

EL SISTEMA POLITICO DE ANDALUCIA (1)

Por OCTAVIO SALAZAR BENITEZ
y MIGUEL J. AGUDO ZAMORA

SUMARIO

PRIMERA SESIÓN: EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ANDALUZ.—SEGUNDA SESIÓN: PARLAMENTO Y SOCIEDAD.—TERCERA SESIÓN: LAS INSTITUCIONES ANDALUZAS (I).—CUARTA SESIÓN: LAS INSTITUCIONES ANDALUZAS (II).

Los días 25 y 26 de febrero de 1993 se celebraron en el Palacio de Exposiciones y Congresos de Córdoba unas Jornadas sobre el Sistema Político de Andalucía, organizadas por el Parlamento de Andalucía y la Cátedra de Derecho Constitucional de la Universidad de Córdoba, dirigidas por don Pablo Lucas Murillo de la Cueva. Las Jornadas contaron con una elevada participación de profesores de las distintas universidades andaluzas, así como de alumnos. Se desarrollaron a lo largo de cuatro sesiones, constando cada una de dos conferencias seguidas de coloquio.

El acto de inauguración de las mismas estuvo presidido por el presidente del Parlamento andaluz, el rector de la Universidad de Córdoba y el profesor Lucas Murillo de la Cueva, catedrático de Derecho Constitucional. Este abrió el acto con unas palabras de agradecimiento al Parlamento de Andalucía, así como a los distintos profesores que participaban en las Jornadas, finalizando con un recuerdo al profesor don Juan José Ruiz-Rico Lendínez, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada, recientemente fallecido, del que subrayó su elevada talla tanto humana como profesional. Posteriormente, el rector de la Universidad de Córdoba agradeció al Parlamento andaluz y al Área de Conocimiento de Derecho Constitucional de la Universidad de Córdoba la organización de estas Jornadas, remarcando el relieve

(1) Crónica de las Jornadas celebradas en Córdoba los días 25 y 26 de febrero de 1993.

de este tipo de iniciativas en el ámbito universitario. Cerró el acto el presidente del Parlamento de Andalucía, que puso de relieve el interés del Parlamento en la profundización y análisis del sistema político andaluz, para lo cual venía organizando desde hace unos años estas Jornadas, que en esta ocasión habrían de constituir un homenaje al recientemente fallecido don Juan José Ruiz-Rico.

PRIMERA SESION:

EL ORDENAMIENTO JURIDICO ANDALUZ

La primera sesión se abrió con la conferencia de don Javier Pérez Royo, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla, titulada *El Estatuto de Autonomía de Andalucía: Balance de una década*.

Comenzó afirmando que, al finalizar el franquismo, España tuvo que resolver principalmente dos problemas: de una parte, el paso de un régimen autoritario a un régimen democrático, y de otra, el paso de un Estado unitario a un Estado descentralizado. La sociedad española se hallaba desigualmente preparada para enfrentarse a ambos problemas. Mientras que en relación al primero estaba madura, con una estructura similar a la de otros países de nuestro entorno, el segundo problema no estaba resuelto socialmente.

Señaló Pérez Royo que mientras el borrador inicial del texto constitucional español era más confuso que el texto definitivo, no ocurrió lo mismo con el Título VIII de la Constitución, del cual el borrador era mucho más claro. La decisión política subyacente era transparente, pues desde un principio quedaron fijadas las directrices que iban a determinar la estructura del Estado. Ahora bien, el proceso constituyente no se cierra en este campo con la Constitución, sino que, en realidad, se abre con ella. Pues bien, en este proceso ha sido Andalucía la región que más ha contribuido a la definición de la estructura del Estado.

Una vez elaborado el Título VIII, de él cabrían dos interpretaciones: una de carácter nacionalista, concediendo autonomía a las nacionalidades históricas y una cierta desconcentración al resto, y otra buscando una estructura general homogénea del Estado, estableciendo niveles competenciales parecidos en todas las Comunidades Autónomas.

