformar leyes orgánicas y el uso sistemático del artículo 150.2 de la Constitución, refuerza las competencias autonómicas frente a la injerencia de la Administración central, formula un modelo multilateral de financiación, e incluye el término “nación”

en el Preámbulo, si bien, la formación CiU, responsable de ello, declara abiertamente por vía de varios de sus máximos dirigentes que dicho término no implica la reclamación de una nación con Estado. El rechazo frontal del PP se mantiene, si bien las Comunidades gobernadas por este partido se suman a las fórmulas alcanzadas.

Una vez el texto pasa a la Comisión Constitucional del Congreso, el debate continúa. ERC radicaliza sus posiciones y presenta 108 votos particulares al texto. El PSOE ofrece ceder el nombramiento del director del aeropuerto de Barcelona, pero este intento fracasa. Paralelamente, el día 16 de marzo el Tribunal Constitucional rechaza por siete votos a cinco el recurso del PP contra la reforma del Estatuto catalán.

Tras arduas negociaciones, la Comisión Constitucional aprueba el 22 de marzo el texto que se someterá a votación del Pleno el día 30 del mismo mes. El proceso negociador, que culmina con la oposición de ERC y PP, se ha visto marcado por la pugna entre ERC y CiU por la hegemonía del nacionalismo catalán, pero la mayor habilidad de CiU ha permitido su acuerdo con el PSOE, relegando a ERC a una posición de “segundón” que ha provocado su radicalización y su voto negativo. Por su parte, el PP pudo haber capitalizado el encauzamiento del texto hacia posiciones más moderadas, pero su radical oposición desde el principio ha llevado al fracaso de su estrategia, que culmina con una recogida de firmas para la convocatoria de un referéndum en toda España sobre el Estatut. El PSOE parece haber podido servirse de una hábil política de alianzas para, en principio, no renunciar a las lealtades básicas que sustentan a todo gobierno central.

El día 30 de marzo, una votación por llamamiento personal a cada uno de los diputados pone fin al trámite en el Congreso. El texto es aprobado por 189 votos a favor y 154 en contra (PP, ERC y EA), tras lo cual pasa al Senado para su posterior sometimiento a referéndum en Cataluña durante el mes de junio. Pese a la intención de acelerar este último trámite en el Senado, ERC ya anunció el 29 de marzo que presentaría 54 enmiendas, aunque sugiriendo que la modificación de los aeropuertos podría llevarle a cambiar su voto en contra por la abstención en el Senado.

La situación de confrontación en la tramitación del Estatuto catalán contrasta con la vivida con el valenciano. Aprobada por el Pleno del Congreso el 9 de febrero y por el Senado el 8 de marzo, a principios de la primavera de 2006, el 90% de la Cámara valenciana respaldaba el texto. El 11 de abril, con la publicación en el Boletín Oficial del Estado como Ley Orgánica 1/2006, entra en vigor. La Comunitat Valenciana ha sido la primera en conseguir su reforma estatutaria.

Por su parte, el texto del Estatuto catalán se debatirá sucesivamente en Ponencia del Senado, Comisión General de Comunidades Autónomas y finalmente los días 10 y 11 de mayo en el Pleno. Para esta ocasión el PP presenta enmienda de veto, un mecanismo con el que el texto volvería al Congreso, retrasando así el referéndum en Cataluña inicialmente previsto para el 18 de junio. En caso de que ERC continuara enroscado en su posición de rechazo, sus votos negativos sumados a los del PP y EA, podrían llevar al rechazo en el Senado. La situación de ERC se agrava, mientras el PP se basa en el informe de un letrado del Senado que pone en duda la constitucionalidad de la propuesta para anunciar que volverá a plantear un recurso de inconstitucionalidad.

El día 10 de mayo el Senado aprueba la propuesta de reforma catalana por una diferencia de 3 votos a favor y gracias a la abstención de ERC. Esta abstención, junto con la campaña por el no al Estatut en referéndum dirigida por ERC llevan a una crisis de gobierno en Cataluña que finaliza con la disolución del tripartit pocos días después.

