

EL DESARROLLO NORMATIVO DEL ESTATUTO DE  
AUTONOMÍA PARA ANDALUCÍA<sup>1</sup>

---

José María Morales Arroyo  
*Catedrático de Derecho Constitucional*  
Universidad de Sevilla

ÍNDICE

1. Introducción. 2. Las condiciones del desarrollo normativo del Estatuto. 3. La producción normativa tras la aprobación del Estatuto de Autonomía. 4. Una valoración necesariamente parcial.

<sup>1</sup> Este texto tiene su origen en una ponencia presentada el 25 de octubre de 2012, al seminario titulado “Las restricciones presupuestarias y el desarrollo del Estatuto de Autonomía para Andalucía”. Con las adaptaciones que son propias a un texto escrito se han mantenido con relativa fidelidad los argumentos que se desarrollaron en aquella sesión.

## I. INTRODUCCIÓN

Las expectativas que se abrían en 2007 tras la entrada en vigor del reformado Estatuto de Autonomía para Andalucía se encuentran a día de hoy bastante disminuidas y parece que su desarrollo y aplicación han pasado a un segundo plano, en la medida que desde la percepción de los ciudadanos empieza a extenderse la idea de que nuestra norma institucional básica y los instrumentos que en ella se facilitan a las instituciones públicas no consiguen acotar o poner freno a las decisiones más duras que se están tomando en el marco de las políticas económicas. Quizás parte del fondo de ese desencanto se localice en las expectativas abiertas por la propia esencia del Estatuto como norma; porque como tal en última instancia se ha acabado configurando y concibiendo como un pacto auspiciado por dos legislativos (el nacional y el autonómico), representantes de dos voluntades democráticas, que al final ha sido ratificado por el cuerpo electoral de Andalucía.

Como resulta conocido, con la nueva norma el legislador estatutario ha intentado con mayor o menor éxito definir *todo lo que Andalucía es*, a través de su definición como Comunidad Autónoma, su construcción como ente democrático, sus objetivos como instrumento de acción política por y para los ciudadanos andaluces y sus relaciones en los contextos institucionales en los que desempeña sus competencias. Es decir, desde esa perspectiva el Estatuto de Autonomía para Andalucía suponía el poner al día, como había ocurrido o estaba sucediendo en otras autonomías, la realidad de la posición alcanzada por Andalucía como Comunidad Autónoma tras 25 años de ejercicio de sus poderes autonómicos. Al tiempo que también se conseguía la juridificación de diversos elementos propios del Estado de las Autonomías, que no se encontraban del todo desarrolladas en normas escritas sino, a veces, en meras prácticas, como las relaciones institucionales, o en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y de los tribunales ordinarios. La incerteza de las premisas del modelo autonómico además de un alto grado de inseguridad ha supuesto en la práctica una puerta abierta

a la conflictividad entre instituciones estatales y autonómicas y a la excesiva litigiosidad<sup>1</sup>.

Con independencia del mayor o menor entusiasmo manifestado por la ciudadanía andaluza hacia el renovado texto estatutario, éste ha supuesto un esfuerzo de formalización, que, por supuesto, presenta ventajas y desventajas.

Entre las principales ventajas se puede señalar la evidente de que a diferencia de 1982 el Estatuto de Autonomía no comenzaba a aplicarse en el vacío, sino sobre una realidad jurídica, política y social consolidada. No resultaba preciso empezar desde cero, inventando un sistema que encajara la nueva realidad institucional andaluza en un Estado que se encontraba en un emergente e incierto proceso de descentralización. La norma institucional básica comenzaba a funcionar sobre toda esa experiencia previa para a partir de ella, perfeccionándola en lo posible, proceder a la construcción de una nueva realidad. En este contexto se integran las palabras, quizás ya preñadas de ingenuidad por los indicadores de la realidad socio-económica del momento, con las que el candidato Manuel Chaves González, iniciaba su discurso de investidura en 2008, cuando afirmaba que

“Andalucía ha avanzado mucho en todos estos años. Pero no vamos a conformarnos con seguir el camino trazado en este tiempo: Vamos a abrir nuevos caminos para continuar avanzando; vamos a explorar las nuevas fronteras de nuestra sociedad para que podamos desarrollarnos en igualdad, y el nuevo Estatuto constituye la mejor herramienta para conseguirlo”<sup>2</sup>.

Mientras que entre las desventajas destacaban poderosamente las rigideces y los hábitos que desde una serie de prejuicios doctrinales y norma-