La primera interpretación se intentó poner en pie por el Gobierno de UCD tras las elecciones de 1979. Como paso previo a la negociación, se procedió a la aprobación por vía de urgencia de la LOTC —la cual se realizó de manera consensuada—, aprobándose posteriormente los Estatutos de Autonomía de Cataluña, País Vasco y Galicia. UCD pretendía que todas las demás regiones accedieran a la autonomía por la vía del artículo 143 CE, pero el referéndum

del 28 de febrero de 1980 en Andalucía dará un giro a esa primera estrategia, abriendo paso a la segunda interpretación antes señalada. Con la celebración de los pactos autonómicos en 1981, se planteó el problema de la estructura general del Estado, confiriéndose a las diecisiete Comunidades una estructura orgánica idéntica y un nivel competencial con tendencia a ser igualitario.

El 28 de febrero va a producir importantes efectos en el mapa de partidos. Como señaló Pérez Royo, en 1979 el «estado de salud» de UCD era envidiable, viviendo una situación de prepotencia. Pero, tras el fracaso del referéndum del 28 de febrero, se vio inmersa en una situación crítica que supondría el hundimiento del centro-derecha español y el despegue del PSOE. De esta manera, el referéndum del 28 de febrero sirvió para definir no sólo la estructura del Estado, sino también el mapa político del país. Así, pues, Andalucía ha fijado la norma y ha decidido la determinación política en todo el Estado.

Concluyó Pérez Royo poniendo de relieve cómo, en estos últimos diez años, hemos asistido a la articulación de Andalucía como región, planteándose en la actualidad importantes retos de cara al futuro. Sin duda, Andalucía va a seguir teniendo un importante peso político en todo el Estado, y debe tomar una postura decidida en cuanto al tema más importante para la década de los noventa, cual es la financiación de las Comunidades Autónomas.

* * *

La primera sesión se cerró con la conferencia del catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada don Francisco Balaguer Callejón, sobre *El Derecho propio de los andaluces y los derechos de los andaluces*.

Tras un recuerdo emocionado a Juan José Ruiz-Rico, Balaguer inició su conferencia refiriéndose al artículo 11 del Estatuto de Autonomía andaluz, el cual remite a la Constitución en materia de derechos, libertades y deberes fundamentales de los andaluces. La parte dogmática de la Constitución —señaló— no atribuye poderes competenciales a las Comunidades Autónomas, pero tampoco la parte dogmática del Estatuto de Autonomía atribuye poderes competenciales al Estado. Balaguer señaló tres principios básicos a tener en cuenta: la reserva de ley del artículo 81 CE, cualquier reserva de ley que afecte a la parte dogmática de la Constitución y las cláusulas generales de los artículos 139.1 y 149.1.1.º CE, que contienen un mandato igualador dirigido a las instituciones generales del Estado. Los problemas surgen al incorporar a la distribución territorial de competencias esos dos preceptos, cuando la misma debería hacerse sólo por medio del juego del artículo 149.1.

El artículo 139.1 no resulta problemático con respecto a la distribución territorial de competencias, pues se limita a establecer un mandato igualador

en materia de derechos («Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio español»). Balaguer hizo referencia a la opinión de Ignacio de Otto, para el cual ese artículo se limita a establecer la igualdad de posición jurídica ante el Derecho por diversa que sea la Comunidad Autónoma.

El peso del mandato igualador se centra en el artículo 149.1 y a él se va a ceñir la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En la STC 5/1981 se deja bien claro que la reserva de ley orgánica corresponde exclusivamente a las Cortes Generales, excluyéndose la potestad de normación de las Comunidades Autónomas, las cuales se limitarán a las materias conexas que estén fuera de la reserva de ley orgánica. La citada sentencia tuvo varios votos particulares, los cuales argumentaron que la distinción correcta debía hacerse entre normas básicas, que serían competencia del legislador estatal, y normas de desarrollo, atribuibles a las Comunidades Autónomas.

En la STC 25/1981 se reitera esta doctrina, poniendo de relieve la vinculación existente entre los derechos fundamentales y el Estado, sin que pueda mediar ningún poder autonómico, impidiéndose, por tanto, que las Comunidades Autónomas puedan regular las materias referidas a derechos fundamentales.

Esta doctrina, señaló Balaguer Callejón, hubiera sido distorsionadora, al conllevar una anulación de los mandatos autonómicos. La STC 37/1981 señaló que el artículo 53.1 CE no exige una reserva de ley estatal, sino que dicho artículo debe conectarse con la distribución de competencias. Posteriormente, la STC 137/1986 declaró que el desarrollo no implica una atribución exclusiva al Estado.

