

# Nuevas leyes para una nueva sociedad

Ana M. Carmona Contreras

## Consideraciones preliminares

La Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, en la que se contiene el Estatuto de Autonomía para Andalucía no solo puso fin a uno de los momentos más trascendentales en la historia de nuestra Comunidad sino que, asimismo, marcó el inicio de una nueva y no menos importante etapa. En efecto, con el Estatuto de Carmona se cierra la intensa experiencia en pro del autogobierno pleno (previsto en el artículo 151 de la Constitución) y a favor de la incorporación de Andalucía al grupo de Comunidades Autónomas denominadas 'históricas', cuyo punto más relevante fue el referéndum para la aprobación de la iniciativa autonómica celebrado el 28 de febrero de 1980.

Tomando como referencia el abrumador espaldarazo dado por la ciudadanía andaluza a la voluntad autonómica, se puso en marcha —siguiendo el procedimiento constitucionalmente previsto— el proceso de elaboración y aprobación del Estatuto de autonomía, la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma. Con ello, se sienta el precedente normativo imprescindible, la condición *sine qua non* que va a permitir el ulterior desarrollo normativo del ordenamiento jurídico andaluz. En el momento actual, tras 25 años de vigencia de las disposiciones estatutarias, nuestro ordenamiento autonómico cuenta con un fecundo corpus legislativo, gracias al cual la mayor parte de las previsiones estatutarias han recibido su correspondiente desarrollo y concreción. Al análisis y valoración de los hitos legislativos fundamentales producidos a lo largo de los 25 años de experiencia autonómica en Andalucía, dedicamos las siguientes páginas.

## Leyes relativas a instituciones y órganos autonómicos

La producción de leyes en el ámbito institucional de nuestra Comunidad Autónoma sin ser particularmente extensa, desde un punto de vista cuantitativo, presenta, sin embargo, una relevancia fundamental. Ello es así porque, gracias a esta actividad legislativa, el tejido orgánico autonómico diseñado por el Estatuto va a dotarse de inmediata operatividad en la práctica. Junto a esta primordial tarea de desarrollo estatutario, el legislador andaluz ha desplegado una intensa actividad normativa, introduciendo en el cuadro institucional de nuestra Comunidad una serie de entidades (no contempladas por el Estatuto), gracias a las que el panorama orgánico se enriquece sustancialmente.

Abren la serie normativa dos leyes referidas al Gobierno, la **Ley 6/1983, de 21 de julio, del Gobierno y la Administración y la reciente Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma**. Esta última deroga parcialmente algunos aspectos fundamentales de aquella; en unos supuestos, la modificación viene impuesta por la necesidad de adaptar la configuración del Ejecutivo andaluz a las nuevas circunstancias emergidas en la Comunidad a

lo largo del tiempo (integración en la Unión Europea, proyección internacional de la CA, etc.), mientras que en otros, se introduce una nueva orientación de la materia regulada (por ejemplo, la supresión de la figura del presidente interino o la introducción de la institución del gobierno en funciones).

Por lo que respecta al Gobierno, la Ley procede a distinguir entre el Presidente, en tanto que órgano unipersonal que ocupa el vértice del mismo (máxima autoridad en la Comunidad, representante de la misma de cara al exterior y, asimismo, del Estado en el territorio autonómico), y el Consejo de Gobierno, esto es, el órgano colegiado integrado por los consejeros nombrados por el Presidente y al servicio del mismo. Empezando por la figura del Presidente, resulta especialmente significativa la reiteración que la Ley lleva a cabo con respecto a la regulación que de la cuestión de su elección (*investidura*) por el Parlamento de Andalucía lleva a cabo el Reglamento de dicha cámara. Tratándose de una cuestión reservada en exclusiva a dicha normativa, cualquier otra previsión legal no tiene más opción que la de limitarse a la mera reiteración, resultando inhábil para introducir ninguna modificación. Otra cuestión digna de ser mencionada es la previsión de la figura del Presidente suplente, para casos de incapacidad temporal que afecten al titular. Se establece un sistema de sustitución automática a favor de las Vicepresidencias, si las hubiere, por su orden y, de no existir, por las de las Consejerías, según su orden. En cuanto a las funciones reconocidas, estas son ciertamente exiguas, limitándose únicamente a la gestión de asuntos de trámite, salvo casos de urgencia debidamente acreditados. Debe resaltarse que, frente al criterio de limitación temporal (no más de cuatro meses) que inspiraba la anterior regulación del presidente interino, en la actual normativa, no se establece indicación alguna con respecto a la duración máxima de esta situación que, en cualquier caso, ha de considerarse, por definición, transitoria.

Abundando en el elenco de facultades atribuidas al Presidente de la Junta, se mantiene el poder de disolución anticipada del Parlamento (no previsto originariamente por la Ley de 1983 e introducida por la Ley de 1994). Gracias a tal modificación viene a colmarse la existencia de una importante laguna estatutaria en este punto. Ni cuando el Estatuto regula la duración de la legislatura (vid. artículo 26.2 'El Parlamento se elige por cuatro años') ni, asimismo, cuando enumera los poderes presidenciales (vid. artículos 55 y 56) se establece nada al respecto. En cuanto a la configuración legal del poder de disolución, se observa una acusada tendencia a la reproducción literal de las previsiones constitucionales en la materia (artículo 115 CE); ejercicio discrecional por el presidente del Ejecutivo bajo su exclusiva responsabilidad; no ejercicio durante una moción de censura; obligación de incorporar, como contenido necesario, en el decreto de disolución, la fecha de las elecciones; necesidad de dejar transcurrir al menos un año desde la última disolución antes de proceder a otra.

Pasando ya a la figura del Consejo de Gobierno, órgano colegiado que integra el poder ejecutivo, su tratamiento por la nueva normativa legal aparece cuajado de interesantes novedades: en primer lugar, de

## Desarrollo legislativo

cara a su formación, se introduce el principio de la necesaria paridad entre sus componentes. De esta forma, se avanza un paso más en la eliminación de la secular situación de inferioridad en la que se encuentra la mujer en nuestro país y también en Andalucía. Otra fundamental novedad, que pone de manifiesto la adecuación a las nuevas condiciones en las que se desarrollan los procesos de decisión en la actualidad, es la presencia de una regulación más flexible de la actuación del Consejo de Gobierno. Nos referimos fundamentalmente a la previsión de utilización de medios telemáticos, admitiéndose la posibilidad de que se celebren reuniones sin necesidad de la presencia física de todos sus miembros y, asimismo, a la posibilidad de que tanto la documentación como la información se transmitan utilizando tales medios. Asimismo, y como novedad, proceden a regularse por primera vez las funciones de la Secretaría del Consejo de Gobierno.

También en el terreno de las innovaciones, emerge la figura del Gobierno en funciones (anteriormente no contemplado por la Ley de 1983), quedando especificadas las atribuciones reconocidas tanto al Presidente del gobierno como a los consejeros. Coherentemente con la naturaleza no ordinaria de la situación, el elenco de facultades aparece referido a actuaciones de carácter necesario, excluyéndose aquellas otras que entran en el ámbito de la función de impulso gubernamental.

En cuanto al régimen de las funciones y actos del Gobierno, especial atención se dedica al ejercicio de la iniciativa legislativa (materia reservada al reglamento parlamentario) y de la potestad reglamentaria. Especial énfasis merece la cuestión de la participación ciudadana en la elaboración de las normas.

La actividad del poder ejecutivo, entendido en sentido amplio (esto es, comprendiendo también a la Administración como aparato burocrático) viene a completarse a través de las funciones desplegadas por dos órganos integrados en su ámbito. Nos referimos al Consejo Consultivo y al Consejo Económico y Social, ambos introducidos *ex novo* por sendas leyes del Parlamento andaluz en defecto de previsiones estatutarias al respecto. Con respecto al primero, la **Ley 8/1993, de 19 de octubre Consejo consultivo**, presenta un órgano que se configura a imagen y semejanza del Consejo de Estado. Esa tendencia mimética, por lo demás, se reafirma en la reciente reforma que de esta institución ha llevado a cabo la **Ley 4/2005, de 8 de abril**, en la que la composición del Consejo ha sido modificada siguiendo la tendencia innovadora marcada por la reforma operada en el ámbito estatal (quizás el ejemplo más significativo en este sentido sea la incorporación, como miembros permanentes, de los expresidentes de la Junta de Andalucía).

El Consejo aparece definido como el "superior órgano consultivo del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía", cuyas funciones genéricas se cifran en "velar por la observancia de la Constitución, el Estatuto de autonomía y el resto del ordenamiento jurídico". La autonomía orgánica y funcional de dicho órgano son principios fundamentales al servicio

de la garantía de la objetividad e independencia de su función. Los dictámenes que ha de emitir en los supuestos previstos legalmente carecen, como regla general, de eficacia vinculante, salvo que así se establezca con carácter expreso.

Una tendencia similar hacia la adopción de las líneas maestras de la regulación legal que el órgano homónimo presenta en el nivel central se detecta en el caso del **Consejo Económico y social, regulado por la Ley 5/1997, de 26 de noviembre**, definido como "órgano colegiado de carácter consultivo del gobierno en materia económica y social" y configurado como "cauce de participación y diálogo de los interlocutores sociales en el debate de asuntos socioeconómicos". Actúa con total autonomía e independencia en el ejercicio de sus funciones, las cuales presentan una directa vinculación con el ámbito socio-económico. Esta misma conexión se observa en su composición, estando integrado por representantes de sindicatos, organizaciones empresariales y otros agentes sociales (12 miembros por cada grupo).

En el terreno de las instituciones de extracción parlamentaria, hemos de señalar, por un lado, a la figura del Defensor del Pueblo y, por otro, la Cámara de Cuentas. Con respecto al primero, la norma que lo regula, la **Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo**, ha sufrido sucesivas modificaciones a lo largo del tiempo que, sin embargo, no han alterado las líneas configuradoras fundamentales inicialmente previstas. En efecto, el Defensor del Pueblo se define, siguiendo la línea marcada por el artículo 46 del Estatuto, como "comisionado del Parlamento, designado por éste para la defensa de los derechos y libertades del Título I de la Constitución, supervisar la actividad de la Administración autonómica". Es condición imprescindible para poder optar al cargo de Defensor, que el aspirante posea la condición política de andaluz, esto es, que sea vecino de algún municipio ubicado en territorio de la Comunidad.

El mecanismo de elección aparece dominado por la exigencia de una mayoría hipercualificada, como son tres quintos de la Cámara. Tal requisito, como por otra parte sucede en la Ley que regula el Defensor del Pueblo en el ámbito estatal, no experimenta rebaja alguna, ya que, siempre y en todo caso, el elegido lo será por la mayoría exigida. Con ello, como es obvio, se pretende que quien ocupe el cargo obtenga un consenso reforzado que asegure el ejercicio independiente de su función.