Pocos días antes del referéndum catalán, el pleno del Parlamento de Baleares aprueba la reforma de su Estatuto de Autonomía, en un proceso con grandes similitudes al registrado en la Comunidad Valenciana. De hecho, los dos grandes partidos, PP y PSOE, alcanzan un acuerdo para sacar adelante el nuevo texto. De esta forma, con un 87% de apoyos en la respectiva Cámara autonómica, un nuevo proceso de reforma estatutaria queda abierto para su tramitación en las Cortes Generales.

Por su parte, el referéndum catalán, celebrado el 18 de junio con la pregunta “¿Aprueba el proyecto del Estatuto de autonomía de Cataluña?”, arroja un 73,9% de votos afirmativos, 20,76% de votos negativos y 5,34% de votos en blanco, con una participación del 49,41% del electorado catalán. De esta forma queda aprobada la reforma estatutaria catalana.

Pocos días después, son las Cortes de Aragón las que aprueban una propuesta de reforma de su Estatuto de Autonomía, en la que venían trabajando desde 2004 y para la que se alcanza un amplio acuerdo. El resultado de la votación en el Pleno es de 58 votos a favor y 9 abstenciones, contando con el apoyo de PSOE, PP, IU y PAR.



Anexo

Calendario de reformas estatutarias

2003

Enero

Febrero

Marzo

Abril

Mayo

Junio

Día 27. Debate sobre el Estado de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Manuel Chaves anuncia la presentación de una propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía

Julio

Agosto

Septiembre

Octubre

Noviembre

Diciembre

Día 16. La Junta de Andalucía hace públicas las bases para la Reforma del Estatuto de Andalucía.

Día 30. Debate monográfico sobre la Reforma en Pleno del Parlamento.

2004

Enero

Febrero

Marzo

Día 14. Elecciones autonómicas.

Abril

Día 20. Debate de investidura de Manuel Chaves como presidente de la Junta de Andalucía.

Mayo

Junio

Días 29 y 30. Se acuerda la composición de la Ponencia de Reforma del Estatuto de Autonomía, constituida en principio por 7 miembros: 3 del PSOE, 2 del PP 1 de IU y 1 del PA.

Julio

Agosto

Septiembre

Día 24. Comienzan los trabajos de la Ponencia con una declaración conjunta.

Octubre

Día 14. Comienzan las comparecencias ante la Comisión.

Noviembre

Comparecencias

Diciembre

Comparecencias

2005

Enero

Febrero

Comparecencias

Marzo

Día 7. Últimas comparecencias ante la Comisión.

Abril

Días 20 y 21. Se acuerda la ampliación de la Ponencia de Reforma del Estatuto a 11 miembros: 4 del PSOE, 3 del PP, 2 de IU y 2 del PA.

Días 27 y 28. Los Grupos Parlamentarios registran sus propuestas de reforma.

Mayo

Día 6. Comienzan las sesiones de trabajo de la ponencia

Junio

Día 23. La Comisión de Desarrollo Estatutario conoce el Primer Informe de la Ponencia.

Julio

Día 8. Las Cortes Valencianas aprueban la Reforma del Estatuto

Agosto**Septiembre**

Continuación de los trabajos de la Ponencia

Día 27. El Congreso admite a trámite la reforma del Estatuto Valenciano

Día 30. El Parlament catalán aprueba el proyecto de Estatuto.

Octubre

Trabajos de la Ponencia

Noviembre

Día 2. El Congreso aprueba la tramitación del Estatuto catalán

Días 7,8 y 9. Debate sobre el Estado de las Autonomías.

Diciembre

Trabajos de la Ponencia

2006**Enero**

Día 30. La Ponencia aprueba su informe sobre la reforma del Estatuto.

Febrero

Día 1. La Ponencia eleva a la Comisión el Informe Definitivo, que es aprobado con 10 votos a favor y 8 en contra.