A través de esta línea jurisprudencial es posible la extensión de las competencias estatales de regulación de los derechos a ámbitos de las Comunidades Autónomas donde el Estado debería establecer una regulación igualitaria. El artículo 149.1 se ha completado con otras reglas o simplemente ha servido como criterio interpretativo de la normación básica del Estado. Según Balaguer, la utilización del artículo 149.1 como criterio de interpretación de las competencias estatales de normación básica confunde la «definición de lo básico» con la «regulación de lo básico», ya que el artículo 149.1 está orientado a la regulación, y no a la definición de lo básico.

A continuación, Balaguer Callejón hizo referencia a algunos preceptos del Estatuto de Autonomía andaluz especialmente problemáticos. Así, el artículo 12.1 reitera el contenido del artículo 9.2 CE, en el sentido de promover las condiciones para una libertad e igualdad efectivas, así como para una plena participación de todos los andaluces en la vida política, económica, cultural y social. Este mandato igualador extrae su fuerza normativa del

artículo 9.2 CE, limitándose a subrayar, como ha señalado el Tribunal Constitucional, una obligación de los poderes públicos ya contenida en la Constitución española. El apartado segundo del artículo 12 del Estatuto hace referencia a la obligación de la Comunidad Autónoma de promover la igualdad efectiva entre el hombre y la mujer andaluces, planteándose el juego de las políticas públicas dirigidas a resolver otro tipo de discriminaciones.

El artículo 12.3, en su apartado 11, señala como objetivo básico de la Comunidad Autónoma andaluza la reforma agraria. El Tribunal Constitucional, en la sentencia 37/1987, dejó bien claro que la reforma agraria constituye un objetivo básico a seguir por los poderes públicos andaluces. Balaguer Callejón concluyó señalando cómo los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma han de determinarse en función de las necesidades prioritarias de la misma, destacando la función interpretativa que ha de realizarse de las normas programáticas.

SEGUNDA SESION:
PARLAMENTO Y SOCIEDAD

La segunda sesión dio comienzo con la conferencia que el catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla don Antonio Porras Nadales pronunció sobre *El Parlamento de Andalucía*.

Porras Nadales comenzó su intervención señalando la cambiante significación que, dentro del proceso de la representación política, adquiere la posición del Parlamento como órgano central de acuerdo con las coordenadas históricas en que tiene lugar el proceso de formación de la opinión pública y su concreción o transmisión en un determinado sistema de demandas proyectadas sobre la esfera pública.

Así, nos señala la doble caracterización del Parlamento: ser un órgano de legitimación del Estado democrático por un lado y ser un órgano de debate y toma de decisiones por otro. Estos parámetros de análisis son igualmente válidos para realizar una valoración del rendimiento del Parlamento de Andalucía a lo largo del tiempo.

De esta manera, en principio, asume unas funciones globales sustancialmente similares a las de cualquier otra Cámara, pudiendo desarrollar una legislación autónoma dentro de los límites de la Constitución y el Estatuto, así como funciones de control adecuadas a un modelo pluralista de relaciones entre mayoría y oposición. Sin embargo, también es cierto, por lo que respecta a la función legislativa, que la actuación normativa de las Comunidades Autónomas se ajusta a un sistema complejo de límites y de adecuación a la propia normativa estatal. Igualmente, el desarrollo de las funciones de control

parlamentario podría presentar un cierto carácter enrarecido debido a la propia ambigüedad de la conformación estatutaria del sistema de relaciones interorgánicas de la Junta de Andalucía y a su difícil adecuación a los parámetros de lo que se conoce como un auténtico régimen parlamentario.

A continuación, el profesor Porras señaló cómo es el funcionamiento práctico del Parlamento de Andalucía y su capacidad de adaptación al proceso político la verdadera clave explicativa de su mayor o menor éxito a la hora de asumir una posición de centralidad efectiva en el circuito de la representación política.

Tomando este punto de partida, y en relación con la posición del Parlamento de Andalucía como centro de debate político de la Comunidad Autónoma, Porras traza dos hipótesis sucesivas:

Primera: la de la efectiva centralidad del Parlamento de Andalucía como espacio creador del debate político en Andalucía. En esta fase existe un predominio de la función legislativa, donde se pueden distinguir dos bloques bien diferenciados: por una parte, la legislación de tipo institucional (Ley del Himno y Escudo de Andalucía, 4/1982; Ley de Gobierno y Administración, 6/1983; Ley de Ordenación de la Función Pública, 6/1985), en la que se dio un consenso básico, y por otra, los grandes debates sobre formulación de las políticas intervencionistas (Ley de Reforma Agraria, 8/1984; Ley que establece el Plan Económico para Andalucía 1984-1986, 7/1984).