Las relaciones con el Defensor del Pueblo estatal son objeto de una particular atención, estableciéndose el deber de cooperación institucional con el mismo e, igualmente, la necesidad de que el ejercicio de las respectivas funciones se rija por el principio de coordinación funcional. Finalmente, y como expresión de la actividad desplegada a lo largo de cada año natural, el Defensor del Pueblo ha de emitir un Informe anual, que será presentado al Parlamento para su toma en consideración. En caso de que concurren situaciones específicas, cualificadas por su gravedad o urgencia, se prevé una segunda modalidad de informe, ésta de carácter concreto y cuyo contenido aparece vinculado a las circunstancias que lo motivan.

La **Cámara de cuentas** es otra de las instituciones incorporadas al ordenamiento andaluz sin que medie una expresa mención por parte del Estado. Como ya hemos tenido ocasión de indicar en relación con otras instituciones, también la norma que crea a esta, la **Ley 1/1988, de 17 de marzo**, aparece directamente inspirada en la regulación que opera en el ámbito estatal. De esta forma, puede afirmarse que, dejando a salvo algunas notas específicas de carácter propio, la Cámara de cuentas se presenta como la versión autonómica del Tribunal de Cuentas estatal. Desde tal perspectiva, se afirma que la Cámara de cuentas, cuyo ámbito de acción se circunscribe al territorio de nuestra Comunidad Autónoma, procede a la "fiscalización externa de la gestión económica, financiera y contable de los fondos públicos" de esta. Su dependencia del Parlamento no supone traba alguna para afirmar que sus funciones son ejercidas con "total independencia". Actúa de oficio, por propia iniciativa y también a instancias del Parlamento, el Gobierno y las Corporaciones Locales. Finalmente, la Cámara de cuentas ha de elaborar cada año un informe, que se remitirá al Parlamento, en el que se recoja el conjunto de actividades desarrolladas a lo largo del mismo.

### **Leyes relativas a la participación política**

En el esencial terreno de la regulación del derecho fundamental a la participación política de los ciudadanos en los asuntos públicos, debemos comenzar el análisis de la normativa autonómica producida, comenzando por la Ley que regula las cuestiones relativas a los comicios electorales autonómicos (**Ley 1/1986, de 2 de enero, electoral**). En tanto que imprescindible cuestión preliminar, la citada Ley viene a delimitar el ámbito subjetivo del derecho de sufragio —tanto activo como pasivo— en las elecciones autonómicas, circunscribiéndolo genéricamente a los individuos que ostenten la condición política de andaluces (debe recordarse, en este punto, que el Estatuto vincula tal estatus a los ciudadanos que tengan la vecindad administrativa en la Comunidad Autónoma). Sentada tal premisa, la norma procede a establecer las causas de inelegibilidad e incompatibilidad. En este punto, deben reseñarse las importantes modificaciones introducidas por la **Ley 5/2005, de 8 de abril**, procediendo a actualizar y completar el catálogo de causas previstas originariamente por la Ley de 1986. Otra novedad de la máxima relevancia incorporada por la normativa de 2005 es la previsión de la necesaria alternancia de hombres y mujeres en las candidaturas presentadas a las elecciones autonómicas (artículo 23). De esta forma, se incorpora al ordenamiento andaluz otro importante avance orientado hacia la consecución de la paridad sexual en la composición de las instituciones públicas.

Por lo que respecta a la cuestión de la administración electoral, se crea la Junta Electoral de Andalucía, con sede en el Parlamento autonómico y cuyo ámbito funcional se circunscribe a las elecciones autonómicas.

Es competencia de la Ley proceder a concretar el número de diputados que componen el Parlamento de Andalucía. En el desarrollo de tal operación, el legislador no es completamente libre,

dado que el artículo 26 del Estatuto establece un mínimo de 90 y un máximo de 110. Teniendo presentes tales márgenes, la ley opta por un criterio maximalista, rozando el límite máximo y fijando en 109 los componentes de nuestra asamblea legislativa. En cuanto a la convocatoria de las elecciones, tras la reforma operada por la Ley 6/1994, queda establecido que esta no podrá llevarse a cabo entre el 1 y el 31 de agosto.

También ha de reseñarse, por lo que al sistema de control de la financiación de los gastos electorales se refiere, la previsión de la figura del administrador electoral general, el cual responde de todos los gastos e ingresos electorales, así como de la contabilidad del partido o coalición a la que representa. Como mecanismo de salvaguarda para garantizar la independencia de esta figura, la ley excluye que los candidatos puedan desarrollar tal función. Otra cuestión digna de ser mencionada es que la ley limita los gastos electorales, formulando una prohibición expresa de rebasar una concreta cantidad de dinero. A tal efecto, se prevé un control específico de la contabilidad electoral que se llevará a cabo por la Cámara de cuentas sobre la base de la documentación aportada (entre los 100 y 125 días posteriores a la celebración de las elecciones) por las formaciones políticas que concurrieron a las mismas.

La regulación de la participación política en sede autonómica, sin embargo, no agota su acción en el ámbito de la democracia representativa, incorporando dos importantes leyes en las que se regulan formas concretas de democracia semi directa. Siguiendo un criterio cronológico, la primera manifestación de esta tendencia la encontramos recogida en la **Ley 5/1998, de 17 de octubre, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos**. El aspecto más destacado de la configuración legal que la cuestión relativa a la iniciativa legislativa popular presenta en el ordenamiento andaluz es (y de ello ya nos da buena cuenta el título de la normativa analizada) que ésta no se agota en los ciudadanos andaluces (considerando como tales tanto a los que tienen vecindad administrativa en dicho territorio como los que residen fuera, cumpliendo estos ciertas condiciones) ampliándose, asimismo, a los ayuntamientos situados en dicho territorio.

En cuanto a la fijación de los requisitos para ejercer tal derecho, éstos se diversifican en función del sujeto que lo ejerce: así, si son los ciudadanos, la ley requiere un mínimo de 75.000 firmas (cantidad, por lo demás, sustancialmente inferior a las 1.500.000 firmas exigidas por la Constitución en el ámbito nacional). Cuando son los ayuntamientos quienes ponen en marcha tal mecanismo, se exige el acuerdo de la mayoría absoluta de los plenos de, al menos, 35 de ellos. Esta última cantidad se reduce a 10, si las Corporaciones Locales en cuestión representan al menos a 75.000 electores.

La cuestión del objeto accesible a la iniciativa legislativa popular aparece regulada desde una perspectiva negativa, esto es, se vienen a establecer las materias que escapan a la misma. Hay que reseñar la circunstancia de que en este punto el contenido legal viene a reproducir sustancialmente lo dispuesto por la Constitución en su

## ***Desarrollo legislativo***

artículo 87.3. Junto a tales exclusiones, sin embargo, aparecen otras de índole específicamente autonómica: una, de carácter obligado y producto de la lógica más esencial, quedando al margen de la iniciativa 'las materias que no son competencia de la Comunidad Autónoma' y otra, de naturaleza voluntaria, excluyéndose del ámbito de tal potestad 'las instituciones del autogobierno'. Finalmente, la configuración legal de los trámites de admisión de la propuesta, del proceso de control de firmas por la Administración, así como del procedimiento parlamentario que la toma en consideración resulta similar a lo dispuesto por la legislación estatal en la materia.

El segundo hito en la construcción de mecanismos de participación democrática directa en nuestra Comunidad lo configura la **Ley 2/2001, de 3 de mayo, de consultas populares**. Dado que la competencia para convocar referéndums corresponde en exclusiva al Estado central (artículo 149.1. CE), la disposición legal referida afronta, en primera instancia, la regulación de un mecanismo participativo -la consulta popular-, inspirado por una filosofía de fondo similar a aquellos, pero con unos concretos perfiles legales diversos. Establecida esta necesaria distinción (ya que lo contrario hubiera determinado la inconstitucionalidad de la Ley), las consultas populares aparecen definidas como "el instrumento de conocimiento de la opinión de los vecinos sobre asuntos de competencia propia municipal y de carácter local especialmente relevantes para sus intereses". El ámbito geográfico en el que dichas consultas tienen lugar queda circunscrito, por lo tanto, exclusivamente a los municipios. Igualmente, la Ley establece expresamente el carácter 'no vinculante' del resultado de estas consultas y, asimismo, la ausencia de cualquier efecto -'menoscabándolas'- sobre las facultades decisorias de los órganos representativos. En cuanto al objeto en torno al cual pueden plantearse las mismas, se opta por un criterio excluyente, estableciendo dos prohibiciones expresas: una de carácter general y obligado, ya que estas no podrán tener como objeto cuestiones de carácter antijurídico, y otra, de índole específica y naturaleza discrecional, prohibiendo consultas populares en materias propias de la Hacienda Local.

La configuración de los sujetos titulares del derecho a voto en tales consultas aparece tratada de una forma particularmente acertada, identificando a los votantes con aquellos vecinos que gozan de sufragio activo en las elecciones municipales. De esta forma, resulta patente que queda abierta la vía para que voten ciudadanos de nacionalidad no española. Para impedir que el mecanismo de las consultas populares pueda utilizarse como subterfugio para incidir sobre otros procesos electorales (estos sí, de carácter vinculante), se establece una limitación temporal a la hora de su celebración: esta no podrá llevarse a cabo en el periodo que media entre la convocatoria y la celebración de elecciones (cualesquiera que sean éstas) o de un referéndum.

## ***Leyes en el ámbito de la Administración Pública***

La **Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de la Función pública de la Junta de Andalucía**, incorpora una regulación integral de las cuestiones relativas a la Administración autonómica, tanto desde un punto de vista orgánico como en relación al personal a su servicio. Asimismo, establece (reproduciendo en este punto las provisiones tanto constitucionales como estatutarias) los principios inspiradores de la acción administrativa (imparcialidad, objetividad, desconcentración, etc.), así como del acceso a tal carrera en el ámbito de la Comunidad Autónoma (según los principios de mérito y capacidad).

La estructura de la Función Pública de la Junta de Andalucía viene establecida mediante la relación de puestos de trabajo y de las plantillas presupuestarias. En cuanto a las categorías de personal al servicio de la Administración se prevén las siguientes: funcionarios, eventuales, interinos y laborales.

La regulación de cuestiones específicamente relacionadas con el funcionamiento de la Administración (procedimientos), su personal, así como su relación con los ciudadanos va a ser objeto de una atención normativa preferente en sede reglamentaria. Es en este ámbito jerárquicamente inferior en donde se encuentra el grueso del caudal de disposiciones reguladoras de estas facetas, presentando el grado de concreción y casuismo normativo necesarios.