<sup>1</sup> En las fechas en las que se escriben estas líneas se asiste a un ejemplo evidente de esas zonas de indefinición sobre las que se maneja el modelo de relaciones institucionales entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía, con cruces de acusaciones sobre deslealtad. En julio de 2012, el Tribunal Constitucional procedió a la levantar la suspensión cautelar sobre la Resolución en la que se anunciaba la convocatoria de la denominada “subasta de medicamentos” (ATC 147/2012, de 16 de julio), y el 17 de diciembre del mismo año el alto Tribunal levantó la suspensión cautelar de la convocatoria de la propia subasta; ambas resoluciones provenían de la Consejería de Salud y Bienestar de la Junta de Andalucía y fueron impugnadas en conflicto de competencia por el Gobierno central. De nuevo, en el ejercicio de sus competencias la Dirección de la Gerencia del Servicio Andaluz de Salud ha dictado la Resolución de 20 de diciembre de 2012, por la que se anuncia convocatoria para la selección de medicamentos a dispensar por las oficinas de farmacia de Andalucía, cuando sean prescritos o indicados por principio activo en las recetas médicas y órdenes de dispensación oficiales del Sistema Nacional de Salud (*BOJA*, 250, de 24 de diciembre de 2012), para amparar una nueva convocatoria pública de selección; y, nuevamente, portavoces gubernamentales han anunciado que procederán a la impugnación y suspenderán la subasta prevista (*Diario ABC*, de Sevilla, en su edición de 11 de enero de 2013; cfr. <http://www.abcdesevilla.es/andalucia/20130111/sevi-subasta-medicamentos-andalucia-201301111558.html>).

<sup>2</sup> *DSPA*, Pleno, 2, de 16 de abril de 2008, p. 3.

tivos limitaban en la práctica la capacidad de innovación que el Estatuto podía desplegar como norma originaria con fuerza propia para novar las pautas consolidadas.

En definitiva, el marco jurídico que creaba la reforma estatutaria era nuevo, no era radical ni rompedor, y su desarrollo se abordaba aplicándolo dentro de una estructura excesivamente consolidada.

El conflicto entre la realidad pre-estatutaria y la voluntad estatutaria se ha vislumbrado repetidamente tras los argumentos de diversas resoluciones de Tribunal Constitucional, en las que ciertos dogmas preestablecidos han permitido juzgar e interpretar conservadoramente contenidos normativo de los nuevos estatutos, incluido el andaluz.

Quizás los choques más elocuentes entre la nueva realidad jurídica y la inercia se localizan en los fundamentos de la STC 247/2007, cuando se procede a fijar la eficacia de las reglas sobre derechos y libertades que se han incorporado a los estatutos autonómicos tras las recientes reformas (FF JJ 14 a 18)<sup>3</sup>. O, por ejemplo, en las STC 31/2010 (F J 138) y STC 138/2010 (F J 11), cuando el alto Tribunal ha procedido a valorar la capacidad vinculadora para el Estado y las Comunidades Autónomas que despliegan las normas estatutarias de naturaleza financiera sobre inversiones.

Como en el clásico de Eisenstein, lo viejo se resiste y se impone a lo nuevo, mientras que lo nuevo avanza con dificultad.

El Estatuto como marco que ha dotado a los poderes públicos de una batería de instrumentos jurídicos y políticos para la transformación de la Comunidad Autónoma de Andalucía ha amparado sin discusión el ejercicio que las instituciones de autogobierno han hecho de sus competencias desde la misma VII Legislatura (2004-2008). No obstante, como resulta de sobra conocido, la VIII Legislatura (2008-2012) ha coincidido temporalmente con la progresiva eclosión de la catalogada como “la peor crisis económica que ha sufrido nuestro país” y las competencias financieras de las Comunidades Autónomas se han visto progresivamente limitadas a través de los recortes presupuestarios que peor o mejor se han amparado en las diferentes disposiciones sobre estabilidad presupuestaria<sup>4</sup>.

En consecuencia, la realidad económica condicionada por el régimen restrictivo sobre los límites del endeudamiento se ha terminado convirtien-

<sup>3</sup> Al respecto resulta interesante el comentario de Ángel Rodríguez-Vergara al “Artículo 13. Alcance e interpretación de los derechos y principios”, en P Cruz Villalón y M Medina Guerrero, *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Vol. I (Sevilla: Parlamento de Andalucía, 2012), pp. 234 ss.

<sup>4</sup> La Ley Orgánica 5/2001 y la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria; esta última derogada por el Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre. El régimen sobre la estabilidad se ha anclado constitucionalmente en el art. 135, bajo la redacción dada al precepto a través de la reforma constitucional de septiembre de 2011, y ha sido estrictamente configurada a través de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

do en un elemento más a la hora de diseñar el proceso de puesta en marcha del Estatuto de Autonomía que entra en vigor el 20 de marzo de 2007.

Por supuesto, con estas dificultades, la eficacia irradiante que el nuevo Estatuto de Autonomía debía desplegar sobre el Ordenamiento Jurídico andaluz se ha visto muy matizada y ha reducido sustancialmente la capacidad innovadora que los poderes públicos de Andalucía podrían haber desplegado, utilizando sus competencias conforme a la ordenación definida por el articulado estatutario.

## 2. LAS CONDICIONES DEL DESARROLLO NORMATIVO DEL ESTATUTO

Como punto de partida, conviene aclarar que cuando se hace referencia al avance y el desarrollo estatutarios, se piensa en emprender un camino que va más allá de de la mera modulación del ordenamiento jurídico de Andalucía, como consecuencia de la alternancia o del cambio de dirección política de las instituciones. En otros términos, se intenta aludir a los cambios de la realidad jurídica que en cumplimiento de los mandatos estatutarios no pueden ser eludidos en la acción política desarrollada por los órganos de la Comunidad Autónoma, gobierne quien gobierne.