Dos tipos de inconvenientes pueden constatarse en la proyección institucional de esta labor parlamentaria: primero, la reiteración operativa del principio de la mayoría en la fase de votación final de los debates, y segundo, la lentitud de la consolidación de las instituciones autonómicas.

Por estas razones, el predominio legislativo de la primera etapa de la actuación parlamentaria parece irse atenuando con el paso del tiempo, debido sobre todo al agotamiento relativo de la actuación normativa, que se transforma en un tipo de legislación más concretizada y de menor dimensión política.

Como consecuencia de lo anterior, el profesor Porras señala el desplazamiento funcional del debate parlamentario hacia otros campos distintos del puramente legislativo, pudiendo señalarse dos vías alternativas: 1) El reforzamiento de las funciones de control, especialmente en el campo de las comisiones parlamentarias, y la proliferación de las preguntas e interpelaciones. 2) La mayor profusión de debates de tipo sectorial y la configuración de los debates sobre el estado de la Comunidad como un verdadero «diálogo de sordos» entre los distintos grupos parlamentarios, lo que elimina el carácter constructivo del discurso parlamentario, convirtiéndolo en una caja de resonancia de las políticas propias de cada grupo.

La *segunda* hipótesis es la que Porras Nadales señala como «el Parlamento desbordado»: la función de legitimación.

Según ésta, el Parlamento pierde su carácter monopolizador del debate político y pasa a ser un reflejo del debate político que se produce en otros foros (medios de comunicación, etc.). Así, se produce una serie de fenómenos, como la discusión por parte de los grupos parlamentarios de estrategias y políticas globales del Estado —no exclusivamente de Andalucía—, un cierto «enfriamiento» en el debate parlamentario de los asuntos al no ser tratados prontamente y la proliferación de debates sectoriales de carácter puntual.

Desde el punto de vista del proceso político que se da dentro de la Cámara, Porras señala que este desbordamiento se produce con respecto a la judicialización del proceso político (fenómeno que no es exclusivamente andaluz) y a la subordinación del Parlamento a procesos de consenso social previo entre el Gobierno de la Junta de Andalucía y las fuerzas sociales, lo que provoca una posición secundaria del Parlamento.

Concluyó el profesor Porras señalando que las posibilidades de integración del creciente dualismo existente en el contenido de los discursos políticos generales (optimismo irrenunciable del discurso oficial de la mayoría, pesimismo creciente de los diagnósticos básicos de la oposición) son ciertamente difíciles, al menos desde la propia sede parlamentaria.

* * *

Esta segunda sesión concluyó con la ponencia de don Manuel Pérez Yruela, profesor de Investigación de Sociología del Consejo Superior de Investigaciones Científicas y director del Instituto de Estudios Sociales Avanzados de la Universidad de Córdoba, sobre *La estructura social y económica de Andalucía*.

Pérez Yruela comenzó señalando que la asociación tradicional de Andalucía a la idea de miseria y depresión, nacida sin duda de datos certeros, ha comenzado a variar en los últimos diez años. En este período, la población andaluza no ha disminuido, la región andaluza se está acercando a la urbanización media de España y se ha detenido la anterior emigración rural a las capitales de provincia, aunque en las ciudades andaluzas se constata claramente un componente sociocultural rural debido a la influencia de los sectores de población que emigraron a núcleos urbanos.

En el aspecto de los recursos humanos en Andalucía, el profesor Pérez Yruela no se mostró tan optimista, indicando que el 73 por 100 de los adultos andaluces sólo ha llegado a concluir, como mucho, sus estudios primarios (lo cual representa diez puntos por encima de la media española). Además,

la tasa de analfabetismo en Andalucía es del 7,7 por 100 y el porcentaje de ciudadanos con titulación superior es la mitad que en el resto de España. Este pesimismo es trasladable hacia los próximos quince años, en los que no se prevén mejoras en la calidad de los recursos humanos andaluces, indicando como causantes de esta realidad la escasa movilidad educativa y la inexistencia de un convencimiento por parte de muchas familias de que la educación sea el instrumento promocional de mejora del individuo, conformándose con una educación mínima para poder trabajar prontamente, con lo que dicho componente conlleva de poca cualificación del trabajador.