Día 3. Los Grupos Parlamentarios Socialista e IU-LV CA registran la Proposición de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Día 9. El Congreso aprueba la reforma del Estatuto Valenciano.

El Consejo de Gobierno expresa su criterio favorable a la tramitación.

Día 16. El Pleno aprueba la tramitación de la Proposición.

Marzo

Día 6. Reunión entre los líderes de los cuatro partidos con representación: Chaves, Arenas, Valderas y Álvarez.

Días 6 y 7. Nuevas comparecencias ante la Comisión.

Día 8. El Senado aprueba la reforma del Estatuto Valenciano.

Día 10. El Consejo Consultivo de Andalucía emite dictamen favorable a la Proposición.

Día 24. Finaliza el plazo de presentación de enmiendas al articulado de la Proposición.

Día 30. El Pleno del Congreso aprueba la reforma del Estatuto catalán.

Abril

Día 3. Comienza a trabajar la Ponencia para informar la Propuesta y clasificar las enmiendas.

Día 11. Publicación en BOE de la ley 11/2006, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

Día 17. La Ponencia eleva su Informe a la Comisión.

Día 20. La Comisión de Desarrollo Estatutario aprueba la proposición de ley de reforma del Estatuto de Autonomía.

Día 26. Los Grupos Parlamentarios Popular de Andalucía, IU LV-CA y Andalucista registran escritos con sus votos particulares y enmiendas.

Mayo

Día 2. El Pleno del Parlamento de Andalucía aprueba la Proposición de Reforma del Estatuto de Autonomía, con 61 votos a favor y 36 en contra.

Día 5. La presidenta del Parlamento de Andalucía, María del Mar Moreno, registra la Proposición en las Cortes Generales. Finaliza el proceso en el Parlamento de Andalucía.

Día 30. El Senado aprueba la reforma del Estatuto catalán.

Junio

Día 13. El Parlament Balear aprueba la reforma de su Estatuto de Autonomía

Día 18. Referéndum en Cataluña.

Día 21. Las Cortes de Aragón aprueban la propuesta de reforma de su Estatuto de Autonomía.

Bibliografía

- AGUDO ZAMORA, M., GARCÍA BLESA, J. y LARA VILA, J. L.

La Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Colección Temas de Actualidad, número 3. Centro de Estudios Andaluces. Sevilla, 2005.

- AJA, ELISEO.

El Estado Autonómico (Federalismo y hechos diferenciales). Civitas. Madrid, 2000.

- APARICIO, M. A. [ET AL.]

Derechos y Libertades en los Estados Compuestos. Atelier. Barcelona, 2006.

- BALAGUER CALLEJÓN, F. [ET AL.]

Curso de Derecho Público de Andalucía. Tirant lo Blanch. Valencia, 1996.

- BAÑO LEÓN, JOSÉ MARÍA.

Las Comunidades Autónomas en la Comunidad Europea. Generalitat Valenciana, 1987.

- CÁMARA VILLAR, GREGORIO.

Estudios sobre el Estado social (El Estado Social y la Comunidad Autónoma de Andalucía). Tecnos. Madrid, 1993.

- CASTELLÁ ANDREU, J. M.

La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña, Institut d'Estudis Autonòmics, 2004.

- CLAVERO ARÉVALO, MANUEL.

La España de las autonomías. Madrid, 1978. España: desde el centralismo a las autonomías. Planeta. Barcelona, 1983.

- EMBID IRUJO, ANTONIO.

Los Parlamentos territoriales. Un estudio sobre el régimen jurídico de las Asambleas Legislativas de las CCAA. Tecnos. Madrid, 1987.

- FERRANDO BADÍA, JUAN.

El Estado Unitario, el Federal y el Estado autonómico. Tecnos. Madrid, 1986.

- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.

Estudios sobre autonomías territoriales. Civitas. Madrid, 1985.

- GARCÍA MORILLO, J; PÉREZ TREMPES, P; ZOMOZA PÉREZ, J.

Constitución y financiación autonómica. Tirant lo Blanch. Valencia, 1998.

- GARCÍA ROCA, JAVIER.

