

SISTEMA JURÍDICO E INSTITUCIONES DE ANDALUCÍA

JUAN CANO BUESO (COORDINADOR)



Miguel Agudo Zamora
Juan Cano Bueso
José Luis Martín Moreno
Ángel Rodríguez



eBook en www.colex.es



SISTEMA JURÍDICO E INSTITUCIONES DE ANDALUCÍA

Coordinador

Juan Cano Bueso

Autores

Miguel Agudo Zamora

Juan Cano Bueso

José Luis Martín Moreno

Ángel Rodríguez

COLEX 2023



Esta obra se edita en colaboración con los Grupos SEJ-372 (Universidad de Córdoba) y SEJ-171 (Universidad de Málaga), pertenecientes al Plan Andaluz de Investigación.

Copyright © 2023

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de la propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal). El Centro Español de Derechos Reprográficos (www.cedro.org) garantiza el respeto de los citados derechos.

Editorial Colex S.L. vela por la exactitud de los textos legales publicados. No obstante, advierte que la única normativa oficial se encuentra publicada en el BOE o Boletín Oficial correspondiente, siendo esta la única legalmente válida, y declinando cualquier responsabilidad por daños que puedan causarse debido a inexactitudes e incorrecciones en los mismos.

Editorial Colex S.L. habilitará a través de la web www.colex.es un servicio online para acceder a las eventuales correcciones de erratas de cualquier libro perteneciente a nuestra editorial, así como a las actualizaciones de los textos legislativos mientras que la edición adquirida esté a la venta y no exista una posterior.

© Miguel Agudo Zamora
© Juan Cano Bueso
© José Luis Martín Moreno
© Ángel Rodríguez

© Editorial Colex, S.L.
Calle Costa Rica, número 5, 3.º B (local comercial)
A Coruña, C.P. 15004
info@colex.es
www.colex.es

I.S.B.N.: 978-84-1194-031-3
Depósito legal: C 1202-2023

A Rafael Escuredo Rodríguez, primer Presidente de la Junta de Andalucía, y al pueblo andaluz, que hizo posible, hace más de cuatro décadas, el nacimiento de la Comunidad Autónoma y el acceso de los andaluces a las más elevadas cotas competenciales y de autogobierno, desde la lealtad a España; y a los representantes políticos, juristas, servidores públicos y actores sociales que han contribuido a la consolidación de las instituciones de la Junta de Andalucía y al establecimiento de un marco jurídico de convivencia y progreso. A todos ellos se dedica esta obra, que se edita coincidiendo con el trigésimo aniversario de la creación del Consejo Consultivo de Andalucía.

SUMARIO

ABREVIATURAS	21
NOTA INTRODUCTORIA	27

CAPÍTULO I

LA DESCENTRALIZACIÓN EN ESPAÑA A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978. EL ESTADO AUTONÓMICO

José Luis Martín Moreno y Ángel Rodríguez

I. Introducción	33
II. Las Comunidades Autónomas	35
III. El papel de los estatutos de autonomía en la determinación del acervo competencial	38
1. El principio dispositivo	40
2. El principio de indisponibilidad de las competencias.	42
IV. Los intentos de reconducción y homogenización del proceso autonómico. . .	43
V. Cooperación, colaboración y coordinación en el Estado Autonómico	47
VI. Técnicas de reparto competencial.	52
1. Materias, submaterias y competencias	52
2. La cláusula de cierre del artículo 149.3 CE	54

CAPÍTULO II

EL PROCESO DE FORMACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

Juan Cano Bueso

I. Antecedentes	57
II. Las elecciones de 15 de junio de 1977, la asamblea de parlamentarios y la creación del régimen preautonómico.	60
III. La iniciativa autonómica y el referéndum del 28 de febrero	63
IV. El desbloqueo del proceso autonómico	65
V. La elaboración del Estatuto de Autonomía de 1981.	67
VI. Las elecciones autonómicas de 23 de mayo de 1982.	68
VII. El Estatuto de Autonomía de 2007.	70

CAPÍTULO III
PREÁMBULO Y TÍTULO PRELIMINAR

Ángel Rodríguez

I. Introducción	73
II. El preámbulo del Estatuto de Autonomía	74
III. Cláusula de apertura y símbolos de la Comunidad Autónoma	77
IV. Elementos esenciales para el autogobierno: el territorio, el pueblo y el ordenamiento jurídico andaluz	79
V. Normas programáticas: la referencia en el título preliminar a los derechos y los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma	83
1. Los derechos en el título preliminar y los derechos estatutarios del título I	84
2. Objetivos básicos y principios rectores	87