El análisis de la realidad que se construye como una derivada de la norma institucional básica reformada requiere, nuevamente, que no se pierdan de vista varias ideas.

La primera, que el Estatuto de Autonomía para Andalucía define las vías y los instrumentos para configurar la nueva realidad y deja al libre juego institucional su concreción. Aquí, nuevamente se juega con un modelo de partida que se define en el Estatuto derogado y que se ha construido a través de la experiencia de 25 años de aplicación y desarrollo. En este sentido la doctrina coincide en el hecho de que el modelo institucional se encontraba ya fijado de manera rudimentaria en el art. 152.1 de la Constitución, se había concretado en sus rasgos básicos y de forma incompleta e ineficiente en los arts. 24 a 46 del Estatuto de Autonomía de 1981 y ha sido asumido sólo con ciertos perfiles novedosos en el actual Estatuto<sup>5</sup>.

El modelo parlamentario construido en el nuevo Estatuto ha reforzado la tendencia presidencialista/gubernamental, al tiempo que formalmente ha tratado de mantener la mítica centralidad del Parlamento; cuando en la práctica se ha auspiciado una reducción de su papel en el juego institucional. En el grupo de los ejemplos de esa tendencia se incluyen la

<sup>5</sup> Por todos, Antonio J Porras Nadales, "La forma de Gobierno en Andalucía", en S Muñoz Machado y M Rebollo (dirs.): *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía* (Pamplona: Thomson/Civitas, 2008), pp. 869-904; Javier Pérez Royo, "Capítulo III. El Presidente de la Junta", en M Terol (dir.): *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía* (Valencia: Tirant lo Blanc, 2009), pp. 355-364; y, en esta última obra, José María Morales Arroyo, "Capítulo IV. El Consejo de Gobierno", pp. 365-378, y "Capítulo V. De las relaciones entre el Parlamento y el Consejo de Gobierno", pp. 379-384.

aceptación de la legislación gubernamental (arts. 109 y 110), o el reconocimiento de la autonomía y el liderazgo del Presidente, al que se le dedica autónomamente un capítulo (el Capítulo III) en el Tít. IV, anterior al que regula el Consejo de Gobierno (IV) y se le atribuye la facultad de dirigir políticamente la Comunidad Autónoma (art. 119.2). Mientras que se han mantenido los ineficientes instrumentos de exigencia de responsabilidad parlamentaria (censura constructiva y confianza) que han demostrado hasta la fecha su inoperancia para hacer efectivo el control de la actividad gubernamental (Capítulo V).

La segunda cuestión tiene que ver con el hecho de que la realidad institucional para el ejercicio de las potestades derivadas del Estatuto de Autonomía de Andalucía se ha dibujado más compleja porque se ha dado carta de naturaleza a la intervención de más actores. Ya no basta para entender la realidad institucional y comprender cómo se desarrolla el centrarse en el juego de relaciones configurado entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía. Sino que los jugadores se han ampliado por arriba con las instituciones de la Unión Europea y por debajo con el reconocimiento del papel de los entes locales y el blindaje estatutario de sus competencias (art. 92)<sup>6</sup>.

La tercera premisa viene dada, como ocurriera en el texto originario del Estatuto, por la circunstancia de que el desarrollo estatutario requiere a cada actor institucional que asuma el papel político y jurídico que le asignen los actuales artículos 42 y siguientes. Aquí, de nuevo, la atribución de roles se zanja con un refuerzo formal del ámbito competencial del Gobierno andaluz en detrimento de la institución parlamentaria. De un lado, se produce la incursión de las disposiciones gubernamentales en el ámbito de la legislación. De otro lado, asumiendo una dilatada crítica de la doctrina de derecho administrativo con respecto a la regulación de 1981, se verifica una definición más atinada del papel de la potestad reglamentaria del gobierno y su conexión con la pluralidad de normas con capacidad para completar y desarrollar el articulado estatutario. Y, por último, la asunción de la capacidad autonómica para la aplicación de

<sup>6</sup> Como ha destacado recientemente Ruiz-Rico. “la regulación bastante detallada que ofrece por primera vez el Estatuto sobre las que cabría denominar competencia municipales «nucleares» (art. 92 EAAAnd). Este catálogo de competencias «propias» de los entes locales se convierte así en un parámetro sustantivo con el cual se llega a delimitar simultáneamente el perfil de los espacios competenciales de las demás administraciones territoriales, configurando unas reglas de atribución funcional de obligado cumplimiento no sólo para las leyes ordinarias (estatales y autonómicas), sino de igual modo para la ley básica, presente y futura, del Estado” [“Título III. Organización Territorial de la Comunidad Autónoma”, en P Cruz Villalón y M Medina Guerrero, *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*. Vol. II (Sevilla: Parlamento de Andalucía, 2012), p. 1422]. También se recomienda la lectura de los comentarios a los arts. 91 y 92, realizada en la misma obra y volumen por O Salazar Benítez (pp. 1459-1490).

las normas y las políticas de la Unión Europea abre el campo de las consideradas *competencias ejecutivas*, en las que el Parlamento de Andalucía acaba asumiendo meras facultades de control del ejercicio que de ellas haga el Gobierno.