Con respecto a la tasa de actividad, el porcentaje andaluz se ha ido acercando al español, llegando a ser en 1992 de un 48,8 por 100 (en hombres, de un 64,4 por 100; en mujeres, de un 34 por 100). Así, pues, hay dos millones de personas que trabajan o quieren trabajar en Andalucía. Pero en este campo el problema que se plantea es el de la elevada tasa de desempleo, con un total de 740.000 desempleados, lo que supone un porcentaje del 30 por 100 de la población activa. Este problema se torna aún más acuciante en los menores de veinticinco años, donde encontramos cifras de un 40 por 100 de mujeres y un 25 por 100 de hombres desempleados.

En cuanto a la distribución de las fuerzas productivas por sectores económicos, se encuentra una elevada tasa de población activa en agricultura —un 16 por 100—, una tasa en la industria del 13 por 100 y una dedicación de la mitad de la población activa al sector servicios. Por lo que respecta a la distribución de los trabajadores por centros de trabajo, el 75 por 100 de éstos tienen en plantilla menos de cinco trabajadores, existiendo muy pocos centros con más de cien. En cuanto a la distribución de los trabajadores, la mitad de la población activa trabaja en grandes centros, mientras que la otra mitad lo hace en centros pequeños de trabajo.

Pérez Yruela prosiguió su intervención refiriéndose a la economía andaluza y mostrando unos datos poco favorecedores de ésta. Así, las provincias de Jaén, Córdoba y Granada están incluidas dentro del grupo de provincias que no llegan al 65 por 100 de la media nacional en lo referente al producto interior bruto, lo cual es una clara muestra de su profunda depresión económica. Sevilla, Almería, Cádiz y Huelva son calificadas como zonas escasamente desarrolladas al estar su producto interior bruto entre el 80 y el 100 por 100 de la media nacional.

La conjunción de estos datos se refleja en que el producto interior bruto andaluz sólo alcance al 70 por 100 de la media nacional y en el hecho de que Andalucía sea la tercera región de la CEE con menos productividad en relación a sus habitantes.

Estas cifras tan poco satisfactorias no inquietan la íntima esencia del

ciudadano andaluz, ya que un 75 por 100 de la población andaluza se siente altamente satisfecha, dándose unas tasas de relación social bastante más altas que las existentes en el resto de la población española.

La población andaluza se configura como una sociedad poco materialista, que tiene como máxima preocupación la salud y que piensa, en términos generales, que el Estado realiza poca inversión en gastos sociales. Así, las dos terceras partes de la sociedad andaluza creen que el Estado debe aumentar su participación en la economía mediante la nacionalización de empresas o la gestión estatal de los grandes servicios: correos, transportes, universidad...

Por lo que respecta a la cultura política, el 62 por 100 de los andaluces se cree de clase media y sólo el 27 por 100 se considera de clase baja. Esta idiosincrasia de la cultura andaluza es lo que se conoce como «pobreza digna».

El 70 por 100 de los andaluces se siente tan andaluz como español, y en cuanto a sus opciones políticas, más de la mitad de los andaluces están comprendidos entre el centro-izquierda y la extrema izquierda, lo cual se refleja en los resultados electorales y en el crecimiento sindical de Comisiones Obreras y UGT.

Concluyó el profesor Pérez Yruela subrayando unas características peculiares de la sociedad andaluza en la actualidad: 1) Se ha pasado de la marginación desasistida a la marginación protegida. 2) Es una sociedad muy activa en cuanto a su organización civil, con una orientación localista y lúdica muy acentuada. 3) No existe un criterio conjunto sobre lo que Andalucía debe ser: no hay debate suficiente en la sociedad andaluza para la consecución de un proyecto común para la región.

TERCERA SESION:
LAS INSTITUCIONES ANDALUZAS (I)

La tercera sesión se inició con la conferencia de don Gregorio Cámara Villar, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada, sobre *El Gobierno de Andalucía*.