## ***Leyes relativas a los entes locales***

Antes de acometer el análisis relativo a la materia planteada, debemos aclarar que en este apartado traeremos a colación únicamente la normativa autonómica cuyo objetivo específico es la regulación de la materia local, ya sea desde una perspectiva relacionada con la articulación territorial, ya sea en función de contenidos directamente conectados con su ámbito funcional. Desde tal aproximación, la norma legal de cabecera es la **Ley 3/1983, de 1 de junio, de Entidades Locales**, incorporando disposiciones fundamentales en la materia. Para situar la cuestión de la articulación territorial autonómica en sus justos términos, se comienza afirmando que "la Junta de Andalucía es la institución en que se organiza políticamente el autogobierno de la Comunidad Autónoma". A partir de ahí, su estructura territorial se configura sobre la base de municipios y provincias, aunque sin perjuicio de que puedan crearse "comarcas y otras entidades supramunicipales". Mientras que el municipio se define como "la entidad territorial básica de la Comunidad Autónoma", la provincia se caracteriza por su doble naturaleza, esto es, como "entidad local con personalidad jurídica propia con competencias específicas" y, asimismo, como "división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado y de la Comunidad Autónoma". El ejercicio por dichos entes de competencias propias queda vinculado por la ley a los principios de autonomía, eficacia, descentralización, coordinación, solidaridad y jerarquía. Con respecto a las comarcas

(entes posibles, pero no necesarios), la ley procede a definir las como "agrupación de municipios limítrofes, con características geográficas, económicas, sociales o históricas comunes y pertenecientes a una misma provincia". Su creación, por lo demás, ha de llevarse a cabo por ley parlamentaria (principio de reserva legal), aunque esta ha de venir precedida por el acuerdo de los ayuntamientos afectados y mediante la aprobación del Consejo de gobierno.

En el terreno concreto de los municipios, cabe llamar la atención sobre dos textos legales especialmente significativos: por un lado, la **Ley 3/1988, de 3 de mayo, de creación del Consejo andaluz de municipios**, en la que dicho órgano aparece configurado como foro permanente de colaboración, con carácter deliberante y funciones únicamente consultivas, entre la Comunidad Autónoma y los Municipios comprendidos en la misma. Por su parte, la **Ley 7/1993, de 27 de julio, de demarcación municipal** viene a establecer una serie de disposiciones generales relativas a la modificación de los términos municipales (creación, supresión, alteración). Igualmente, se ocupa de regular los distintos supuestos de asociación entre municipios; mancomunidades, consorcios, áreas metropolitanas. Desde una perspectiva inversa, se admite la existencia de entes de carácter inframunicipal dotados de poderes. Son las denominadas 'entidades locales autónomas' (pedanías, villas y aldeas), definidas como 'núcleos separados de población dentro de un mismo término municipal que proceden a administrar sus intereses'. Finalmente, la **Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía**, procede a fijar las definiciones y categorías de tales bienes y, asimismo, establece el régimen jurídico específico aplicable a los mismos.

En materia de potestad sancionadora reconocida a los municipios, cabe mencionar la reciente **Ley 7/2006, de 25 de octubre, sobre potestades administrativas en materia de determinadas actividades de ocio en los espacios abiertos de los municipios de Andalucía**. El imparable fenómeno de nuevas manifestaciones de ocio nocturno en espacios abiertos que experimentan nuestros pueblos y ciudades (conocido popularmente como 'botellón'), así como las recurrentes quejas formuladas por los vecinos motivadas por el constante menoscabo de su derecho a la intimidad (y más concretamente, de su derecho al descanso) han movido al legislador a elaborar una norma que confiere a las Corporaciones Locales facultades para adoptar controles administrativos a través de los cuales lograr un desarrollo adecuado del fenómeno. En tal sentido, se prevén una serie de medidas legales, diseñándose un concreto elenco de competencias municipales en materia sancionadora gracias a las que pueden combatirse los efectos perniciosos y las situaciones abusivas para la pacífica convivencia ciudadana que se deriven del ejercicio descontrolado de las actividades de ocio contempladas.

Pasando a la toma en consideración de la segunda modalidad necesaria de entes locales, las diputaciones provinciales, un lugar particularmente destacado, en función del objeto regulado, ocupa la **Ley 11/1987, de 26 de diciembre, de relaciones entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las diputaciones provinciales**. En tal

sentido, la normativa considera, como regla general, que dichas relaciones se rigen por los principios de eficacia, descentralización, información mutua, coordinación, colaboración y respeto a los ámbitos competenciales respectivos. Especial hincapié se hace con relación al rol cooperativo y de coordinación con los municipios que despliegan las diputaciones, procurándoles asistencia jurídica, económica y técnica y procediendo a la prestación de servicios supramunicipales o, en su caso, supracomarciales.

Un interés preeminente merece el elenco de competencias asumidas por la Comunidad Autónoma, cuya configuración se lleva a cabo a partir de una doble operación: por un lado, se afirma que "es competencia propia de la Junta de Andalucía la gestión de todas aquellas materias que, correspondiendo con este carácter a la Comunidad Autónoma según su Estatuto de Autonomía, no se reconozcan o atribuyan en la presente ley u otras posteriores a las diputaciones provinciales" (artículo 24). Por otro, se aclara que "todas las competencias que, conforme a la legislación sectorial vigente, venían desempeñándose por las diputaciones provinciales... se asumen en virtud de esta Ley por la Comunidad Autónoma de Andalucía, sin perjuicio de las delegaciones que, para mejorar la eficacia de la gestión de los servicios públicos y en materias directamente relacionadas con su competencias propias, se establecen a favor de las Diputaciones provinciales en el Título III de la presente Ley o en disposiciones posteriores" (artículo 25).

También ha de llamarse la atención sobre la previsión del mecanismo de la delegación de competencias autonómicas a favor de las diputaciones, atendiendo a los principios de eficacia y descentralización. Se reconoce a la Comunidad Autónoma la facultad de supervisar el ejercicio de las competencias delegadas y enviar comisionados a las diputaciones provinciales, para comprobar el nivel de eficacia en el desempeño de los servicios delegados. Como contrapartida, la supresión o cambio en las condiciones de la delegación sólo podrá llevarse a cabo por razones de interés público "debidamente justificadas" y mediante declaración del Parlamento.

Finalmente, se crea el Consejo Andaluz de Provincias, configurándose como "órgano permanente de coordinación y colaboración, así como de deliberación y acuerdo, entre la Administración autonómica y las diputaciones provinciales" (artículo 43.1). Entre otras funciones, ejerce la competencia para conocer y deliberar respecto de "conflictos de intereses que puedan suscitarse en las relaciones entre aquella y éstas".

## ***Leyes de ordenación territorial***

Las cuestiones relacionadas con la configuración y el uso del espacio geográfico en el que se ubica nuestra Comunidad Autónoma, por la indiscutible trascendencia que éstas presentan para la misma, van a ser objeto de una atención pormenorizada en sede legal. Las distintas proyecciones que, por lo demás, inherentes a la noción de territorio que explica el tratamiento normativo diferenciado que el mismo muestra, tomando en consideración esas distintas facetas (leyes de

## Desarrollo legislativo

transportes en sentido genérico, de determinación de las áreas de transporte de mercancías por carreteras, de carreteras de Andalucía, de puertos deportivos, etc.). Una relevancia particularmente destacada, en este sentido, presenta la regulación del suelo físico, en tanto que concreta la articulación territorial del espacio autonómico. Desde tal perspectiva, se justifica el extraordinario desarrollo legislativo que presenta esta materia en el ordenamiento jurídico andaluz.

Pasando al análisis de la regulación legal de esta materia, hemos de referirnos, en primer lugar, a la **Ley 1/1994, de 11 de enero, de ordenación del territorio**. Son objetivos específicos de dicha normativa tanto 'la articulación territorial interna y con el exterior de la Comunidad Autónoma' como 'la distribución geográfica de las actividades y de los usos del suelo, armonizada con el desarrollo económico, las potencialidades existentes en el territorio y la protección de la naturaleza y del patrimonio histórico'. Lograr la plena cohesión e integración de la Comunidad Autónoma, así como promover el desarrollo equilibrado de la misma aparecen como objetivos generales de la función acometida: la ordenación del territorio.

Los instrumentos mediante los que se lleva a cabo dicha labor son dos: en primer lugar, encontramos el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, en el que se establece la organización y estructura territorial a implantar en la Comunidad Autónoma. Con una dimensión territorial inferior, encontramos los Planes de Ordenación del Territorio. Éstos se podrán formular tomando como marco de referencia espacios menores en los que sea necesaria la mejora de su estructura territorial y de la articulación física interna. Asimismo, se exige que puedan constituir ámbitos funcionales unitarios. Estos planes se caracterizan por la flexibilidad en su configuración; tanto por lo que se refiere a su contenido, como en relación a su objeto. Su realización se vincula a la previa propuesta de las Corporaciones Locales siempre y cuando se cumplan determinados requisitos establecidos por la Ley.

Estas disposiciones en materia de planificación territorial, vienen a completarse por la **Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística**. El espíritu que inspira el tenor general de esta norma es el logro de un justo equilibrio entre los intereses públicos y privados y más específicamente orientar el desarrollo urbanístico experimentado por nuestra Comunidad de forma sostenible.

Avanzando un paso más en el tema (por lo demás, esencial) del planeamiento urbanístico, encontramos una variada tipología de instrumentos ordenadores. Entre tales instrumentos destacamos los siguientes:

*Planes generales de ordenación urbanística*, cuyo ámbito territorial se circunscribe al municipio. Establece la ley que deberán confeccionarse atendiendo a los principios de simplificación y proporcionalidad. Asimismo, habrán de tener en cuenta entre otros, criterios tales como la población, las dinámicas de crecimiento, la relevancia de sus actividades y recursos turísticos, así como la singularidad de

concretos y específicos valores (naturales, paisajísticos, históricos, artísticos, etc.). Por lo que a la ordenación territorial se refiere, ésta se lleva a cabo a través de dos niveles de determinaciones: la referida a cuestiones estructurales (de contenido general) cuya elaboración es competencia de la Comunidad Autónoma. Por su parte, la ordenación pormenorizada presenta un carácter mucho más detallado, procediendo a la determinación de los usos del suelo. Su aprobación y modificación caen dentro del ámbito de competencias propias del municipio.

*Planes de ordenación intermunicipal*, cuyo objeto es ordenar territorios situados en dos o más municipios colindantes y que deban ser objeto de una regulación urbanística unitaria. Presentan carácter de planeamiento general.

*Normativas directoras para la ordenación urbanística*, las que operan en el ámbito supramunicipal y su contenido puede plasmarse en normas sustantivas de ordenación, directrices y recomendaciones. Las primeras, que resultan de aplicación y eficacia directa, sólo pueden adoptarse con carácter excepcional, dado que implican una importante merma para la autonomía local. Las directrices, por el contrario, aunque vinculan en cuanto a sus fines y resultados, dejan libertad a los municipios para su concreta articulación. En último lugar, se encuentran las recomendaciones, que aunque carecen de eficacia vinculante y presentan carácter meramente orientador, se erigen en la práctica en el instrumento predominante utilizado por la Comunidad.

Hemos de destacar la previsión (vid. artículo 35.2) que habilita al Consejo de Gobierno para suspender motivadamente, previa audiencia al municipio o municipios afectados y dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, los instrumentos de planeamiento cuando resulte necesario para salvaguardar la eficacia de las competencias autonómicas. La suspensión puede afectar a todo su contenido o sólo a parte del mismo y su duración temporal máxima queda fijada en dos años. Adoptada la decisión suspensiva, dispone la Ley que en el plazo de seis meses han de establecerse "las normas sustantivas de ordenación aplicables transitoriamente en sustitución de las suspendidas, y se concretará, en su caso, el ámbito y los efectos de dicha suspensión".