CAPÍTULO IV
DERECHOS SOCIALES, DEBERES Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Ángel Rodríguez

I. Introducción	91
II. Disposiciones generales	94
1. Sujetos de los derechos	94
2. Cláusulas interpretativas	95
3. Cláusula competencial	96
III. El catálogo de derechos	98
1. Las concreciones estatutarias del derecho constitucional a la igualdad	98
2. Normas que añaden un contenido estatutario a derechos constitucionales	100
3. Derechos estatutarios que dotan de contenido a los principios rectores constitucionales	106
4. «Nuevos» derechos	108
IV. Deberes	110
V. Principios rectores estatutarios	110
VI. Las garantías	111
1. Desarrollo de los derechos	111
2. Protección jurisdiccional de los derechos	113
3. Efectividad de los principios rectores	114
4. Defensor del Pueblo y otras instituciones	114

CAPÍTULO V
FUENTES DEL DERECHO

Miguel Agudo Zamora

I. Sistema de fuentes del Estado Autonómico	115
II. Los Estatutos de Autonomía	116

III. Sistema de fuentes en el Estatuto de 2007	119
1. Las leyes andaluzas: aspectos generales	119
2. Las «leyes orgánicas andaluzas»	120
3. El decreto-ley	121
4. La delegación legislativa	123
5. La potestad reglamentaria	126
6. La participación ciudadana en el procedimiento legislativo	127
7. El impacto de género en el procedimiento de elaboración de las normas . .	128

CAPÍTULO VI LAS COMPETENCIAS ESTATUTARIAS

José Luis Martín Moreno

I. Concepto y metodología empleada en el análisis de las competencias	131
II. Tipología y alcance de las competencias (análisis de la clasificación prevista en el art. 42 EAA)	132
1. Competencias exclusivas	133
2. Competencias compartidas. Alcance de lo básico y preservación del margen de desarrollo por parte de las CCAA. Deber de calificación expresa de lo básico.	134
3. Competencias ejecutivas	138
4. Competencias concurrentes.	139
5. Competencias en relación con la aplicación del Derecho de la Unión Europea	140
6. Competencias extraestatutarias que sean transferidas o delegadas a la CAA	141
7. Ejercicio de actividades de inspección y sanción en materias de competencia estatal mediante acuerdo o convenio	141
8. El papel del TC y la prohibición que atañe al legislador estatal y autonómico de dictar normas generales y abstractas interpretativas de la Constitución en materia competencial	142
9. Apunte sobre la frecuente matización de la calificación de exclusividad en los títulos competenciales. Significado de las cláusulas «sin perjuicio de...» y «en todo caso»	143
10. Cláusula de cierre. Ejercicio de las funciones y servicios inherentes a las competencias de la Comunidad Autónoma (art. 85 EAA)	144
III. Alcance territorial de las competencias.	146
IV. Competencias sobre instituciones de autogobierno, autoorganización y otras competencias instrumentales	147
1. Introducción	147
2. Competencias exclusivas sobre instituciones de autogobierno y procedimientos electorales (art. 46 EAA) como competencias basales de la CAA	149