Cámara Villar comenzó señalando cómo el Gobierno andaluz sigue fielmente el modelo estatal, plasmándose en el artículo 34 del Estatuto la organización institucional autonómica referente al Gobierno que prevé el artículo 152 CE para los supuestos de Estatutos aprobados por la vía del artículo 151. El artículo 34 consagra al Consejo de Gobierno como órgano encargado de las funciones ejecutivas y administrativas de la Junta de Andalucía, integrándose en él el presidente y los consejeros. Este modelo de organización ha

llevado a Solé Tura a considerar las Comunidades Autónomas como «sistemas republicanos insertos en una monarquía parlamentaria».

El ponente se detuvo en la figura del presidente de la Junta de Andalucía, el cual es elegido a través de un procedimiento similar al de elección del presidente de Gobierno de la nación, procedimiento que se especifica en el artículo 37 del Estatuto. Tras la consulta a los portavoces de los partidos o grupos políticos con representación parlamentaria, el presidente del Parlamento propondrá un candidato a la presidencia de la Junta. El candidato presentará su programa al Parlamento, y para ser elegido deberá obtener, en primera votación, mayoría absoluta; si no la obtiene, procederá a una nueva votación cuarenta y ocho horas después, bastando en este caso con la obtención de mayoría simple. De no conseguirse dicha mayoría, se tramitarán sucesivas propuestas en la forma prevista anteriormente. A diferencia de lo que prevé la Constitución española para la elección del presidente del Gobierno en su artículo 99.5, el artículo 37.3 del Estatuto establece que, transcurridos dos meses desde la primera votación sin que ningún candidato obtenga mayoría simple, quedará designado presidente de la Junta el candidato del partido con mayor número de escaños. De esta manera, se otorga plena protección al presidente electo.

Gregorio Cámara subrayó el liderazgo neto del presidente de la Junta, no dudando en calificar al sistema político andaluz de «semipresidencialista». El presidente de la Junta desempeña las funciones de, por un lado, representante supremo de Andalucía —representación que hay que considerar institucional y no de carácter político—, y de otro, de jefe del ejecutivo autonómico, fijando las directrices generales de la acción de gobierno. Dirige y coordina el Consejo de Gobierno, el cual sigue las pautas, en cuanto a organización y estructura, del modelo estatal.

El catedrático de Granada finalizó señalando de nuevo el carácter «semipresidencialista» del sistema de gobierno andaluz, subrayando que, en todo caso, el liderazgo presidencial variará en función del juego de las mayorías y de la concreta situación política. La tendencia semipresidencialista, no obstante, se encuentra actualmente apoyada por los hechos, por el sistema de partidos y por la situación del Parlamento.

* * *

La tercera sesión concluyó con la ponencia de don Juan Cano Bueso, letrado mayor del Parlamento de Andalucía y profesor titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada, titulada *Las relaciones externas de la Comunidad Autónoma de Andalucía*.

El profesor Cano desarrolló su intervención centrándose en cuatro aspectos distintos. En primer lugar, se refirió a la posibilidad que tiene la Comunidad Autónoma andaluza de establecer acuerdos y convenios de colaboración con otras Comunidades Autónomas y con el poder central. Según el artículo 145 CE, la federación entre Comunidades Autónomas en ningún caso será admitida, prohibición que, indudablemente, no es trasladable a la celebración de convenios y acuerdos de colaboración entre ellas.

Cano diferenció el tratamiento jurídico existente para la celebración de los convenios y acuerdos entre las Comunidades Autónomas. Los distintos Estatutos determinan los supuestos, requisitos y términos de celebración de los mismos, exigiéndose obligatoriamente la comunicación a las Cortes de la celebración del convenio. Para la celebración de acuerdos se requiere, sin embargo, una autorización de las Cortes Generales.

Andalucía, en estos últimos años, ha mantenido una escasa actividad de cooperación con el resto de las Comunidades —dos convenios con Madrid y uno con Navarra—, siendo más numerosa la actividad de cooperación con la Administración central, especialmente en las ramas de asuntos sociales, educación, salud y administraciones públicas.

Posteriormente, el profesor Cano Bueso se refirió a la posibilidad que tienen las Comunidades Autónomas de solicitar al Gobierno que celebre tratados que sean de su interés. La competencia exclusiva sobre relaciones internacionales constitucionalmente corresponde al Estado, por lo que ninguna Comunidad Autónoma puede celebrar tratados internacionales. La máxima potestad de la que disponen es la de solicitar al Gobierno de la nación que se celebre un tratado con algún Estado que tenga una especial vinculación con esa Comunidad Autónoma. De todas maneras, es un derecho de petición que no vincula al Gobierno, aunque cierto sector doctrinal otorga carácter vinculante a dicha petición.