A partir del contexto descrito, sin omitir las interferencias prácticas derivadas de la crisis económica y jurídicas a partir de la rigidez en la interpretación del principio constitucional de estabilidad, se obtiene una imagen bastante aproximada de la situación en la que se está produciendo el desarrollo normativo del Estatuto de Autonomía para Andalucía; incluso, como es objeto de este trabajo, cuando se trata de valorar los términos con los que el Parlamento y el Gobierno de Andalucía han utilizado sus competencias legisladoras para cumplir tal fin. Evidentemente, para conseguir una visión completa del cuadro, también sería conveniente abordar un análisis de cómo en el desarrollo del Estatuto se han venido comportando tanto las instituciones estatales, como las autonómicas, especialmente a partir del debate interpretativo en torno al art. 135 de la Constitución y el parámetro de la estabilidad<sup>7</sup>. Pero ese perfil va a constituir el objeto de otros trabajos incluidos en esta monografía. Así pues, estas páginas se centrarán a partir de ahora en el desarrollo de un análisis cuantitativo y cualitativo de esa tarea legisladora desde la perspectiva del ejercicio de las competencias estatutarias por el Parlamento y el Gobierno andaluz, y se intentarán extraer algunas conclusiones en torno al modelo resultante, una vez que conocemos someramente el modelo dibujado en abstracto por el Estatuto reformado.

<sup>7</sup> Llamativa, redundante y de constitucionalidad cuestionable resulta la Disposición Adicional 3ª de la LO 2/2012, de 27 de abril, dedicada al *Control de Constitucionalidad*, y que en dos apartados intenta incluir esta norma en el *bloque de la constitucionalidad*: “1. En los términos previstos en la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional podrán impugnarse ante el Tribunal Constitucional tanto las leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas como las disposiciones normativas sin fuerza de ley y resoluciones emanadas de cualquier órgano de las Comunidades Autónomas que vulneren los principios establecidos en el artículo 135 de la Constitución y desarrollados en la presente Ley. 2. En el caso de que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 161.2 de la Constitución, la impugnación de una Ley de Presupuestos produzca la suspensión de su vigencia se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los Presupuestos del ejercicio siguiente al impugnado, hasta la aprobación de una ley que derogue, modifique o sustituya las disposiciones impugnadas o, en su caso, hasta el levantamiento de la suspensión de la ley impugnada”.

### 3. LA PRODUCCIÓN NORMATIVA TRAS LA APROBACIÓN DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA

El inicio del análisis de la producción normativa de Andalucía requiere un simple vistazo cuantitativa a la actividad legislatadora realizada en la Comunidad Autónoma a lo largo de las tres legislaturas en las que ha regido el Estatuto reformado, las Legislaturas VII (2004-2008), VIII (2008-2012) y IX (2012-continúa).

NORMAS CON RANGO DE LEY APROBADAS

LEGISLATURA	NORMAS APROBADAS
VII	55
VIII	60
IX	8
Total	123

Estos datos así en abstracto no nos dicen mucho y encajarían en los parámetros habituales de producción legislativa de mandatos anteriores. La diferencia entre la VII y la VIII legislaturas puede explicarse entre otras razones porque las instituciones dedicaron una parte importante de su tiempo a la tramitación de la reforma estatutaria.

Mientras que el aún escaso número de normas aprobadas en lo que llevamos de IX Legislatura se explica por la contrastada pauta de que la actividad legislatadora y sus resultados se incrementan a medida que avanza el mandato, alcanzando sus resultados más relevantes en los dos últimos años de gobierno como consecuencia de que el Parlamento culmina con la tramitación de las iniciativas que se han ido presentando. No llega en el momento de escribir estas líneas a completarse un año desde las elecciones de mayo de 2012 y, en consecuencia, el programa político de un Gobierno, se encuentra todavía en los primeros pasos de su definición en los aspectos legislativos. También, marca su impronta en esta cuestión el dato de que en 2012 haya echado a andar un Gobierno de coalición, que se separa sustancialmente de la experiencia de los gobiernos monocolors apoyados en una mayoría parlamentaria absoluta, que pilotaron los dos periodos anteriores y se encargaron inicialmente a interpretar, aplicar y desarrollar los mandatos estatutarios.

En cambio, los datos desagregados adquieren un mayor interés en la medida que ofrecen pautas sobre el ejercicio de las competencias normativas del Gobierno y del Parlamento de Andalucía. Para tener una idea más aproximada se precisa añadir a los datos generales una variante que aparece en el nuevo texto estatutario: la capacidad para dictar normas con rango de ley deja de ser exclusiva del Parlamento de Andalucía, compartiéndola con el Gobierno conforme a los arts. 109 (Decretos Legislativos) y 110 (Decretos-Leyes).