SUMARIO

3. Competencias sobre autoorganización y procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de la CAA (art. 47 EAA)	152
4. Bienes de dominio público y patrimoniales (art. 47.1.2.ª EAA).	157
5. Potestades de control, inspección y sanción en los ámbitos materiales de competencia de la Comunidad Autónoma, en lo no afectado por el artículo 149.1.18.ª de la Constitución (art. 47.1.3.ª EAA)	158
6. Organización a efectos contractuales de la Administración propia (art. 47.1.4.ª EAA)	159
7. Competencia exclusiva sobre estadística para fines de la Comunidad (art. 76.3 EAA)	160
8. Competencia compartida sobre régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía (art. 47.2.1.ª EAA)	161
9. Competencia compartida de la CAA sobre régimen estatutario del personal funcionario y estatutario, así como de su personal laboral (art. 47.2.1.ª EAA). Referencia a las competencias del artículo 76 EAA	162
10. Adición de reglas especiales en relación con el procedimiento administrativo común (art. 47.2.2.ª EAA)	165
11. Competencia compartida sobre contratos y concesiones administrativas (art. 47.2.3.ª EAA)	165
12. Competencia ejecutiva en materia de expropiación forzosa (art. 47.3. EAA) . .	171
13. Competencia compartida sobre determinación del procedimiento y establecimiento de supuestos que pueden originar responsabilidad patrimonial (art. 47.4 EAA), coherentes con el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas	173
14. «Competencia» para incorporar figuras jurídico-privadas necesarias para el ejercicio de sus competencias (art. 47.5 EAA)	174
V. Competencias sobre las personas en el EAA.	179
1. Introducción	179
2. Competencias sobre educación (art. 52 EAA)	179
3. Competencias sobre Universidades (art. 53 EAA)	183
4. Competencias sobre salud, sanidad y farmacia (art. 55 EAA).	188
5. Organización territorial (art. 59 EAA)	193
6. Régimen local (art. 60 EAA)	196
7. Servicios sociales, voluntariado, menores y familias (art. 61 EAA). Políticas de Juventud (art. 74 EAA)	209
8. Inmigración (art. 62 EAA)	226
9. Policía autonómica (art. 65 EAA)	228
10. Protección civil y emergencias (art. 66 EAA)	233
11. Seguridad y competencias en materia penitenciaria (art. 67 EAA)	239
12. Cultura y patrimonio (art. 68 EAA)	240
13. Medios de comunicación social y servicios de contenido audiovisual (art. 69 EAA).	251
14. Publicidad (art. 70 EAA)	256
15. Políticas de género (art. 73 EAA)	258
16. Notariado y registros públicos (art. 77 EAA)	268

SUMARIO

17. Consultas populares (art. 78 EAA)	271
18. Asociaciones, academias y fundaciones (art. 79 EAA)	273
19. Administración de Justicia (art. 80 EAA)	280
VI. Competencias «económicas» en el EAA.	286
1. Introducción. Alcance de nuestro análisis y frecuente matización de la calificación de «exclusividad» en este bloque de competencias.	286
2. Agricultura, ganadería, aprovechamientos agroforestales, desarrollo rural y denominaciones de calidad (art. 48 EAA)	290
3. Competencia en materia de pesca (art. 48 EAA)	294
4. Competencias sobre energía y minas (art. 49 EAA)	298
5. Competencias en materia de aguas (art. 50 EAA)	302
6. Investigación, desarrollo e innovación tecnológica (art. 54 EAA)	307
7. Vivienda, urbanismo, ordenación del territorio y obras públicas (art. 56 EAA)	311
8. Medio ambiente, espacios protegidos y sostenibilidad (art. 57 EAA)	326
9. Competencias exclusivas sobre comercio interior, ferias y mercados interiores (art. 58.1.1.º)	341
10. Nuevas tecnologías relacionadas con la sociedad de la información y del conocimiento (art. 58.1.2.º EAA)	344
11. Fomento, regulación y desarrollo de las actividades y empresas de artesanía (art. 58.1.3.º EAA)	346
12. Fomento, ordenación y organización de cooperativas y de entidades de economía social (art. 58.1.4.º EAA)	346
13. Promoción de la competencia (art. 58.1.5.º EAA)	348
14. Fomento y planificación de la actividad económica en Andalucía. Sector público de la CAA (art. 58, apdos. 2.1.º y 2.2.º EAA; competencia exclusiva «de acuerdo con...»)	349
15. Industria (art. 58. 2.3.º EAA; competencia exclusiva «de acuerdo con...»)	350
16. Defensa de los consumidores (art. 58.2.4.º EAA; competencia exclusiva «de acuerdo con...»)	352
17. Autorización para creación y organización de mercados de valores y centros de contratación ubicados en Andalucía (art. 58.2.5.º EAA; competencia exclusiva «de acuerdo con...»)	354
18. Participación en la planificación, así como desarrollo y gestión de la planificación general de la actividad económica (art. 58.3 EAA)	354
19. Competencia ejecutiva sobre «Reserva al sector público de recursos o servicios esenciales» e intervención de empresas cuando lo exija el interés general (art. 58.4.1.º)	355
20. Competencias ejecutivas sobre propiedad intelectual e industrial (art. 58.4.3.º)	356
21. Competencias ejecutivas sobre control, metrología y contraste de metales (art. 58.4.4.º)	358
22. Competencias ejecutivas sobre defensa de la competencia (art. 58.4.5.º)	358
23. Competencias ejecutivas sobre empleo y seguridad social (art. 63 EAA)	360
24. Transportes y comunicaciones (art. 64 EAA)	366
25. Competencias sobre Hacienda Pública de la CAA.	375