Enlazando con esta última previsión, debe hacerse referencia a la **Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y el suelo**. Esta no sólo procede a desarrollar el régimen jurídico de tales viviendas teniendo como punto de referencia primordial la garantía de su función social. Además, viene a completar algunas previsiones de la Ley de Ordenación urbanística, adaptándolas a la consecución de los objetivos establecidos. En este sentido, se prevé, con carácter general, la obligación de los municipios de "reservar al menos el treinta por ciento de la edificabilidad residencial de cada área o sector con uso residencial para su destino a viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública". Para asegurar el cumplimiento efectivo de tal previsión, se dispone que la ordenación detallada de las áreas o sectores que contengan

reservas de terrenos con este destino recoja los plazos de inicio y terminación de estas viviendas de protección pública, de tal manera que de ser incumplidos ello puede dar lugar a la expropiación de los terrenos por parte de la Administración.

Una atención singular merece la provisión contenida en el artículo 28.4 del texto legal referido, dado que en el mismo se amplían considerablemente las facultades de intervención autonómica sobre el urbanismo municipal. En efecto, a la potestad de suspensión temporal por el Consejo de Gobierno de los instrumentos de planeamiento anteriormente referida, se suma la posibilidad —decididamente más amplia— de asumir (en bloque) la potestad de planeamiento de aquellos municipios que incumplan de forma grave sus competencias urbanísticas. En función de lo excepcional de la medida, se establece un procedimiento especialmente complejo que consta de las siguientes fases: en primer lugar, el Consejo de Gobierno ha de dar audiencia previa al municipio afectado. Si se reafirma en su intención de asumir las competencias citadas, ha de contar con un dictamen favorable del Consejo Consultivo de la Comunidad, así como con un informe favorable del Parlamento de Andalucía. A pesar de las garantías previstas, la constitucionalidad de este mecanismo resulta harto dudosa, fundamentalmente en relación con el principio de autonomía local reconocida a municipios y provincias en el artículo 140 de la Constitución. En tanto que pieza argumental básica, resulta obligado traer a colación el artículo 60 de la Ley de Bases de Régimen Local, puesto que su contenido establece el mínimo común denominador normativo que ha de ser respetado por todas las CCAA a la hora de articular mecanismos de injerencia estatal y autonómica en el ámbito de decisión de las corporaciones locales. Dispone dicho precepto que cuando éstas incumplan las obligaciones impuestas directamente por la Ley de forma que tal incumplimiento afectara al ejercicio de competencias de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma, (...), una u otra, según su respectivo ámbito competencial, deberá recordarle su cumplimiento concediendo al efecto el plazo que fuere necesario. Si, transcurrido dicho plazo, nunca inferior a un mes, el incumplimiento persistiera, se procederá a adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de la obligación a costa y en sustitución de la Entidad local.

Para concluir con el análisis de esta Ley ha de hacerse referencia a la creación del Cuerpo de Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda, integrado en el seno de la Función Pública andaluza. Razona la Ley que correspondiendo a la Administración autonómica la tarea de "garantizar la ordenación territorial y urbanística de Andalucía, así como la de velar por el cumplimiento de la normativa en materia de vivienda y su ejecución", ha de contar con los medios e instrumentos necesarios para conseguir dicha finalidad. La extraordinaria complejidad de las cuestiones urbanísticas, así como la amplitud del territorio en el que éstas se llevan a cabo, se presentan como las razones que justifican la creación de este nuevo cuerpo de funcionarios.

## Leyes relacionadas con la Hacienda Pública

En este capítulo, por razones obvias, el análisis normativo ha de comenzar haciendo referencia a la norma de cabecera en la materia, la **Ley 5/1983, de 19 de julio, de Hacienda Pública de Andalucía**. Este texto legal contiene las disposiciones esenciales que configuran jurídicamente este sector de nuestra Comunidad Autónoma. En dicho contexto, corresponde al Gobierno, y más concretamente a la Consejería competente, asumir las atribuciones correspondientes. Como concreción de tal premisa general, la Ley procede al desglose y enumeración de tales facultades, prestando —como, por lo demás, resulta plenamente justificado— una particular atención al tema presupuestario. En efecto, la configuración de la ley de presupuestos como norma fundamental en la que se recogen los gastos e ingresos públicos de la anualidad presupuestaria correspondiente, así como su carácter de norma fundamental en la que se define la orientación económica del gobierno, se presentan como elementos determinantes que justifican su consideración como un instrumento normativo esencial en manos de cualquier Ejecutivo. Es por ello que la ley que comentamos (siguiendo las previsiones contenidas en el Estatuto, el cual se inspira, por su parte, directamente en el diseño constitucional de la potestad presupuestaria) encomienda su elaboración al gobierno autonómico. Su examen, enmienda, aprobación y control, sin embargo, corresponderá al Parlamento, en tanto que representante de la voluntad popular. El principio de anualidad presupuestaria es objeto de atención específica, quedando asegurado su cumplimiento gracias a la provisión del mecanismo de la prórroga automática del presupuesto anterior para el caso de que la Asamblea parlamentaria no logre la aprobación del siguiente. De este modo, se evitan peligros vacíos en este fundamental sector.

Cumpliendo con la exigencia material que afecta a la Ley presupuestaria (y que circunscribe necesariamente su objeto a la provisión de gastos e ingresos públicos), la Ley establece con respecto a un grupo de materias específicas relacionadas con la Hacienda, tales como la creación, modificación y supresión de impuestos propios, el régimen de deuda pública de la Junta, etc., un principio expreso de reserva de Ley parlamentaria. De este modo, tales regulaciones sustantivas quedan al margen de su tratamiento normativo por parte de la norma que recoge los presupuestos. La preservación de esta ortodoxia material que caracteriza a las leyes presupuestarias (y que ha sido subrayada de forma expresa por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional) ha tenido como contrapartida la emergencia de una tipología específica de leyes, las denominadas *leyes de acompañamiento*, a través de las que los gobiernos proceden a determinar una variada serie de actividades de dimensión económica que, por su naturaleza no estrictamente presupuestaria, no pueden formar parte de dicha Ley. De este modo, las leyes de acompañamiento que se han producido en nuestra Comunidad Autónoma (vid. las leyes 9/1996, de 26 de diciembre; 8/1997, de 23 de diciembre; 18/2003, de 29 de diciembre; 3/2004, de 28 de diciembre) incorporan un contenido material particularmente heterogéneo, entre el que cabe destacar la aprobación de medidas tributarias y fiscales, financieras, de

## ***Desarrollo legislativo***

recaudación, contratación administrativa, patrimonio, función pública, relativas a entidades públicas, etc.

Volviendo al análisis específico de la Ley de Hacienda, otro de los contenidos esenciales que ha de ser puesto de relieve es el relativo a la determinación de los recursos ('derechos') que configuran los ingresos de la Comunidad Autónoma. En este punto, la normativa andaluza no hace más que reproducir el elenco de recursos contenido en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) y así, se hace referencia a los rendimientos procedentes de los impuestos propios establecidos por la misma, de los tributos cedidos por el Estado, de las tasas; el porcentaje de participación en los ingresos del Estado; contribuciones especiales establecidas por la Comunidad; recargos sobre impuestos estatales; participación en el Fondo de Compensación Interterritorial; recursos procedentes de la emisión de deuda; rendimientos del patrimonio autonómico, etc. La nota específica que aporta la regulación autonómica es que la previsión relativa a que la administración de los mismos corresponde al consejero de Hacienda.

Desde una perspectiva funcional, se establece una concreta previsión en la que se dispone la necesaria intervención por parte de la Junta con respecto a todos los actos, documentos y expedientes de la Administración de la misma de los que se deriven derecho y obligaciones de contenido económico. De esta forma, se asegura en todo caso el principio de control público de estas tareas. A tal efecto, y como cláusula de reforzamiento de este principio general, se prevé que la función interventora de la Junta se desarrolla con plena autonomía. Queda abierta la posibilidad de contratar auditorías ('con carácter exclusivo' únicamente por parte de la Consejería de Hacienda) sobre cualquier órgano o entidad de la Comunidad Autónoma y sus organismos autónomos.

### ***Leyes de contenido económico o con proyección directa sobre el desarrollo de actividades económicas***

Este apartado aparece integrado por un conjunto de leyes cuyo contenido fundamental incorpora previsiones de diversa índole en relación con la economía: relativas a la ordenación pública de la actividad económica en general, la regulación de concretas actuaciones en este ámbito y, finalmente, disposiciones previstas en relación a entidades con incidencia en el mismo. Desde una perspectiva integral, en la fase inicial de la experiencia autonómica andaluza, concentraremos nuestro interés en las siguientes leyes: en primer lugar, la **Ley 4/1982, de 30 de diciembre, del Plan Extraordinario de Inversiones**, cuyo objeto es la articulación de un ambicioso programa de inversiones públicas en la Comunidad Autónoma. La finalidad perseguida con dicho programa no es otra que la de lograr la dinamización del tejido económico andaluz. Siguiendo esta estela promocional, pero ya despojada de carácter extraordinario y también con una vigencia temporal limitada,

encontramos la **Ley 7/1984, de 13 de junio, del Plan Económico para Andalucía 1984-1986**. Finalmente, y como instancia fundamental de impulso y apoyo de las directrices económicas públicas, ha de mencionarse la **Ley 3/1987, de 13 de abril, de creación del Instituto de Fomento de Andalucía**.

Como normas centradas en la regulación de aspectos concretos y sectoriales de la actividad económica, consideramos especialmente relevantes las que a continuación se enumeran. Particular interés suscita la **Ley 8/1984, de 3 de julio, de reforma agraria**, fundamentalmente por las implicaciones políticas inherentes a la misma, así como por el cualificado peso específico que la actividad agrícola presenta en el sector económico andaluz. Se trata, por lo demás, de una Ley cuyo contenido fue objeto de una intensa polémica jurídica, tal y como lo demuestra el hecho de que fuera impugnada dos veces ante el Tribunal Constitucional: la primera, mediante un recurso de inconstitucionalidad promovido por 55 senadores del Grupo Popular y la segunda, a través de la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Sevilla. Las dudas de constitucionalidad manifestadas en ambas impugnaciones fueron resueltas en sentido negativo por el TC, afirmando el Alto Tribunal en sus sentencias 37/1987 y 319/1993 que la ley andaluza resulta compatible con la Constitución.

Los principios inspiradores del régimen jurídico establecido se orientan hacia el logro de un objetivo básico: el cumplimiento de la función social de la propiedad de la tierra. Para ello, el establecimiento y desarrollo de las explotaciones agrarias han de resultar rentables social y económicamente. Razona la Ley que sólo de esta forma resulta posible contribuir a la solución de los graves problemas sociales que dicho sector presenta en nuestra Comunidad Autónoma.