El tercer aspecto analizado fue el derecho de información, que, en virtud del artículo 23.1 del Estatuto de Autonomía, tiene la Junta de Andalucía en lo que respecta a la celebración de tratados y convenios internacionales que afecten a materias de su específico interés. La jurisprudencia ha establecido que la Comunidad Autónoma andaluza dispone de este derecho en la celebración de aquellos tratados o convenios que afecten a temas sobre los que tenga competencia.

Finalizó el profesor Cano refiriéndose a la actividad promocional que lleva a cabo Andalucía a través de su presencia en determinadas instancias comunitarias, actividad legítima e imprescindible para el horizonte de la «Europa de las regiones» y para dar un impulso efectivo a la integración europea.

CUARTA SESION:
LAS INSTITUCIONES ANDALUZAS (II)

La cuarta y última sesión continuó el recorrido iniciado por la anterior sobre las instituciones andaluzas. Don José Antonio Víboras Jiménez, letrado del Parlamento de Andalucía y profesor titular de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Granada, analizó *Las instituciones auxiliares: el Defensor del Pueblo y la Cámara de Cuentas*.

Víboras Jiménez comenzó analizando la figura del Defensor del Pueblo andaluz, haciendo una breve introducción de esta institución en términos generales: su precedente, el *Ombudsman* sueco; su configuración constitucional, en el artículo 54, como alto comisionado de las Cortes Generales, y su naturaleza jurídica de medio no judicial de defensa de derechos y libertades de los ciudadanos.

El profesor Víboras entró, a continuación, en el estudio pormenorizado de la actuación del Defensor del Pueblo andaluz durante sus años de existencia. Así, desde 1985 hasta 1991 recibió 11.400 quejas, de las cuales admitió a trámite el 50 por 100, rechazó el 33 por 100 y remitió al Defensor del Pueblo estatal el 17 por 100, al seguir en su actuación el esquema de separación por competencias Comunidad Autónoma-Estado.

Las materias sobre las que versaban las quejas admitidas fueron las siguientes: vivienda y urbanismo, el 16 por 100; salud y servicios sociales, el 15,49 por 100; educación, el 15,29 por 100; ayuntamientos y diputaciones, el 13,5 por 100; función pública, el 12,03 por 100; administración de justicia, el 11 por 100, etc.

Las quejas rechazadas lo fueron por las siguientes razones: actuación legal de la administración, 20,45 por 100; inexistencia de actuación alguna de la administración, 14,4 por 100; quejas estrictamente jurídico-privadas, 11 por 100; ser asuntos *sub iudice*, 8 por 100; no aportarse datos necesarios, 4,6 por 100; no poderse probar notoriamente, 4,5 por 100; haber transcurrido más de un año desde el momento del acto motivo de la queja hasta su presentación ante el Defensor del Pueblo, 3,5 por 100, etc.

Las quejas remitidas al Defensor del Pueblo nacional versaron sobre la vulneración de derechos civiles y políticos fundamentalmente, como son el derecho de acceso a la función pública, derecho a la igualdad, a la tutela efectiva, a un proceso público sin dilaciones indebidas, etc.

Víboras Jiménez finalizó su análisis de esta institución aportando sugerencias para un funcionamiento más eficaz de este órgano, tales como abandonar la restricción de competencias que sufre mediante el establecimiento de acuerdos de cooperación con el Defensor del Pueblo estatal, potenciar su función

garantizadora de los derechos económicos y sociales del individuo y abandonar la excesiva procedimentalización interna de su funcionamiento.

Posteriormente entró en el análisis de la Cámara de Cuentas. Esta institución no cuenta con previsión estatutaria en Andalucía. El control sobre la ejecución del presupuesto corresponde al Parlamento, el cual ha creado la Cámara de Cuentas como órgano auxiliar de éste, sin perjuicio de las competencias que tiene atribuidas el Tribunal de Cuentas estatal.

Se creó por Ley 1/1988. Es un órgano colegiado de cinco miembros, al que le corresponde la fiscalización externa de la gestión de los fondos públicos de la Comunidad Autónoma andaluza. No tiene competencia en materia de jurisdicción contable, la cual corresponde al Tribunal de Cuentas, aunque sí dispone de potestad para realizar la instrucción de la misma.