SUMARIO

26. Turismo (art. 71 EAA)	376
27. Deportes, espectáculos y actividades recreativas (art. 72 EAA)	379
28. Cajas de ahorro, entidades de crédito, bancos, seguros y mutualidades no integradas en el sistema de Seguridad Social (art. 75 EAA)	381
29. Corporaciones de Derecho Público con trascendencia económica (art. 79, apdos. 3 y 4 EAA)	388
30. Juego (art. 81 EAA)	390
31. Denominaciones de origen y otras menciones de calidad (art. 83 EAA). . .	392
32. Participación en la ordenación general de la actividad económica (art. 86 EAA).	394
33. Procesos de designación de los miembros de los organismos económicos y sociales (art. 87 EAA)	397
VII. Coordinación con el Estado (art. 88 EAA). Remisión al cap. XIV.	399

CAPÍTULO VII ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

Miguel Agudo Zamora

I. Reflexiones previas al Estatuto	401
II. Principios de la organización territorial en el Estatuto de 2007	403
III. El municipio	405
1. Aspectos configurativos del municipio	405
2. Competencias propias	406
3. Transferencia y delegación de competencias en los Ayuntamientos	408
4. Agrupación de municipios	409
5. El órgano de relación de los Ayuntamientos con la Junta de Andalucía . .	410
IV. La provincia	411
1. Configuración estatutaria de la provincia.	411
2. Funciones de la Diputación	412
V. Ley de Régimen Local.	414

CAPÍTULO VIII ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

Juan Cano Bueso

I. Las instituciones de la Junta de Andalucía: introducción	418
II. El Parlamento	419
1. La autonomía parlamentaria.	419
2. Composición.	420
3. La ordenación del trabajo parlamentario	437
4. La organización del Parlamento	446
5. Las funciones del Parlamento	461

SUMARIO

III. El poder ejecutivo: la Presidencia de la Junta y el Consejo de Gobierno	480
1. Introducción	480
2. La Presidencia de la Junta	482
3. El Consejo de Gobierno	491
IV. Las relaciones entre el Parlamento y el Consejo de Gobierno	500
1. Introducción	500
2. La responsabilidad política del Consejo de Gobierno	501
3. La disolución discrecional del Parlamento por la Presidencia de la Junta . .	507
V. Otras instituciones de autogobierno	509
1. El Defensor del Pueblo Andaluz	509
2. El Consejo Consultivo de Andalucía	513
3. La Cámara de Cuentas de Andalucía	518
4. El Consejo Audiovisual de Andalucía	522
5. El Consejo Económico y Social de Andalucía	524

CAPÍTULO IX EL PODER JUDICIAL EN ANDALUCÍA

Miguel Agudo Zamora

I. Introducción	527
II. El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía	530
III. El Consejo de Justicia de Andalucía	533
IV. Competencias de la Junta de Andalucía en materia de Administración de Justicia	537
1. Oposiciones y concursos	538
2. Medios personales	538
3. Medios materiales	540
4. Oficina Judicial	540
5. Justicia Gratuita. Procedimientos de mediación y conciliación	540
6. Demarcación, planta y capitalidad judiciales	541
7. Justicia de Paz y Proximidad	541
8. Cláusula subrogatoria	542
9. Participación de los andaluces en la Administración de Justicia y relación de ésta con la ciudadanía	542

CAPÍTULO X LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

José Luis Martín Moreno

I. Introducción: actividad administrativa y concepto de Administración Pública . .	546
II. Gobierno y Administración: carácter bifronte del Gobierno. Actos políticos y actos administrativos	548