La incardinación directa de la función social como contenido necesario del derecho de propiedad resulta determinante a la hora de articular incisivos mecanismos de intervención pública sobre los propietarios de las fincas que incumplan las obligaciones derivadas de dicha función. Tal incumplimiento se erige como causa determinante que faculta a la Administración para acordar la expropiación forzosa, ya sea del dominio o del uso, de las explotaciones agrícolas gestionadas al margen de las exigencias sociales. Los planes de mejora forzosa se configuran como otro mecanismo de intervención administrativa a través del que los propietarios incumplidores quedan obligados a desarrollar su actividad agrícola en el sentido marcado por las autoridades competentes. El capítulo de medidas sancionadoras se cierra con la previsión de un tributo específico, el impuesto sobre tierras infrutilizadas, cuya exacción se vincula a supuestos de incumplimiento. Este tributo propio de la Comunidad Autónoma es objeto de una exhaustiva regulación legal gracias a la cual quedan establecidos sus elementos definidores. En primer lugar, el impuesto se califica como 'tributo directo, periódico y real, que grava la infrutilización de fincas rústicas situadas en suelo andaluz'. El hecho imponible que se toma como



referencia es no haber alcanzado durante el periodo impositivo "el rendimiento óptimo por hectárea fijado para cada comarca en el correspondiente decreto de actuación comarcal" (artículo 31.1). Su base imponible viene establecida por la diferencia existente entre el rendimiento óptimo y el rendimiento obtenido en el año natural y el rendimiento medio actualizado obtenido por el sujeto pasivo en los cinco años anteriores, si esta cantidad resultare mayor (artículo 37). El periodo impositivo queda fijado en el año natural (artículo 38) y, como colofón, se establece que la determinación legal de la cuota tributaria se determinara a partir de la fijación de una escala relativa al tipo de gravamen aplicable (artículo 39).

Como vehículo de objetivación de la función de control que ejercen los poderes públicos, la Ley prevé la creación del 'catálogo de fincas rústicas mejorables', dependiente de la Consejería de Agricultura. Dicho catálogo, integrado por las explotaciones agrícolas cuya gestión y niveles de producción no se ajustan a las exigencias de la función social, lleva a cabo una clasificación de fincas que toma como punto de referencia la situación que las caracteriza: fincas manifiestamente mejorables, fincas sujetas a un plan de explotación y mejora o a un plan de mejora forzosa.

Como órgano fundamental de desarrollo de las tareas administrativas aparejadas a la reforma se crea el Instituto Andaluz de Reforma Agraria (IARA), configurándose como organismo autónomo. Las funciones atribuidas son de la máxima relevancia, destacando -entre otras- las siguientes: elaboración de informes o estudios para la elaboración de planes de reforma agraria; proponer y ejecutar actuaciones en la materia; asumir la titularidad y ejercer los derechos sobre la tierra que sean adquiridos por la Administración autonómica para la realización de la reforma.

Para finalizar, hemos de indicar que, si bien la unidad territorial básica que toma en consideración la Ley para articular las actividades reformadoras es la comarca, también se prevé la hipótesis de intervenciones públicas en una escala geográfica más amplia. Concretamente, se prevé la posibilidad de acometer "transformaciones de grandes zonas de interés general de la Comunidad Autónoma", cuyo objetivo es el cambio en profundidad de las condiciones económicas presentes en dichas zonas. Los supuestos que abren la vía para tal intervención son dos: por un lado, que sea necesario realizar obras o trabajos generales. Por otro, que tales obras por su especial complejidad requieran del apoyo técnico, jurídico, económico y financiero de la Comunidad Autónoma. El mecanismo establecido para acometer las transformaciones referidas exige la declaración por el Consejo de Gobierno, previa presentación de la Consejería de Agricultura, a propuesta del IARA.

En materia de ordenación de las actividades comerciales, diversas son las leyes producidas en este campo. Así, y con una vocación de tratamiento integral, cabe reseñar la **Ley 1/1996, de 10 de enero, de comercio interior**. Los destinatarios de la misma son todos los comerciantes que, según un criterio de máxima laxitud, operen

en nuestra Comunidad (sede, delegación, sucursal, teléfono de contacto, etc.), tanto si son mayoristas como minoristas. Toda la actividad comercial aparece sometida a la inspección de la Junta de Andalucía, correspondiendo a los ayuntamientos el ejercicio de las funciones de vigilancia. Con la finalidad de facilitar el control público en el sector, se prevé la creación de un Registro de comerciantes y actividades comerciales de Andalucía, en el que, con carácter obligatorio y previamente al ejercicio de la actividad comercial, habrán de inscribirse los comerciantes y las actividades comerciales que operan en el territorio de nuestra Comunidad Autónoma. A modo de aclaración, hemos de indicar que el comercio ambulante, en tanto que manifestación específica de la actividad comercial, es objeto de tratamiento normativo específico por parte de la **Ley 9/1988, de 25 de diciembre, de comercio ambulante**.

Las ferias comerciales, en tanto que manifestación cualificada de las operaciones relacionadas con el comercio, son merecedoras de regulación propia, mediante una ley específica, la **Ley 3/1992, de 22 de octubre, de ferias comerciales**. Dicha norma procede a definir como tales aquellas ferias de carácter oficial, esto es, organizadas por entidades autorizadas que se desarrollen en territorio andaluz. Las ferias internacionales, así como las muestras y mercados populares dedicados a promover la transacción de productos agrícolas y ganaderos escapan al ámbito de aplicación de esta Ley.

Por su parte, la **Ley 12/1999, de 15 de diciembre, de Turismo** parte de una constatación empírica evidente, a saber, que se trata de un sector estratégico de la economía andaluza y que, como tal, ha de ser objeto de atención preferente. Desde tal perspectiva, se articulan una serie de disposiciones orientadas básicamente al impulso y ordenación de dicha actividad. Asimismo, se prevén mecanismos de actuación cuya finalidad es la promoción de nuestra Comunidad Autónoma como destino turístico integral. A tal efecto, la Ley incorpora una completa y necesaria lista de definiciones esenciales en el sector, tales como 'recursos turísticos' (bienes materiales e inmateriales susceptibles de generar corrientes turísticas), 'actividad turística' (conjunto de servicios prestados), 'servicio turístico', 'administración turística' (órganos y entidades públicas con competencias en la materia), empresas turísticas, establecimientos turísticos, etc.

Desde una perspectiva funcional, la Ley procede a enumerar las competencias autonómicas y locales en el sector, procediendo al respectivo deslinde material atribuyendo una importancia fundamental a la necesidad de establecer relaciones interadministrativas basadas en los principios de coordinación, cooperación, colaboración y descentralización.

En relación con la ordenación y promoción de recursos turísticos la figura del 'Plan General de Turismo' juega un papel primordial, ya que en el mismo se contienen las principales necesidades, objetivos, prioridades y programas de acción en el sector. Asimismo, procede a definir el modelo y la estrategia de desarrollo turístico de la Comunidad. Dicho plan es aprobado por el Consejo de Gobierno,

## ***Desarrollo legislativo***

previa elaboración por parte de la Consejería competente (la cual, por su parte, ha de oír al Consejo Andaluz de Turismo). Al Parlamento, por su parte, le corresponde el seguimiento del mismo.

Como mecanismo de salvaguarda y tutela de la legalidad turística se crea la inspección turística, configurándose como instancia que comprueba y controla el cumplimiento de la normativa vigente en la materia. Los titulares de las empresas y actividades turísticas sobre los que se proyecta la actividad inspectora tienen la obligación de colaborar, debiendo entregar los documentos requeridos, así como facilitar la entrada o acceso a los lugares objeto de inspección. En caso de actitud obstruccionista por parte de los titulares de empresas turísticas podrán ejecutarse las sanciones pertinentes.

### ***Leyes referidas a los medios de comunicación social***

La norma fundamental en este ámbito es, sin lugar a dudas, la **Ley 8/1987, de 9 de diciembre, por la que se crea la Empresa pública de la Radio y Televisión de Andalucía**. Siguiendo el modelo aplicado en el ámbito estatal, la gestión directa de dichos medios de comunicación corresponde a la empresa pública creada. Su condición pública va a resultar determinante a la hora de establecer los principios que rigen su actividad. A tal efecto, se acude a la genérica referencia relativa al respeto de los principios constitucionales y estatutarios, así como de los derechos y libertades que se reconocen en tales normas. Con un carácter más específico, se traen a colación los principios de objetividad, veracidad e imparcialidad de las informaciones, el respeto al pluralismo político, social, cultural y religioso, el fomento de los valores de igualdad y no discriminación. Especial hincapié se hace en la separación que ha de existir entre información y opinión, dado que los límites constitucionales que penden sobre tales actividades no son en modo alguno similares.

En tanto que servicio público, la Ley prevé que la programación, producción y emisiones de la RTVA habrán de orientarse hacia el logro de "compatibilidad entre el objetivo de rentabilidad social y el principio de eficiencia económica".

La organización interna de la empresa en cuanto tal es objeto de atención preferente, estableciéndose la siguiente estructura: un Consejo de Administración, cuyos miembros son elegidos por el Parlamento por mayoría de 2/3 teniendo en cuenta criterios de pluralismo político. Un Consejo Asesor, compuesto por 15 miembros de variada extracción (agentes sociales, corporaciones locales, administración pública, etc.). Completa el organigrama de la RTVA la figura del Director general, cuyo nombramiento corresponde al Consejo de Gobierno, a propuesta del Consejo de Administración y sin intervención alguna por parte del Parlamento. Su mandato es de cuatro años, finalizando en cualquier caso con el término de la legislatura (artículo 9.2).

El control de la actuación desarrollada por la RTVA y sus empresas filiales es competencia de una comisión específica del Parlamento. El cumplimiento efectivo de la función de servicio público encomendada se erige en elemento fundamental que determina la acción de control encomendada al Parlamento (artículo 20).

Incidiendo en aspectos directamente relacionados con las actividades informativas y de comunicación desarrollada por los medios, se presenta la **Ley 1/2004, de 7 de diciembre, del Consejo Audiovisual de Andalucía**. Definido como "autoridad independiente", corresponde al mismo vigilar que los contenidos y publicidad de los medios de comunicación audiovisual que operan en Andalucía (sean públicos, privados o que realizan emisiones específicas para nuestra Comunidad) respeten los derechos, libertades y valores recogidos tanto en la Constitución como en el Estatuto y, asimismo, que se cumpla la normativa referida a los medios audiovisuales en Andalucía. Su actuación debe inspirarse en el respeto a los principios de libertad de expresión, información veraz, difusión y comunicación, de igualdad y no discriminación, y en la compatibilidad de dichos principios con los de pluralismo, objetividad, y libre concurrencia en el sector audiovisual.

Los once miembros que lo componen son elegidos, entre profesionales de reconocido prestigio, por el Parlamento de Andalucía por mayoría de tres quintos de sus miembros, debiendo respetar el principio de paridad de género.