NORMAS CON RANGO LEGAL

LEGISLATURA	LEYES	DECRETOS LEYES	DECRETOS LEGISLATIVOS	TOTAL
VII	55	-	-	55
VIII	40	15	5	60
IX	3	5	-	8
Total	98	20	5	123

Una última cuestión que no conviene olvidar antes de proceder a inferir conclusiones alarmantes viene dada por la normalidad con la que en los actuales regímenes parlamentarios el Gobierno y la mayoría parlamentaria se han apropiado del control de la agenda legislativa como un medio más que les permite el cumplimiento ordenado del programa de gobierno que sustentó el proceso de investidura.

3.1. Una vez aceptada esta realidad de una manera pragmática se comprueba de partida que mientras en la primera de las legislaturas en las que se inicia la aplicación del Estatuto de Autonomía reformado la mayoría y su gobierno no creyeron necesario recurrir al uso de la legislación gubernamental, en las posteriores (una de mayoría absoluta y la otra de mayoría coalicional) se hace un profuso uso de dicha categoría normativa para completar la acción de gobierno.

En la VIII Legislatura, en la que el gobierno monocolor que dirige la Comunidad Autónoma goza de una holgada mayoría absoluta, una tercera parte de las normas con rango de ley aprobadas procedieron de una decisión del Gobierno, no del Parlamento y un 25 % de ellas (decretos-leyes) fueron introducidas directamente por la institución gubernamental en el Ordenamiento jurídico de Andalucía y con posterioridad fueron ratificadas por la mayoría parlamentaria.

Para una mejor percepción de la evolución que la actividad legislativa sigue durante esa Legislatura se puede proceder a desagregar las cifras año por año.

DISPOSICIONES EN LA VIII LEGISLATURA

	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL
Leyes	3	5	12	18	2	40
D-L	2	3	7	3	-	15
DLegisl	-	1	1	-	3	5
Total	5	9	20	21	5	60

En los términos descritos por la experiencia, según se ha comentado con anterioridad, hasta el año 2011, último completo de la Legislatura, no se verifica una clara preponderancia de la normación parlamentaria sobre

la gubernamental<sup>8</sup>, como consecuencia del resultado del trabajo de la mayoría en el Parlamento dentro de ese mandato.

3.2. Los datos expuestos deben, además, completarse con la referencia a dos realidades que añaden claridad a la situación de preponderancia del Gobierno sobre la agenda legislativa.

En primer lugar, de las 40 leyes que se han aprobado en este periodo por el Parlamento de Andalucía, 34 de ellas procedían de iniciativa gubernamental (proyectos de ley) y tan sólo 6 han iniciado su trayectoria parlamentaria como proposiciones de ley.

Y, en segundo lugar, de esas 34 leyes que se aprobaron a partir de propuesta gubernamental, 9 procedían directamente de decretos-leyes que se deciden tramitar, una vez convalidados por el Parlamento de Andalucía, a través del procedimiento previsto en el inciso final del art. 110.2 del Estatuto de Autonomía.

Por lo demás, no se puede afirmar que las instituciones de autogobierno hayan dejado de lado la tarea de continuar con desarrollo del Estatuto. Como se comprueba con un simple repaso de las leyes aprobadas, las instituciones de autogobierno han realizado un esfuerzo por regular cuestiones importantes para la vida de la ciudadanía andaluza a partir de las prescripciones estatutarias en paralelo a las medidas tomadas para hacer frente a la crisis socioeconómica<sup>9</sup>.

3.3. La pauta sobre el uso del decreto-ley ha tenido continuidad en la Legislatura en curso, pues de las ocho normas con rango de ley introducidas en el año 2012 en el Ordenamiento jurídico andaluz<sup>10</sup>, 5 de ellas se han aprobado como normas gubernamentales de urgencia y, sólo, 3 como leyes parlamentarias, con la singularidad de que dos de ellas (la Leyes 3 y 4 de

<sup>8</sup> Los porcentajes entre Ley y Decreto-ley resultan significativos: un 60 frente a un 40 por ciento en 2008, un 62 frente a un 37 por ciento en 2009, un 63 frente a un 36 por ciento en 2010 y un 85 frente a un 15 por ciento en 2011.

<sup>9</sup> Con una enumeración apresurada se han regulado cuestiones como la Salud Pública (Ley 16/2011), el Trabajo Autónomo (Ley 15/2011), una nueva ordenación de las Sociedades Cooperativas (Ley 14/2011), el Turismo (Ley 13/2011), el uso de la Lengua de Signos (Ley 11/2013), asistencia a las Víctimas andaluzas del Terrorismo (Ley 10/2010), el régimen de las competencias en Aguas (Ley 9/2010), el régimen de los Documentos, Archivos y Patrimonio Documental (Ley 7/2011), la Dehesa (Ley 7/2010), el Olivar (Ley 5/2011), la Autonomía local (Ley 5/2010), la calidad Agroalimentaria y Pesquera (Ley 2/2011), derecho a la muerte digna (Ley 2/2010), el Derecho a la Vivienda (Ley 1/2010) y la reguladora de la Mediación familiar (Ley 1/2009).

<sup>10</sup> Hasta el momento de redactar estas líneas en el año 2013 sólo ha visto la luz una norma con rango de Ley, el Decreto Legislativo 1/2013, de 8 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Andaluza de Universidades (BOJA, 8, de 11 de enero de 2013).