SUMARIO

III. La administración de la Junta de Andalucía como sistema coordinado de órganos y entidades	553
IV. Organización de la Administración de la Junta de Andalucía bajo un modelo departamental, jerárquico, desconcentrado y funcionalmente descentralizado.	554
1. Carácter departamental	554
2. Carácter jerárquico	556
3. Carácter desconcentrado	556
4. Carácter funcionalmente descentralizado	557
V. Organización central, periférica e institucional. Referencia al fallido modelo de Administración periférica indirecta	558
VI. Clases de órganos	561
1. ¿Es el Presidente de la Junta de Andalucía órgano superior de la Administración?	561
2. ¿Y el Consejo de Gobierno? ¿Qué hay del «carácter bifronte»?	563
3. Órganos superiores: Las Consejerías como órgano superior	564
4. Órganos, unidades administrativas y servicios administrativos con gestión diferenciada	566
5. Órganos directivos centrales y periféricos: aspectos comunes.	567
6. Órganos directivos centrales	569
7. Órganos directivos periféricos (órganos territoriales provinciales). El problema del modelo organizativo territorial.	572
8. Comisión General de Viceconsejeros y Consejeras	576
9. Comisiones Interdepartamentales	576
10. Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía	577
11. Órganos de participación	578
VII. Organización administrativa: papel de la Consejería competente en materia de Administración Pública y del IAAP.	579
1. Consejería competente en materia de Administración Pública	580
2. Instituto Andaluz de Administración Pública	580
VIII. «Entidades administrativas independientes» y órganos dotados de especial autonomía	580
IX. Administración Instrumental	583
1. Introducción	583
2. Las entidades instrumentales en los inicios de la Administración autonómica. Nacimiento de la Administración Institucional.	587
3. Clases de entidades instrumentales.	589
4. Entidades instrumentales integrantes de la Administración Institucional. Las agencias y sus tipos. Disposiciones comunes	589
5. Breve análisis de las agencias en particular, según sus tipos	591
6. Entidades Instrumentales Privadas	596
X. Administración electrónica y organización administrativa	600
XI. Los consorcios como entidades instrumentales interadministrativas.	601

SUMARIO

XII. Marco competencial de la autoorganización y principios condicionantes del modelo organizativo. Reflexión final	604
1. Distribución de competencias en la materia	604
2. Principios y normas básicas que condicionan el modelo organizativo	607
3. Actualización y dinamismo del modelo organizativo. Revisión de la razón de ser de las entidades instrumentales mediante el sistema de supervisión continua	611
4. Flexibilidad del modelo organizativo. Opciones políticas y margen de libre configuración	612

CAPÍTULO XI **HACIENDA, ECONOMÍA Y EMPLEO**

José Luis Martín Moreno

I. Introducción	616
II. Hacienda de la Comunidad Autónoma	616
1. Autonomía financiera de las CCAA	616
2. Marco competencial: fundamento de la competencia de las CCAA sobre su propia Hacienda y títulos competenciales del Estado	622
3. Principios informadores de la actividad financiera de la CAA	625
4. Límites de la autonomía financiera	629
5. Sistema de financiación de las CCAA: del modelo de «Hacienda de transferencia» al modelo de «Hacienda corresponsable» con amplio espacio tributario	642
6. Recursos financieros de la Comunidad Autónoma de Andalucía	647
7. Organización de la Hacienda	673
8. Presupuesto y Gasto Público de la Comunidad Autónoma	677
9. Hacienda Autonómica y Haciendas Locales	688
10. Relaciones de la Comunidad Autónoma con la Administración financiera del Estado. Multilateralidad y bilateralidad. Papel de la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Comunidad Autónoma	691
III. Economía	694
1. Introducción: intervención de la CAA en la actividad económica en el marco nacional y europeo	694
2. Subordinación de la riqueza al interés general.	696
3. Principios y objetivos básicos de la CAA en el ámbito económico	696
4. Sector público instrumental de la CAA	698
5. Diálogo y concertación social	698
6. Función consultiva en materia económica y social: El Consejo Económico y Social (remisión)	700
7. Cohesión social y territorial	700
8. Sector Financiero	701
9. Modernización de sectores económicos, fomento del cooperativismo y acceso a los medios de producción	706

SUMARIO

10. Defensa de la competencia	708
11. Participación en la ordenación general de la economía	713
IV. Empleo y relaciones laborales	713
1. Protección de los derechos laborales y sindicales	714
2. Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en materia de empleo ..	715
3. Conciliación de la vida laboral, familiar y personal	716
4. Políticas de empleo.	717
5. Participación de los trabajadores en las empresas y acceso a la información	720
6. Seguridad y salud laboral	721
7. Trabajadores autónomos, cooperativas y demás entidades de economía social	723
8. «Política propia de relaciones laborales»	726
9. Fiscalidad, contratación pública (cláusulas sociales) y subvención como instrumentos de la política de empleo.	730