### ***Leyes relativas a la cultura***

La **Ley 1/1991, de 3 de julio, de Patrimonio Histórico de Andalucía** se erige en piedra angular del ordenamiento andaluz en materia cultural. La rotundidad de tal afirmación se deduce del concepto extraordinariamente amplio de patrimonio utilizado, integrando en el mismo a "todos los bienes de la cultura, en cualquiera de sus manifestaciones, en cuanto se encuentren en Andalucía y revelen un interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnológico, documental, bibliográfico, científico o técnico para la Comunidad Autónoma". A una conclusión similar se llega si tenemos en cuenta la variada tipología de bienes que integran dicho patrimonio: inmuebles, muebles, arqueológicos, etnográficos, documentales y bibliográficos.

Las instituciones que configuran el PHA son las siguientes: archivos (materia previamente regulada por la **Ley 3/1984, de 9 de enero, de Archivos**), museos (anteriormente, objeto de tratamiento normativo por la **Ley 2/1984, de 9 de enero, de Museos**) y conjuntos monumentales o arqueológicos.

Con el fin de salvaguardar los bienes que integran nuestro patrimonio histórico, éstos deben aparecer inscritos en el catálogo general del Patrimonio Histórico de Andalucía. A tal efecto, se distinguen dos tipos de inscripción, genérica y específica, derivándose de ello para los propietarios o titulares de las mismas un régimen diverso de obligaciones. En cualquier caso, e independientemente de la

naturaleza (pública o privada) de los titulares de los bienes del PHA, éstos tienen la obligación de conservarlos, mantenerlos y custodiarlos, garantizando la salvaguarda de sus valores. Por su parte, corresponde a los órganos competentes de la Consejería de Cultura la potestad para ordenar a los propietarios, titulares o meros poseedores la ejecución de obras o la adopción de las previsiones necesarias para su conservación, mantenimiento y custodia. En caso de incumplir las obligaciones establecidas en la Ley, la Administración queda facultada para proceder a la expropiación total o parcial del bien por causa de interés social.

### *Leyes en el ámbito de la educación*

En materia educativa hemos de diferenciar entre la normativa que tiene como objeto la enseñanza no universitaria de aquella otra cuyo punto de referencia es propiamente el ámbito universitario.

En relación a la enseñanza no universitaria, dada la relevancia de su objeto, debe mencionarse la **Ley 4/1984, de Centros Escolares, de 9 de enero**. En efecto, a través de sus disposiciones se vienen a crear cauces de participación efectiva de todos los sectores afectados en la programación general de la enseñanza. Este concepto incluye la atención a las necesidades educativas no sólo individuales (de los ciudadanos) sino también colectivas (esto es, de los grupos en los que aquellos se integran), así como la elaboración de disposiciones que afecten al efectivo ejercicio del derecho a la educación y la libertad de enseñanza. Para el cumplimiento de tal fin se crea una red de órganos — los consejos escolares — en la que éstos aparecen ordenados según criterios funcionales y, asimismo, de implantación geográfica. En el vértice del referido organigrama se encuentra el Consejo Escolar de Andalucía, definido como órgano superior de participación democrática en la programación general de la enseñanza de la Comunidad Autónoma andaluza. Acoge en su seno a representantes de todos los colectivos interesados (profesores, padres de alumnos, alumnos, personal de administración y servicios, titulares de centros concertados, centrales sindicales y patronales, diputaciones provinciales, universidades andaluzas, personalidades de reconocido prestigio de la enseñanza). La Consejería de Educación debe consultar, con carácter preceptivo, al Consejo en relación a una serie de materias tales como programación anual, proyectos de ley en materia de enseñanza, proyectos de reglamentos generales también en dicho sector, reformas de los programas y orientaciones didácticas, etc. Con un ámbito geográfico más restringido y un nivel de competencias, asimismo, inferior encontramos los consejos escolares provinciales, comarcales y municipales.

Otra norma de la máxima importancia en este ámbito es la **Ley 7/1987, de 26 de junio, de gratuidad en los centros públicos de bachillerato, formación profesional, artes aplicadas y oficios y autonomía de gestión económica de los centros públicos no universitarios**. La extensión del principio de gratuidad de la educación más allá de la enseñanza básica obligatoria, abarcando también otros niveles educativos tan relevantes como la formación

profesional o el bachillerato resulta una conquista fundamental para nuestra sociedad. En una línea similar, se inscribe la **Ley 3/1990, de 27 de marzo, de Educación de Adultos**, gracias a la que se reconoce a los ciudadanos andaluces que han superado la edad de escolarización obligatoria el acceso a la cultura, afirmandose un principio público de apoyo a su desarrollo cultural, con carácter gratuito y permanente. Corresponde a los municipios el desarrollo de esta labor, acogiendo en su territorio los centros (tanto públicos como privados) para la educación de estas personas y, asimismo, gestionando los planes educativos y las acciones comunitarias orientadas al logro de la finalidad perseguida.

Atendiendo a la filosofía general que la inspira y teniendo presente el destacado potencial transformador de las conductas que se manifiestan en el ámbito educativo, hemos de llamar la atención sobre la **Ley 9/1999, de 18 de noviembre, Solidaridad en la Educación**. Avanzando un paso más en la incorporación a nuestro ordenamiento de normas directamente relacionadas con el carácter social que lo define, con esta Ley se viene a regular un 'conjunto de actuaciones que permitan que el sistema educativo contribuya a compensar las desigualdades, asegurando la igualdad de oportunidades al alumnado con necesidades educativas especiales'. Afirmando la necesidad de un tratamiento específico, sin embargo, la educación de tales alumnos deberá responder a los principios de normalización y de integración escolar.

A la hora de determinar el colectivo destinatario de la Ley (ámbito subjetivo), ésta utiliza un concepto de alumno extraordinariamente amplio, incluyendo no sólo circunstancias que afectan a alumnos individualmente considerados (condiciones físicas, psíquicas, cognitivas o sensoriales; necesidad de educación específica derivada de decisión judicial o por razones de salud, etc.) sino también otras de carácter colectivo, derivadas de condiciones externas y que sitúan a los alumnos en una posición desfavorable de cara a su proceso educativo. Así, se hace referencia a situaciones de desventaja sociocultural; situaciones desfavorables debidas a la pertenencia a minorías étnicas o culturales; razones sociales y familiares que impiden el normal proceso de escolarización; finalmente, a cualquier otra circunstancia desfavorable.

La respuesta normativa a estas concretas circunstancias es la previsión de la elaboración y aplicación a los alumnos afectados de programas y actuaciones de compensación educativa y social. En función de las necesidades específicas de los colectivos destinatarios, dichos programas y actuaciones podrán ser de carácter general o especial.

Por su parte, la regulación legal de la enseñanza universitaria en Andalucía aparece configurada por dos normas fundamentales. En primer lugar, la **Ley 1/1992, de 21 de mayo, de Coordinación del Sistema Universitario andaluz**, en la que se fijan los criterios normativos esenciales que van a permitir la creación de nuevos centros universitarios en nuestra Comunidad Autónoma: Almería, Huelva, Jaén (Leyes 3, 4 y 5 de 1993, de 1 de julio respectivamente); Universidad Internacional de Andalucía (Ley 4/1994, de 12 de

## Desarrollo legislativo

abril) y Pablo de Olavide, de Sevilla (Ley 3/1997, de 1 de julio). Con un carácter integral (y procediendo a derogar parcialmente la anteriormente citada), se encuentra la **Ley 15/2003, de 22 de diciembre, de Ordenación y coordinación del Sistema Universitario de Andalucía**, cuyo contenido parte del respeto al principio de autonomía universitaria y que toma como puntos de referencias (necesarios) el marco del sistema universitario español y (como novedad) del espacio europeo de enseñanza superior. La configuración de la autonomía universitaria como una modalidad concreta del derecho a la educación y a la enseñanza recogido por el artículo 27 de la Constitución resulta determinante a la hora de reservar el desarrollo directo de la misma a la Ley orgánica estatal. El espacio regulador accesible a las CCAA, por lo tanto, ha de entenderse vinculado al respeto de las decisiones plasmadas en la legislación orgánica. Cumplido tal requisito, la ley autonómica puede tomar decisiones aplicables a su sistema universitario.

### Leyes en materia de medio ambiente

El medio ambiente ha sido objeto de atención preferente para los poderes públicos de nuestra Comunidad Autónoma. La gran cantidad de disposiciones normativas (tanto legales como de rango jerárquico inferior), así como de planes específicos en dicho ámbito así lo pone claramente de manifiesto, denotando una especial sensibilidad de las instancias autonómicas hacia esta materia. La preservación y tutela del medio ambiente en sus diversas manifestaciones, se erige, así pues, como actividad normativa especialmente destacada.

En este sentido, antes de entrar a analizar el corpus normativo regulador de la materia, hemos de poner de manifiesto la existencia de un destacado número de leyes cuyo objeto no es otro que la declaración de determinadas zonas geográficas como espacios protegidos, ya sea como reservas integrales, parajes naturales, espacios naturales, etc. Apuntada esta cuestión básica, debemos traer inmediatamente a colación la **Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se establece el Inventario de Espacios Protegidos de Andalucía**, en tanto que norma esencial y pionera en la adopción de medidas protectoras del medio ambiente y, asimismo, en la afirmación de la necesidad de que éstas resulten compatibles con el desarrollo económico.

Aunque el título de la Ley pudiera hacer pensar que ésta agota su contenido en la formalización del correspondiente 'inventario de espacios naturales protegidos', lo cierto es que las previsiones incorporadas por la misma abarcan una variada serie de cuestiones relacionadas con éstos. Así, se manifiesta una referencia expresa a los Planes de Ordenación de Recursos Naturales, contemplados en la legislación básica estatal con carácter obligatorio y ejecutivo y que se configuran como instrumento fundamental de planificación. Por otro lado, se introducen nuevos regímenes de protección (que se anaden a los ya existentes) tales como los Parques Periurbanos, las Reservas Naturales Concertadas o los Parajes Naturales. Se introducen significativas novedades en la organización administrativa de los espacios naturales bajo protección: si bien, la Agencia del Medio

Ambiente recibe las competencias de administración, se diseña un régimen específico para cada figura de protección. Particularmente relevante es la previsión legal de los Planes Especiales de Protección del Medio Físico (junto con otras figuras de planeamiento) orientados a la tutela de los distintos espacios naturales de nuestra Comunidad Autónoma.

Desarrollando ampliamente la vertiente administrativa de tutela del medio ambiente, se encuentra la **Ley 7/1994, de 18 de mayo, de protección ambiental**, en la que se recogen distintos instrumentos que contribuyen a un mejor uso y aprovechamiento de los recursos naturales. Un elemento a destacar por su carácter innovador es la perspectiva integral que asume dicha ley a la hora de configurar la función de tutela ambiental, la cual no se agota en la actividad pública incluyendo una referencia explícita a la cooperación que a tal efecto han de prestar las organizaciones colectivas y los propios ciudadanos. Otra cuestión relevante y, asimismo, novedosa es el tratamiento del ruido como específico agente contaminante del medio urbano. Especial hincapié se hace respecto a la protección del litoral y más concretamente a la cuestión de la mejora de la calidad de sus aguas. La tutela ambiental aparece reforzada mediante la previsión y establecimiento de un régimen de infracciones, a través de una pormenorizada relación de acciones punibles (ilícitos administrativos), y de las correspondientes sanciones aparejadas a las mismas.