2012) lo fueron como consecuencia de la tramitación de los Decretos-leyes 1 y 2 del mismo año 2012 y la tercera es la norma con la que se aprueban los presupuestos de la Comunidad Autónoma para el año 2013.

La referencia a la práctica seguida en esa anualidad cuestiona, además, la razonabilidad de una de las explicaciones o de los dogmas que se usan de una manera reiterada y acrítica para sostener la necesidad de habilitar al Gobierno para que tome medidas legislativas de urgencia y, en consecuencia, esté autorizado a dictar decretos-leyes: la necesidad de regular con urgencia una realidad social con una disposición de naturaleza legal frente a la lentitud demostrada del proceder parlamentario.

En este caso, desde la perspectiva del problema que fundamenta la obra en la que se inserta este trabajo –la reflexión sobre los términos en los que las dificultades económicas afectan al desarrollo de la norma estatutaria andaluza–, el fin de la eficacia normadora podría explicar la multiplicación de la legislación gubernamental de urgencia a medida que se ha ido agudizando la situación de deterioro social y económico como consecuencia de la crisis. Así se ofrece una respuesta rápida a situaciones cada vez más imprevistas. Pero, a este respecto, según la descrita experiencia del año 2012, entre los dos primeros decretos-leyes y su sustitución por leyes parlamentarias de “conversión” transcurren apenas 3 meses, incluyendo en este espacio temporal el mes de agosto, en el que el Parlamento de Andalucía se encontró en periodo de vacaciones<sup>11</sup>. Por lo tanto, cuando predomina una voluntad política clara, la vida parlamentaria da respuestas en tiempos razonables.

3.4. El contraste del comportamiento desplegado por los legisladores en la Séptima y las posteriores legislaturas permite detectar diferencias sustanciales de interés.

También en la aquella Legislatura, en la que el Gobierno contó con mayoría absoluta, se verificó la máxima del control de la agenda legislativa para satisfacer los intereses gubernamentales. En consecuencia, tan sólo 6 de las 55 leyes aprobadas en ese mandato lo fueron a partir de iniciativas parlamentarias, mientras que las 49 restantes se tramitaron como consecuencia de proyectos de ley.

La Legislatura fue singular porque las reglas sobre producción normativa cambiaron una vez que se produjo la entrada en vigor del Estatuto reformado. En este contexto se destaca que de las mencionadas 55 leyes, 24 de ellas fueron aprobadas en el año 2007. En concreto, para ser más precisos

<sup>11</sup> Los 9 decretos-leyes convertidos en ley tras tramitación parlamentaria en la VIII Legislatura necesitaron diferente tiempo. Predomina el plazo de 5 meses (4 decretos); pero en tres ocasiones se aprobaron las leyes en 3 meses o menos (2 meses en dos ocasiones) y en otras dos ocasiones se superaron los 5 meses (6 y 9 meses para aprobar la ley, respectivamente).

de esas 24 leyes, 20 de ellas se promulgaron una vez que hubo entrado en vigor el Estatuto de Autonomía reformado. Pues bien, salvo en los casos de la Ley de Presupuestos (Ley 24/2007) y la Ley que procedió a la reforma del régimen de la Universidad Internacional de Andalucía (Ley 15/2007), las 18 restantes se pueden considerar normas que desarrollan de manera directa las nuevas disposiciones estatutarias<sup>12</sup>. Aunque resulte evidente que la tramitación de algunas de estas leyes se inició con anterioridad a la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía, lo cierto es que ya dentro del proceso de su elaboración se fueron introduciendo los criterios necesarios para respetar las exigencias de la nueva norma institucional básica.

En ese esfuerzo que las instituciones de autogobierno hicieron en un breve plazo de tiempo para desarrollar y aplicar el Estatuto *no se estimó necesario el recurso a la categoría normativa del Decreto-ley*. El autor ordinario de la ley, el Parlamento de Andalucía, en tiempos razonables tramitó y elaboró las disposiciones que la nueva realidad demandaba.

3.5. Para testar la descrita preponderancia gubernamental sobre la agenda legislativa y la incidencia de la situación de crisis sobre la producción normativa, resulta conveniente echar un vistazo al dato de si se está verificando o no un uso abusivo de las denominadas “leyes ómnibus” o, en términos del Tribunal Constitucional, “leyes complejas, multisectoriales o de contenido heterogéneo”<sup>13</sup>; es decir, textos normativos en los que se procede con escasa sistemática a reformar un grupo de textos jurídicos diferentes de materias heterogéneas. Durante bastante tiempo han gozado de esta naturaleza las frecuentes “leyes de acompañamiento” que se tramitaban y aprobaban en paralelo a la ley anual de presupuestos. En el marco de la configuración de la agenda legislativa desde la perspectiva gubernamental se presenta como un instrumento cada vez más requerido y usado, a medio camino entre la improvisación y la necesidad, y, desde luego, se puede considerar un evidente ejemplo de la mala calidad del producto legislati-