CAPÍTULO XII MEDIO AMBIENTE

Miguel Agudo Zamora

I. El medio ambiente en el Estatuto de Autonomía de Andalucía	739
1. Introducción	739
2. La mejora de la calidad de vida como un objetivo básico	740
3. El derecho a disfrutar del medio ambiente. La existencia de políticas públicas	741
4. El deber de conservar el medio ambiente	742
5. Competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de medio ambiente.	742
II. Un título propio dedicado al medio ambiente	744
1. Conservación de la biodiversidad y del paisaje	745
2. Sostenibilidad y educación ambiental	746
3. Calidad ambiental	748
4. Cambio climático	748
5. Incentivos y medidas fiscales.	749

CAPÍTULO XIII MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL

Juan Cano Bueso

I. Medios de comunicación, derechos fundamentales y valores constitucionales. .	751
II. Los medios de comunicación como instrumentos fundamentales del Estado social y democrático de Derecho: la jurisprudencia constitucional . .	753
III. El valor del pluralismo en los medios de comunicación	755

SUMARIO

IV. El servicio público de la radiotelevisión en Andalucía (RTVA)	758
1. Creación y regulación	758
2. Ámbito de actuación y principios inspiradores	760
3. El valor del pluralismo en la estructura y funcionamiento de la RTVA	760

CAPÍTULO XIV

RELACIONES INSTITUCIONALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

Miguel Agudo Zamora

I. Introducción	771
II. Las relaciones con el Estado	772
1. Principios	772
2. La Comisión Bilateral de Cooperación Junta de Andalucía-Estado	773
3. Instrumentos de colaboración y participación	776
III. Relaciones con otras Comunidades y Ciudades Autónomas	778
1. Convenios con otras Comunidades Autónomas (art. 226.1 y 2 EAA)	779
2. Acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas (art. 226.3 EAA)	779
3. Convenios de carácter cultural	780
4. Colaboración con Ceuta y Melilla	780
IV. Relaciones con las instituciones de la Unión Europea	781
1. Introducción	781
2. Principios generales	782
3. Participación de Andalucía en los procesos de decisión de la Unión	783
4. Desarrollo, aplicación y control del Derecho de la Unión Europea	784
V. Acción exterior	784
VI. Cooperación al desarrollo	786

CAPÍTULO XV

REFORMA DEL ESTATUTO

Miguel Agudo Zamora

I. Introducción	787
II. Iniciativa de la reforma	789
III. Procedimiento ordinario de reforma	790
IV. Procedimiento simplificado de reforma	791
V. Retirada de la propuesta de reforma	793

ABREVIATURAS

AAI:	Autoridades Administrativas Independientes.
AAPP:	Administraciones Públicas.
ABE:	Autoridad Bancaria Europea.
AEAT:	Agencia Estatal de Administración Tributaria.
AMA:	Agencia Medio Ambiente.
AP:	Administración Pública.
AAPP:	Administraciones Públicas.
ATRIAN:	Agencia Tributaria de Andalucía.
BOE:	Boletín Oficial del Estado.
BOJA:	Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.
BOPA:	Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía.
CA:	Comunidad Autónoma.
CAA:	Comunidad Autónoma de Andalucía.
CARL:	Consejo Andaluz de Relaciones Laborales.
CCA:	Consejo Consultivo de Andalucía.
CCAA:	Comunidades Autónomas.
CDFUE:	Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.
CE:	Constitución Española de 1978.
CEE:	Comunidad Económica Europea.
CEMAT:	Conferencia Europea de Ministros de Ordenación del Territorio.
CESA:	Consejo Económico y Social de Andalucía.
CNMV:	Comisión Nacional del Mercado de Valores.
COM:	Comunicación.
CONACEE:	Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo.