La regulación legal de específicos sectores que integran el medio ambiente cuenta con importantes manifestaciones, tales como la **Ley 2/1992, de 15 de junio, forestal de Andalucía**, en la que se recogen los principios básicos sobre la materia utilizando una perspectiva acorde con la función que en la actualidad cumplen los montes. Directamente relacionada con ésta, debe traerse a colación la **Ley 5/1999, de 29 de junio, de prevención y lucha contra incendios forestales**, cuyo objetivo primordial es proceder a la modernización del régimen jurídico en la materia, abordando esta crucial cuestión de forma exhaustiva. Especial atención presta esta Ley a la dimensión plural que la prevención y la lucha contra tales incendios presentan, incorporando activamente a todos los sujetos implicados (Entidades Locales y asociaciones o entidades previstas). Los aspectos relativos a la prevención ocupan un lugar preeminente, contemplándose la planificación preventiva así como la regulación de los usos y actividades susceptibles de provocar incendios forestales, fijando las bases para el señalamiento de las épocas y zonas de peligro. La flora y fauna silvestres, por su parte, también han sido objeto de regulación legal, incorporándose su protección específica a nuestro ordenamiento a través de la **Ley 8/2003, de 28 de octubre**.

Enfocada hacia el logro de un uso adecuado y racional de los recursos energéticos, planificando y estructurando la oferta en este sector estratégico, encontramos la **Ley 4/2003, de 23 de septiembre, de creación de la Agencia Andaluza de energía**. Se trata de una normativa directamente inspirada en el marco comunitario (Programa SAVE II) orientado a incentivar la creación de agencias regionales y locales para fomentar el uso de los recursos energéticos disponibles. Con dicha finalidad, es competencia de tal organismo

planificar y estructurar la oferta en el sector. Para el logro de tal finalidad se establece una serie de mecanismos de cooperación con las Administraciones Públicas o con otros entes públicos, tanto de la Unión Europea, como estatales y locales.

### *Leyes en materia de asuntos sociales*

Los asuntos sociales merecen una atención legal destacada, en tanto que resulta una materia especialmente sensible en nuestra Comunidad. En tal sentido, la normativa autonómica, consciente de que en este terreno la iniciativa pública resulta condición necesaria pero no suficiente, no agota su regulación en dicha esfera tomando, asimismo, como referente esencial la acción desarrollada por los sujetos privados y, más concretamente, por el voluntariado. La combinación de ambos factores se presenta, pues, como elemento caracterizador fundamental. Precisamente por ello, atención fundamental merecen dos leyes catalizadoras de la prestación de servicios sociales en Andalucía: la Ley 2/1988, de 4 de abril, de servicios sociales de Andalucía y la Ley 7/2001, de 12 de julio, del voluntariado social.

Uno de los objetivos básicos de la Ley de Servicios Sociales es acabar con la dispersión normativa existente en este ámbito, procediendo a una regulación de contenido integral, en la que las cuestiones relativas a los servicios sociales se aborda de forma coherente y sistemática. Sentada tal premisa, el contenido de la Ley va a referirse a aspectos de muy diversa índole. Así, con una dimensión sustantiva se afirma que el principio de responsabilidad pública en la materia, lejos de estar vacío de contenido, genera un derecho subjetivo a favor de los ciudadanos. Éstos, por su parte, no se configuran como meros sujetos pasivos, receptores de las actuaciones administrativas, sino que cooperan e intervienen activamente en su definición y aplicación. Desde una perspectiva funcional u organizativa, la Ley acoge como criterios básicos de actuación los principios de planificación, coordinación y descentralización. Aunque corresponde a la Administración autonómica tales funciones, la gestión concreta de los servicios se encomienda al Instituto Andaluz de Servicios Sociales y a las Corporaciones.

Con la Ley del Voluntariado Social se responde a la necesidad de que los poderes públicos procedan a instrumentar la participación de los ciudadanos a través de la acción voluntaria organizada (deducida de los artículos 9.2 de la Constitución Española y 12.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía) y, asimismo, remuevan los obstáculos que puedan coartar el desarrollo de su autonomía y su capacidad de iniciativa. Afirmada la vigencia y el rol fundamental de este movimiento en materia de asistencia social, la Ley manifiesta una actitud especialmente sensible a la hora de establecer eficaces y adecuados cauces de relación con los poderes públicos. Buena prueba de ello es la afirmación de un principio de complementariedad y mutuo reconocimiento, el establecimiento de órganos de coordinación. Por su parte, las distintas Administraciones Públicas quedan obligadas a actuar con transparencia, objetividad

e imparcialidad, eliminando los obstáculos y simplificando y agilizando los procedimientos administrativos al efecto de facilitar la eficacia de la acción voluntaria. Para finalizar, ha de ponerse de manifiesto que, aunque solo de forma excepcional y en ausencia de otras alternativas, podrán las Administraciones Públicas promover la organización de acciones voluntarias.

Una mención aparte merecen las leyes que se dedican específicamente a la tutela de grupos sociales que, por causas de diversa índole, se presentan necesitados de concreta asistencia: menores (Ley 1/1998, de 20 de abril, de menores), ancianos (Ley 6/1999, de 7 de julio, de protección de personas mayores), personas con problemas relacionados con las drogas (Ley 4/1997, de 9 de julio, de prevención y asistencia en materia de drogas) y discapacitados (Ley 1/1999, de 31 de marzo, de Atención a personas con discapacidad).

### *Leyes en materia de salud y organización sanitaria*

En este sector, la norma fundamental es la Ley 2/1998, de 15 de junio, de la Salud en Andalucía, dedicándose a regular el conjunto de acciones e iniciativas mediante las que goce de efectividad el derecho -constitucional proclamado a la protección de la salud. Para ello, la norma procede a la ordenación general de las actividades sanitarias de las entidades públicas y privadas en Andalucía. La puesta en práctica y desarrollo de tal ordenación aparece legalmente determinada por una serie de principios fundamentales, de respeto obligado, tales como la universalización y equidad en los niveles de salud e igualdad efectiva en las condiciones de acceso al sistema sanitario, la igualdad social y equilibrio territorial en la prestación de tales servicios; la integración funcional de los recursos públicos sanitarios; la planificación, eficacia y eficiencia organizativa; descentralización, autonomía y responsabilidad en la gestión de servicios, participación ciudadana y de los trabajadores del sector sanitario; utilización eficiente y eficaz de recursos, promoción de la docencia e investigación sanitaria, etc.

Los derechos y deberes de los ciudadanos en materia de servicios sanitarios públicos aparecen recogidos en un amplio catálogo. En relación a los mismos, debe destacarse la afirmación por parte de la Junta de Andalucía de un principio de garantía de pleno ejercicio. A tal efecto, y con respecto a las prestaciones sanitarias ofrecidas por el Servicio Andaluz de Salud, se prevé un umbral mínimo de obligado cumplimiento y que se sitúa en el conjunto de las prestaciones establecidas en cada momento para el Sistema Nacional de Salud.

El Plan Andaluz de Salud se presenta como el marco de referencia esencial para todas las actuaciones en materia de salud en nuestra Comunidad, incorporando en su seno tanto las líneas directivas y de planificación de actividades, como los programas y recursos necesarios para hacer efectivo el derecho a la protección de la salud.

## *Desarrollo legislativo*

Especial mención merece el Servicio Andaluz de Salud, en tanto que es Órgano fundamental integrante del sistema sanitario andaluz. Resaltar que con la introducción de normas relativas a su organización territorial, ordenación funcional, así como las referencias a su personal se produce la derogación de tales contenidos previamente regulados por la **Ley 8/1986, de 6 de mayo, del Servicio Andaluz de Salud**.

Pasando a otras disposiciones normativas relacionadas con el tema sanitario, debe mencionarse expresamente la **Ley 7/2003, de 20 de octubre, por la que se regula la investigación en Andalucía con preembiones humanos no viables para la fecundación in Vitro**. Con la misma, nuestra Comunidad Autónoma se sitúa en la vanguardia de la investigación en este campo a nivel nacional. Hay que tener presente que en el momento de su aprobación, en el ámbito estatal este tipo de prácticas todavía no había sido regulado, concurriendo una voluntad expresamente contraria a las mismas por parte del poder central. En un sentido igualmente innovador, aunque en un terreno diverso, debemos llamar la atención sobre la **Ley 5/2003, de 9 de octubre, de Declaración de Voluntad Vital Anticipada**, gracias a la que se dota de relevancia jurídica la voluntad individual que se declara según el procedimiento legalmente establecido, de no prolongar la propia vida concurriendo determinadas condiciones de salud.

## *Leyes reguladoras de la materia laboral*

Al ser la 'legislación laboral' competencia exclusiva del Estado (artículo 149.1. 7 de la Constitución), la normativa autonómica en este ámbito se ha enfocado hacia la regulación de cuestiones relacionadas con la definición de la política de empleo y, asimismo, a la creación de un órgano autonómico de referencia en materia de relaciones laborales. Empezando por esta última cuestión (la que, por lo demás, se regula cronológicamente antes), la **Ley 4/1983, de 27 de junio, del Consejo Andaluz de Relaciones Laborales**, viene a incorporar este órgano a la Administración andaluza asignándole la función general de "facilitar la consulta y la cooperación" entre ésta y "las organizaciones empresariales y sindicales, así como las de éstas entre sí, y favorecer su acceso a los servicios administrados por la Comunidad Autónoma". En línea con tales funciones, aparece integrado por representantes de los distintos actores sociales e institucionales que protagonizan las relaciones laborales.

En relación con la política de empleo definida por la Junta de Andalucía, la norma fundamental es la **Ley 4/2002, de 16 de diciembre, de creación del Servicio Andaluz de Empleo**, en la que tal órgano aparece configurado como la instancia pública encargada de la gestión de dicha política. Junto a tal función genérica, la Ley atribuye a dicho servicio un amplio catálogo de objetivos específicos, tales como el fomento del empleo, la formación, orientación e información en la materia, prospección, registro de demanda e intermediación en el mercado de trabajo (ejercicio de funciones vinculadas al cumplimiento de los mismos).