<sup>12</sup> Leyes como: Ley 23/2007: Crea la Agencia Tributaria de Andalucía; Ley 22/2007 (Farmacias); Ley 21/2007 (Régimen jurídico de los puertos de Andalucía); Ley 20/2007 (Consejo Andaluz de Concertación Local); Ley 19/2007 (Designación de Senadores); Ley 18/2007 (RTVA); Ley 17/2007 (Educación); Ley 16/2007 (Ciencia y Conocimiento); Ley 14/2007 (Patrimonio Histórico); Ley 13/2007 (Prevención y protección integral contra la violencia de género); Ley 12/2007 (Promoción de la igualdad de género); Ley 11/2007 (Consejo genético, protección de las personas que se sometan a análisis genéticos y banco de ADN); Ley 10/2007 (Protección del origen y la calidad del vino); Ley 9/2007 (Administración de la Junta de Andalucía); Ley 6/2007 (Promoción y defensa de la competencia); y Ley 5/2007 (Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico).

<sup>13</sup> STC 126/1987, F J 5.

vo<sup>14</sup>. Por lo demás, cuando este tipo de normas entra en el ordenamiento jurídico crean cierta situación de inseguridad en torno a las disposiciones que quedan derogadas o modificadas y con qué alcance.

En la VIII Legislatura, se puede afirmar que 6 de las leyes aprobadas por el Parlamento de Andalucía, todas ellas procedentes de previos decretos-leyes gubernamentales, se pueden considerar incluidas dentro de esta categoría; mientras que otras 2 leyes de similar procedencia gubernamental de la IX Legislatura se encuadran también en este grupo. Por su parte, en el campo del decreto-ley, de los 15 que entraron en vigor en la VIII Legislatura, al menos, 11 presentan esa estructura de agregación heterogénea de disposiciones diversas; y en la IX cumplen esos parámetros 4 de los 5 aprobados hasta el momento de redactar estas líneas<sup>15</sup>.

Para conocer el alcance de la magnitud de los grados de heterogeneidad demostrados por las mencionadas disposiciones, sin verificar un análisis más detallado de la profundidad de la actuación normativa, baste mencionar que las Leyes 3/2010 y 11/2010 reformaron 17 normas con rango de ley, la Ley 4/2011 modificó 13 normas con rango de ley, la Ley 4/2011 hizo lo mismo con 7 disposiciones y las Leyes 1/2011 y 3/2012 modificaron cada una 4 normas<sup>16</sup>.

#### 4. UNA VALORACIÓN NECESARIAMENTE PARCIAL

Una crónica tan somera como la desgranada en estas páginas permite desde una perspectiva institucional confirmar en la práctica la tendencia que ya se apuntaba en la normativa estatutaria. El refuerzo jurídico de la

<sup>14</sup> Por ejemplificar lo cuestionable de esta práctica, la I.O 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular, incluye entre los motivos de inadmisión “el hecho de que el texto de la Proposición verse sobre materias manifiestamente distintas y carentes de homogeneidad entre sí” (art. 5.2.c). Sobre la constitucionalidad de las leyes transversales o multisectoriales se ha pronunciado de manera favorable el Tribunal Constitucional en la STC 136/2011, F J 3; aunque también entre sus argumentos se cuestionen por su calidad técnica.

<sup>15</sup> No obstante, el único texto normativo que no se incluye en la categoría estudiada, el Decreto-ley 4/2012, de 16 de octubre, denominado “de medidas extraordinarias y urgentes en materia de protección socio-laboral a ex-trabajadores y ex-trabajadoras andaluces afectados por procesos de reestructuración de empresas y sectores en crisis”, también es utilizado por el Gobierno de Andalucía para suspender los procesos de renovación de los órganos de las Cajas de Ahorro de Andalucía (Disp. Adicional 5ª) y para modificar la Ley 5/1997, del Consejo Económico y Social (Disp. Final 1ª), demostrando de nuevo con ello una pésima técnica de construcción legislativa y un cierto desprecio por el legislador ordinario.

<sup>16</sup> El Gobierno ha sido algo más cuidadoso a la hora de proceder a intervenciones masivas en el ordenamiento a la hora de crear decretos-leyes, en la medida que carece de la habilitación legislativa general con la que cuenta en el Estatuto el Parlamento de Andalucía. No obstante, a través del Decreto-ley 3/2009 se modificaron 15 disposiciones de rango legal y con el Decreto-ley 4/2010 se modificaron 8 disposiciones de rango similar.

posición del Gobierno andaluz se ha hecho inevitable y se ha reafirmado a medida que se ha verificado el avance del deterioro de la situación social y económica en España y Andalucía. Una afirmación que, sin duda, encaja con las reflexiones contenidas en otros trabajos de esta obra, y que desconocemos hasta dónde llegara en la medida que a día de hoy resultan ignotos los extremos a los que llegará ese deterioro de la realidad socioeconómica.

En el ámbito de la normación con rango de ley, un sistema jurídico como el andaluz que en el pasado había respondido de manera adecuada a las dificultades sociales que se habían ido presentando, sin el recurso a la legislación gubernamental de urgencia, y que, incluso, había superado los primeros trances de la implantación del nuevo modelo estatutario sin escamotear la tramitación parlamentaria de la ley, de repente, a partir del año 2009, parece que no podría sobrevivir sin el instrumento normativo que supone el decreto-ley.