CPFF:	Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas.
CSIC:	Centro Superior de Investigaciones Científicas.
DA:	Disposición Adicional.
DPA:	Defensor del Pueblo Andaluz.
EAA:	Estatuto de Autonomía para Andalucía.
EAC:	Estatuto de Autonomía de Cataluña.
EAPV:	Estatuto Autonómico del País Vasco.
EBEP:	Estatuto Básico del Empleado Público.
ECTS:	Sistema Europeo de Transferencia y Acumulación de Créditos.
EELL:	Entidades Locales.
EIDIA:	Estrategia de Investigación, Desarrollo e Innovación de Andalucía.
EPES:	Empresa Pública de Emergencias Sanitarias.
FEACEM:	Federación Empresarial Española de Asociaciones de Centros Especiales de Empleo.
FEADER:	Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural.
FEAGA:	Fondo Europeo Agrícola de Garantía.
FEDER:	Fondo Europeo de Desarrollo Regional.
FSE:	Fondo Social Europeo.
GGPP:	Grupos Parlamentarios.
GP:	Grupo Parlamentario.
IAAP:	Instituto Andaluz de Administración Pública.
IAE:	Impuesto sobre Actividades Económicas.
IARA:	Instituto Andaluz de Reforma Agraria.
IASM:	Instituto Andaluz de Salud Mental.
IBI:	Impuesto sobre Bienes Inmuebles.
IDEA:	Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía.
IFA:	Instituto de Fomento de Andalucía.
IIEE:	Impuestos Especiales.
IMV:	Ingreso Mínimo Vital.
IP:	Impuesto sobre Patrimonio.
IRPF:	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
IRYDA:	Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario.
ISD:	Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

ITP-AJD:	Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.
IVA:	Impuesto sobre el Valor Añadido.
JAI:	Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior de la UE.
JEA:	Junta Electoral de Andalucía.
LAJA:	Ley de la Administración de la Junta de Andalucía.
LAULA:	Ley de Autonomía Local de Andalucía.
LBRL:	Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.
LCSP:	Ley de Contratos del Sector Público.
LDC:	Ley de Defensa de la Competencia.
LDPA:	Ley del Defensor del Pueblo Andaluz.
LEA:	Ley Electoral de Andalucía.
LEC:	Ley de Enjuiciamiento Civil.
LES:	Ley de Economía Social.
LETA:	Ley del Estatuto del Trabajo Autónomo.
LFCAA:	Ley de Fundaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
LFPA:	Ley 5/2023, de 7 de junio, de la Función Pública de Andalucía
LGACA:	Ley 6/1983, de 21 de julio, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma.
LGCA:	Ley General de Comunicación Audiovisual.
LGCAA:	Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
LGHPCA:	Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
LGT:	Ley General Tributaria.
LISTA:	Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía.
LJCA:	Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.
LAJG:	Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita.
LOAPA:	Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico.
LOEPSF:	Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
LOFAGE:	Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.
LOFCA:	Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.
LOFCS:	Ley Orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad.

LOPJ:	Ley Orgánica del Poder Judicial.
LOREG:	Ley Orgánica del Régimen Electoral General.
LOSU:	Ley Orgánica del Sistema Universitario.
LOTC:	Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.
LOTRAVA:	Ley Orgánica de transferencias a la Comunitat Valenciana de competencias en materia de titularidad estatal.
LOU:	Ley Orgánica Universitaria.
LPAC:	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
LPCAA:	Ley del Patrimonio de la Comunidad Autónoma Andaluza.
LPHA:	Ley del Patrimonio Histórico de Andalucía.
LPMM:	Ley de Puertos del Estado y la Marina Mercante.
LPRL:	Ley de Prevención de Riesgos Laborales.
LRJSP:	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
MPCU:	Mecanismo de Protección Civil de la Unión.
MRR:	Mecanismo para la Recuperación y la Resiliencia.
OIT:	Organización Internacional del Trabajo.
ONCE:	Organización Nacional de Ciegos Españoles.
ONU:	Organización de las Naciones Unidas.
PAE:	Políticas Activas de Empleo.
PANAP:	Poderes adjudicadores que no son Administraciones Públicas.
POTA:	Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.
PTE AND:	Plan Territorial de Emergencia de Andalucía.
PYMES:	Pequeña y mediana Empresa.
RPT:	Relación de Puestos de Trabajo.
RTVE:	Radio Televisión Española.
SAE:	Servicio Andaluz de Empleo.
SAS:	Servicio Andaluz de Salud.
SASEMAR:	Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima.
SOPREA:	Sociedad para la Promoción y Reconversión Económica de Andalucía.
STC:	Sentencia del Tribunal Constitucional.
STS:	Sentencia del Tribunal Supremo.
TCE:	Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.

ABREVIATURAS

TEAR:	Tribunal Económico Administrativo Regional.
TFUE:	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
TIC:	Tecnologías de la Información y la Comunicación.
TJUE:	Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
TRADE:	Agencia Empresarial para la Transformación y el Desarrollo Económico.
TREBEP:	Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público.
TRET:	Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.
TRLE:	Texto Refundido de la Ley de Empleo.
TRLE:	Texto Refundido de la Ley del Empleo.
TRLGHP/	Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la
TRLGHPJA:	Junta de Andalucía.
TUE:	Tratado de la Unión Europea.
UE:	Unión Europea.
UIG:	Unidades de Igualdad y de Género.