## *Leyes en materia asociativa*

El derecho autonómico andaluz en el sector de las asociaciones ofrece un buen número de leyes en las que la regulación de las mismas se aborda sobre la base de las distintas manifestaciones que el fenómeno asociativo presenta en la práctica. En este sentido, la norma más importante por su dimensión integral es la **Ley 4/2006, de 23 de junio, de Asociaciones de Andalucía**. El punto de partida normativo en esta materia hay que situarlo, por una parte, en el artículo 13.25 del Estatuto, en donde se atribuye a la Comunidad Autónoma "la competencia exclusiva en materia de asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico-asistencial y similares, que desarrollen principalmente sus funciones en Andalucía". No se agota aquí, sin embargo, el marco de referencia, ya que tratándose del derecho fundamental de asociación, su desarrollo directo queda reservado en exclusiva a la potestad estatal mediante Ley Orgánica. De esta forma, la legislación andaluza procede a regular, desarrollándolos específicamente, los aspectos relativos a las asociaciones que al no quedar cubiertos por la reserva de ley orgánica le resultan accesible (vid. la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, en donde se deslindan los contenidos de naturaleza orgánica de aquellos otros de carácter ordinario). Así se explica que la Disposición Adicional Unica recoja los preceptos redactados de conformidad con la normativa de directa aplicación en todo el Estado y que se introducen con el objeto de dar coherencia y comprensión al texto normativo.

Ubicada la cuestión en su contexto normativo de referencia, la Ley Andaluza de Asociaciones se dedica a la regulación de aspectos organizativos y funcionales. Con respecto a los primeros, los estatutos se erigen en mecanismo fundamental de organización de toda asociación. En este ámbito, rige el principio de máximo respeto que se detecta en la normativa estatal, gozando las asociaciones andaluzas de un amplio margen de libertad tan sólo modulado por el deber de respetar unos contenidos mínimos: régimen interno de funcionamiento democrático, existencia de una asamblea general como máximo órgano asociativo, derechos básicos de los socios, etc. Como novedades particularmente significativas presentes en la ley, haremos referencia a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades de mujeres y hombres, a fin de garantizar la representación y participación paritarias de ambos sexos en el seno de las asociaciones. Asimismo, el uso de los sistemas informáticos y telemáticos en el tratamiento de los procedimientos registrales, así como en el acceso de los ciudadanos a los datos del Registro (sic. de asociaciones) se configuran como ejes centrales.

La actividad pública de fomento del fenómeno asociativo es objeto de tratamiento específico, estableciéndose dos elementos determinantes a la hora de su aplicación: se promoverán las asociaciones que persigan un interés general y, asimismo, se concederán beneficios fiscales, económicos y administrativos a las que hayan sido declaradas de interés público, esto es, aquellas asociaciones que promuevan y cumplan los requisitos establecidos en la Ley.

Pasando a cuestiones más concretas, hemos de referirnos a la **Ley 10/2003, de 6 de noviembre, de Colegios Profesionales de Andalucía**, dedicada a la regulación de esta sui generis manifestación del fenómeno asociativo recogida en el artículo 36 de nuestra Constitución como derecho fundamental. En este ámbito se vuelve a reproducir el criterio ya analizado con ocasión de la Ley de Asociaciones, en el sentido de que la normativa andaluza incorpora al ordenamiento autonómico una normativa de desarrollo y adaptación de las previsiones que en la materia ha llevado a cabo el legislador estatal.

Los colegios profesionales aparecen definidos en la Ley como 'corporaciones de derecho público, con personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines'. Su creación se reserva en exclusiva a la ley parlamentaria, previa petición mayoritaria de los profesionales interesados. Su configuración como organizaciones de adscripción obligada para los interesados (con la intensa modulación que ello provoca sobre el principio de libertad subjetiva de afiliación que preside en el ejercicio del derecho de asociación) justifica la envergadura de la exigencia referida. En cuanto a los principios rectores de su organización y funcionamiento, la Ley sigue un criterio similar al presente en otras leyes asociativas: establecimiento de un contenido mínimo obligatorio que han de incorporar los Estatutos, incidiendo particularmente en los derechos y deberes de los colegiados y la exigencia de organización y funcionamiento democráticos. En todo lo demás, afirmación de un amplio espacio de libertad.

La versatilidad del fenómeno asociativo vuelve a ponerse de manifiesto con la **Ley 10/2001, de 11 de octubre, de cámaras oficiales de comercio, industria y navegación**. Ésta, en tanto que es norma de desarrollo de la legislación básica estatal (Ley 3/1993, de 22 de marzo), configura dichas cámaras como corporaciones de derecho público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines.

## ***Proyección exterior de la Comunidad Autónoma***

Esta faceta de la actividad autonómica aparece regulada tomando en consideración dos aspectos fundamentales: por un lado, los andaluces residentes fuera del territorio autonómico. Por otro, el desarrollo de tareas en terceros países bajo la forma específica de cooperación internacional.

Con respecto a la primera vertiente, la referida a la tutela, protección o promoción de ciudadanos andaluces no residentes en nuestra Comunidad, la **Ley 8/2006, de 24 de octubre, del Estatuto de Andaluces en el Mundo** incorpora una nueva regulación de la cuestión que viene a derogar la **Ley 7/1986, de 6 de mayo, de comunidades andaluzas asentadas fuera de Andalucía**. Objeto genérico de dicha norma es la regulación de los mecanismos de

apoyo, el establecimiento de instrumentos de coordinación desde la Junta de Andalucía con los andaluces (individualmente considerados) residentes fuera de nuestra Comunidad, así como con las comunidades constituidas por estos (dimensión grupal). Asimismo, se constata la voluntad de los poderes públicos autonómicos de intensificar las relaciones institucionales con este colectivo. A tal efecto, se crearán los cauces oportunos, facilitándose la recíproca comunicación y el apoyo mutuo entre los mismos.

La condición de 'andaluces en el mundo', como denomina la Ley a quienes siendo ciudadanos de nuestra Comunidad Autónoma no residen en la misma, no es obstáculo para que esta proceda a reconocerles distintos derechos, tendiendo a equiparar su estatus al que presentan los residentes en territorio andaluz. Desde tal perspectiva, se mencionan expresamente derechos de participación política (sufragio en las elecciones autonómicas, iniciativa legislativa popular), así como de otra índole (patrimonio histórico, inscripción como demandantes de empleo en el servicio público de empleo de la Junta, etc.). Igualmente, estos ciudadanos pueden dirigirse al Defensor del Pueblo andaluz, formulando quejas relativas al funcionamiento de la Administración autonómica.

El fenómeno asociativo que se manifiesta entre este colectivo es objeto de una atención preferente por parte de la Ley, incorporando el concepto específico de 'comunidades andaluzas'. Tales comunidades gozan de entidad propia, al excluirse su identificación con otras manifestaciones grupales dotadas de reconocimiento propio (partidos, sindicatos, asociaciones de consumidores y usuarios, iglesias o confesiones religiosas, etc.). Su relevancia pública se cifra en el reconocimiento de su condición como titulares de concretos derechos, destinatarias de medidas de apoyo y fomento (subvenciones), entre otras.

Con el fin de promover las relaciones y la colaboración entre las comunidades andaluzas y de éstas con las instituciones andaluzas, se prevé la celebración cada cuatro años de un Congreso Mundial de comunidades andaluzas. Con una finalidad igualmente inspirada por el principio de interrelación, esta vez entre distintas administraciones autonómicas, se recogen previsiones específicas relativas a la posibilidad de establecer convenios de colaboración con otras CCAA en donde residan ciudadanos andaluces.

Pasando al análisis de la actividad internacional desplegada por la Junta de Andalucía, resulta necesario llevar a cabo algunas reflexiones previas, de alcance general, que nos permitan una correcta ubicación de la cuestión en el contexto constitucional. En tal sentido, debe tenerse presente que, aunque la materia 'relaciones internacionales' aparece constitucionalmente reservada a la competencia exclusiva del Estado, la puerta para que las CCAA lleven a cabo actividades institucionales con una proyección internacional no está completamente cerrada. En tal sentido, se configura como un elemento capital el entendimiento de este título competencial, auspiciado por el Tribunal Constitucional, circunscribiéndolo al desarrollo de actividades directamente relacionadas con la soberanía

## ***Desarrollo legislativo***

estatal (suscribir tratados internacionales, declarar la guerra y hacer la paz, etc.). De este modo las actividades autonómicas con relevancia exterior que no comprendan dicha cualidad estatal, no resultan contrarias a la Constitución. Es en este contexto general en el que se ubican las actividades en materia de cooperación internacional.

Enfocada específicamente hacia la regulación de tales actividades se presenta la **Ley 14/2003, de 22 de diciembre, de Cooperación Internacional para el Desarrollo**. El contenido de esta ley gira en torno a dos ejes temáticos fundamentales: la configuración de los elementos esenciales de la política autonómica en materia de cooperación internacional y el diseño de actividades públicas relativas a este ámbito, pero cuyo ámbito de aplicación es nuestra Comunidad Autónoma.

Con respecto al primero de los aspectos reseñados, la normativa autonómica afirma que el desarrollo de las tareas de cooperación internacional por la Junta de Andalucía se rige por el respeto hacia "las líneas generales y directrices básicas de la política española" en la materia. Asimismo, se proclama expresamente el principio de necesaria colaboración entre administraciones públicas.

Dado que los países en vías de desarrollo son los destinatarios de estas actuaciones, el objetivo prioritario de las mismas no será otro que contribuir a "la erradicación de la pobreza y a la consolidación de los procesos encaminados a asegurar un desarrollo humano sostenible". Sentada tal premisa genérica, la Ley procede a individualizar una serie de actuaciones (también consideradas prioritarias) de carácter sectorial, tales como, los servicios sociales básicos (educación básica, salud primaria y reproductiva, vivienda digna, saneamiento y acceso al agua potable y seguridad alimentaria), el fortalecimiento de las estructuras democráticas y de la sociedad civil y sus organizaciones o el respeto de los derechos humanos y la promoción de la igualdad de oportunidades (con especial atención a la integración de la mujer y otros colectivos desfavorecidos), entre otros.

Los instrumentos mediante los que se definen la política de la Junta de Andalucía en la materia y que, asimismo, fijan las líneas directrices a desarrollar son el Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo, los planes anuales y los programas operativos por países

La instancia orgánica encargada de la coordinación y asesoramiento de las actuaciones de la Junta de Andalucía en la materia es la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Originariamente integrada en el organigrama de la Consejería de Presidencia (vid. El Decreto 347/2004, de 25 de mayo), va a mutar sustancialmente su estatus jurídico pasando a configurarse como una Entidad de Derecho público con personalidad jurídica propia gracias a la **Ley 2/2006, de 16 de mayo, de creación de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo**. La necesidad de contar con un órgano ágil y eficaz que desarrolle y

ejecute las actividades cooperativas, manteniendo relaciones directas de cooperación con las instancias implicadas en dichas actividades resulta determinante a la hora de proceder a la nueva regulación de esta Agencia.

Finalmente, y por lo que al ámbito interno de la cooperación internacional al desarrollo se refiere, prevé la legislación analizada una serie de iniciativas públicas cuya finalidad común no es otra que promover la educación y la sensibilización de los ciudadanos andaluces en este campo.

**Ana M. Carmona Contreras**

Profesora Titular de Derecho Constitucional  
Universidad de Sevilla