La sola proliferación de este tipo de normas gubernamentales por si misma se puede concebir como un síntoma de en qué términos la situación económica hace mella en el reparto y el ejercicio de las competencias entre nuestras instituciones, e incide dentro de la línea apuntada del refuerzo de la posición gubernamental. El fenómeno se podría explicar en clave comparada porque también se ha disparado la producción de normas de urgencia gubernamentales en las instituciones centrales del Estado, como demuestra la tabla adjunta<sup>17</sup>; en los dos años de cambio de gobierno zaran-deados por la crisis (2008 y 2012) las normas gubernamentales de urgencia incluso han superado a aquellas de origen parlamentario.

NORMAS PARLAMENTARIAS Y GUBERNAMENTALES DEL ESTADO

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Leyes	72	6	32	53	50	25	0	238
DL	11	10	14	14	20	29	2	100
Total	83	16	46	67	70	54	2	338

<sup>17</sup> En números absolutos, en el año 2012 el número de normas gubernamentales resulta superior a las de las disposiciones surgidas de la voluntad de las Cortes Generales. No obstante, los datos porcentuales también ofrecen una aceptable visión de la relación gobierno/parlamento en el ejercicio de sus potestades normativas. En el año 2007, la ley supone el 86,74 % de la producción de normas con rango de ley, mientras que el decreto-ley supone el 12,25 %; y en los años sucesivos: en 2008 el 37,5 % frente al 62,5%; en 2009 el 69,56 % frente al 30,43 %; en 2010 el 79,10 % frente al 20,89 %; en 2011 el 71,42 % frente al 28,57 %; y en 2012, año en el que se inicia la andadura de un nuevo Gobierno con mayoría absoluta, el 46,29 % frente al 53,70 %.

No obstante, la crisis por sí misma no puede ser razón suficiente para el abuso de las normas gubernamentales de urgencia, sino que deben incidir otras variantes que no se llegan a comprender en su totalidad. Un gobierno como el constituido en la VIII Legislatura en Andalucía, con el control de la agenda legislativa que le confiere la investidura parlamentaria y que le garantiza una cómoda mayoría absoluta puede, como se ha demostrado en estas páginas, obtener leyes perfectamente debatidas en dos o tres meses, que se ajusten a las preferencias y necesidades exigidas por la realidad y a gusto de las premisas programáticas y objetivos del Ejecutivo. Tampoco, aunque se trate de un gobierno de coalición, parece necesario el recurso reiterado a la emisión de decretos-leyes que se está siguiendo en la IX Legislatura, dado que, de nuevo, entre las dos fuerzas superan con holgura la mayoría absoluta de diputados.

Desde una perspectiva funcional, el regular una cuestión a través de un decreto-ley reduce el debate sobre la idoneidad de su contenido al seno del Consejo de Gobierno y limita el control parlamentario al momento de la convalidación, salvo que se acepte su tramitación conforme al procedimiento del art. 110.2 del Estatuto. A cualquier gobierno su uso le aporta la ventaja de minimizar los frentes del debate ante la opinión pública, algo que se agradece cuando se trata de medidas impopulares, y a un gobierno de coalición le evita, además, el malestar de que algunos de los diputados de las fuerzas asociadas se pueda sentir incómodo con partes del texto legislativo y hacerlo público su descontento en el marco de la tramitación parlamentaria.

En definitiva, gusten o no gusten las conclusiones parece evidente que las razones que marcan el uso de los instrumentos normativos dispuestos en el Estatuto en el sentido descrito se localizan en última instancia en la situación económica del momento, más claramente cuando se comprueba que esa necesidad no eclosiona hasta la VIII Legislatura. El marco socioeconómico y ciertas decisiones de los órganos centrales del Estado condicionan el ejercicio que de las competencias autonómicas hacen las instituciones de autogobierno andaluzas y, bien porque se requieran respuestas rápidas para los problemas coyunturales, bien porque se pretenden minimizar las consecuencias desfavorables que conlleva el contenido de ciertas decisiones, desde una perspectiva legislativa el Parlamento y el Gobierno de Andalucía se comportan de la manera descrita.

Pero, también se considera que no sólo la situación económica explica el comportamiento de las instituciones de autogobierno de Andalucía a la hora de escoger y utilizar los instrumentos normativos que deja a su alcance el Estatuto de Autonomía, y que posiblemente intervienen también en su elección factores relacionados con la disminución del control político y parlamentario, con la dinámica de los equilibrios entre las fuerzas coaligadas y un cierto gusto por un instrumento de acción gubernamental

que garantiza una intervención directa en diversos sectores sociales, sin el engorroso contratiempo de la negociación, sea mínima o máxima, en sede parlamentaria. Desde esta última perspectiva, si el decreto-ley fuese el único instrumento para tomar medidas eficaces en este contexto de crisis, cabría preguntarse sobre cómo consiguen salir adelante aquellas comunidades autónomas cuyos estatutos no admiten en su articulado el recurso a esa categoría normativa.

Mairena del Aljarafe, 5 de febrero de 2013