Lleva a cabo la labor de control de legalidad, economía, eficiencia y eficacia sobre la gestión de la Administración autonómica andaluza, de las Corporaciones locales y de las empresas públicas andaluzas.

Realiza también una función de asesoramiento a los órganos de Gobierno y representativos andaluces y ha de presentar un informe anual de su actividad ante el Parlamento.

Víboras concluyó su intervención analizando sucintamente la Ley 7/1988, de funcionamiento de la Cámara de Cuentas.

* * *

Esta cuarta sesión se cerró con la conferencia de don Miguel Angel Aparicio Jiménez, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona, que versó sobre *La Comunidad Autónoma de Andalucía y el Poder Judicial*.

El profesor Aparicio comenzó su disertación analizando el estado de la cuestión, partiendo de la atribución al Estado de la competencia exclusiva en materia de administración de justicia (artículo 149.1.5.º CE). Se trata de una atribución reflexiva —al Estado sobre un poder del Estado—, pero realmente lo que se hace es atribuir una función legislativa y ejecutiva sobre un poder del Estado.

Aparicio subrayó cómo todos los Estatutos de Autonomía se aprobaron con anterioridad a la LOPJ, tendiendo éstos a asumir el mayor número de competencias. Así, se puede señalar la cláusula subrogatoria en todas las facultades que las leyes Orgánicas del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial reconozcan o atribuyan al Gobierno del Estado (artículo 52.1 del Estatuto de Autonomía andaluz) o la competencia en materia de demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales de Andalucía (ar-

título 53.2), la iniciativa en materia de concursos y oposiciones para cubrir las plazas vacantes de magistrados, jueces, secretarios judiciales y restante personal de la Administración de Justicia, así como la asunción de competencias en materia de auxilio y cooperación y la participación simbólica en el nombramiento de jueces y magistrados.

Con la aprobación de la LOPJ se produce un giro radical, dado su carácter centralista, tendente a que las Comunidades Autónomas dispusieran del menor número posible de competencias (véanse SSTC 56/1990 y 62/1990), a pesar de las cláusulas subrogatorias contenidas en los Estatutos, las cuales constituyen presupuestos de asunción de competencias por parte de las Comunidades Autónomas. El Tribunal Constitucional aceptó el principio de conferir competencias a las Comunidades Autónomas en materia de Administración de Justicia, si bien, señaló Aparicio Pérez, dentro de determinados límites: la consideración que la LOPJ hizo de los jueces y magistrados como órganos estatales, así como la reducción a las materias que correspondan al gobierno y la limitación a facultades reglamentarias y de ejecución. De esta manera, les queda a las Comunidades Autónomas el derecho de petición de concursos, el auxilio al perfeccionamiento del funcionariado, la contratación de personal a petición del CGPJ y el nombramiento de jueces de paz interinos siempre que no los haya de nombramiento estatal. Asimismo, pueden participar en demarcaciones territoriales municipales y de ámbito superior siempre que no excedan del territorio de la Comunidad.

A continuación, Aparicio hizo referencia al caso concreto del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, el cual se divide en tres sedes distintas (Granada, Málaga y Sevilla), con una composición muy extraña y atípica, siendo Sevilla la sede con un mayor número de magistrados. Además, subrayó la composición de su Sala de Gobierno, constituida por magistrados que no pertenecen al mismo orden jurisdiccional, no existiendo correspondencia entre éste y el orden gubernativo.

Finalizó el conferenciante haciendo dos propuestas en relación con la problemática que plantea la Administración de Justicia. La primera en el sentido de remarcar la idea de la función jurisdiccional como función única en relación con la unidad de jurisdicción y, por tanto, regulada por unas mismas reglas jurídicas. La segunda haciendo referencia al aspecto orgánico de la función jurisdiccional, el cual debe ser compartido entre Estado y Comunidades Autónomas a través del juego de leyes de transferencia y leyes de delegación.

El profesor Lucas Murillo de la Cueva clausuró las Jornadas haciendo un análisis conjunto de cada uno de los aspectos tratados en las cuatro sesiones, subrayando la calidad de las aportaciones realizadas. Finalizó el acto de clausura agradeciendo la colaboración del Parlamento de Andalucía, las aportaciones de los distintos ponentes, así como la presencia y participación de los profesores y alumnos que siguieron las Jornadas con vivo interés.