Contribución al estudio de la forma territorial del Estado. Universidad Complutense. Madrid, 1985.

- GONZÁLEZ TREVIJANO, P. Y NÚÑEZ RIVERO, C.

El Estado Autonómico. Principios, organización y competencias. Madrid, 1998.

- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, ENRIQUE.

Igualdad y autonomía. Las competencias sobre asociaciones en la jurisprudencia constitucional. Civitas. Madrid, 1999; Comunidades Autónomas y política europea. Civitas. Madrid, 2000.

- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P. [ET AL.]:

La conquista de la autonomía, Parlamento de Andalucía, 2003.

- MORENO FERNÁNDEZ, LUIS.

La federalización de España. Poder político y territorio. Siglo XXI. Madrid, 1997.

- MUÑOZ MACHADO, S.

Derecho Público de las Comunidades Autónomas. Civitas. Madrid, 1982.

- PEMÁN GAVÍN, JUAN.

Igualdad de los ciudadanos y autonomías territoriales. Civitas. Madrid, 1992.

- PÉREZ CALVO, ALBERTO.

Estado autonómico y Comunidad Europea. Tecnos. Madrid, 1993.

- PÉREZ ROYO, JAVIER.

El nuevo modelo de financiación autonómica: análisis exclusivamente constitucional. McGraw and Hill. Madrid, 1997.

- PORRAS NADALES, A. Y RUIZ-RICO, J.J. (DIR.).

El Estatuto de Andalucía. Estudio sistemático. Ariel. Barcelona, 1990.

- RASCÓN ORTEGA J.L., SALAZAR BENÍTEZ, O Y AGUDO ZAMORA, M. Lecciones de Teoría General y de Derecho Constitucional. Ed. El Laberinto. Madrid, 2003.

- RODRÍGUEZ-ARANA J. Y GARCÍA MEXÍA P. (DIRS.)

Curso de Derecho Público de las Comunidades Autónomas. INAP y Ed. Montecorvo. Madrid, 2003.

- ROURA GÓMEZ, SANTIAGO.

Federalismo y justicia constitucional en la Constitución española de 1978. Ed. Biblioteca Nueva, Madrid, 2003.

- RUIZ-RICO, GERARDO.

La forma de gobierno en Andalucía. Tirant lo Blanch. Valencia, 1999.

- SÁEZ HIDALGO, IGNACIO.

La Reforma de los Estatutos de Autonomía. Junta de Castilla y León. Valladolid, 2006.

- SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, JUAN JOSÉ.

Las bases constitucionales del Estado autonómico. McGraw and Hill. Madrid, 1998.

- TEROL BECERRA, MANUEL JOSÉ (Coord.)

El Estado Autonómico In Fieri. Instituto Andaluz de Administración Pública. Sevilla, 2005. La reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía: posibilidades y límites. Instituto Andaluz de Administración Pública. Sevilla, 2005.

- VANDELLI, LUCIANO.

El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas. Instituto de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Madrid, 1982.

- VV.AA.

El funcionamiento del Estado autonómico. Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid, 1996.

- VV.AA.

Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas. Parlamentos Vasco, Catalán, Gallego y Andaluz. Granada, 1984.

01 02 03 04 05 06 07 08 09 10 11

NÚMEROS ANTERIORES

Actualidad 01

Aportaciones para entender el efecto de la inmigración en Andalucía

Actualidad 02

Cómo entender el debate de la Financiación Autonómica

Actualidad 03

La Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía: contexto e inicio

Actualidad 04

Valores democráticos de la II República

Actualidad 05

El gasto y el endeudamiento en las familias españolas

Actualidad 06

¿Es viable el copago en el sistema de financiación sanitaria?

Actualidad 07

La brecha digital de Andalucía

Actualidad 08

Dependencia en personas mayores en Andalucía

Actualidad 09

La política en Andalucía desde una perspectiva de género

Actualidad 10

Propuestas para el uso racional del agua en Andalucía

Actualidad 11

La Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía: la proposición parlamentaria