NOTA INTRODUCTORIA

A finales del siglo XX y comienzos del XXI el sistema político de descentralización de España, construido a partir de la entrada en vigor de la Constitución de 1978, empezó a dar sensaciones de agotamiento y fatiga. La propia Constitución territorial del Estado, que había prestado óptimos servicios para la consecución, por integración, de una nueva forma de organización estatal, mostraba a las claras sus limitaciones y posibilidades. El *Estado Autonómico*, pacientemente construido durante un cuarto de siglo, parecía no dar más de sí y acusaba cierta disfuncionalidad y no poca fatiga. Y los partidos de vocación nacionalista, antes expectantes y ahora inquietos, empezaban a fraguar movimientos centrífugos que explicitaban, en paralelo, la debilidad de los poderes centrales del Estado.

Era el tiempo en que los partidos nacionalistas catalán, vasco y gallego suscribían la *Declaración de Barcelona*, firmada el 16 de julio de 1998, a favor del reconocimiento de las realidades nacionales y de la plurinacionalidad del Estado. En dicho documento denunciaban la baja calidad de su autonomía y abogaban por el reconocimiento de la singularidad de Cataluña, País Vasco y Galicia como naciones, en el nuevo marco de una España plural y plurinacional que era necesario —se decía— reconocer en la Suprema Norma. Eran los tiempos en que en Cataluña declinaba el liderazgo de Jordi Puyol, que daría paso a un Gobierno tripartito (PSC, ERC e IU-LV), encabezado por Pascual Maragall, y que permanecería al frente de la Generalitat entre diciembre de 2003 y mayo de 2006. Durante este periodo se aprobó en el Parlament un nuevo Proyecto de Estatuto, algunos de cuyos preceptos eran contrarios a la Constitución. Era el momento, también, en que el Partido Socialista Obrero Español se veía impelido a unificar criterios sobre la materia, a cuyos efectos su Consejo Territorial aprobaba en Santillana del Mar, el 30 de agosto de 2003, la importante Declaración sobre la España plural: la España constitucional, la España Unida, la España en positivo. Por aquellas agitadas fechas, en fin, el Gobierno y el Parlamento Vasco ya habían activado el llamado Plan Ibarretxe, un nuevo Proyecto Político para Euskadi, que veía la luz en el Bole-

tín Oficial de las Cortes el 4 de febrero de 2005, un auténtico desafío al Estado al encontrarse sus preceptos situados por completo fuera de la Constitución. Este era el marco político general de aquella España convulsa, en la que se estaba fraguando la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía o tal vez un texto de nueva planta.

A la vista del ambiente de reformas que anidaba en ciertos territorios calificados como nacionalidades, el Presidente Rodríguez Zapatero solicitó un dictamen al Consejo de Estado acerca de cuatro cuestiones susceptibles de ser modificadas en la Suprema Norma, de entre las cuales las más relevantes, por lo que aquí interesa, venían referidas a la inclusión de la denominación de las Comunidades Autónomas en la Constitución y a la reforma del Senado en sentido de Cámara territorial. En paralelo a estos movimientos descentralizadores, se produjo en el arco político de la derecha española un incremento de la mitificación de la Constitución y del consenso constitucional que la hizo posible en 1978, una sacralización del texto vigente que condujo a predicar una cierta intangibilidad de la Constitución y hasta de los Estatutos de Autonomía que la complementaban y desarrollaban. La imposibilidad de alcanzar una reforma consensuada entre los dos grandes partidos del arco parlamentario español (PSOE y PP) propició que las costuras constitucionales estallasen por la vía de las reformas estatutarias, en un intento —desde el País Vasco y Cataluña— de modificación de la Constitución a través de la reforma de los Estatutos.

Se abrió, así, lo que vino en denominarse la segunda descentralización. Se trataba, inicialmente, desde opciones nacionalistas e independentistas, de restaurar con vehemencia la asimetría inicial querida por el Poder Constituyente a favor de las llamadas Comunidades históricas, nacionalidades en la terminología constitucional, quebrada por el efecto Andalucía y la generalización y homogeneización que después se impuso a través de los Pactos Autonómicos de 1981 y 1992. No otra cosa fue el Plan Ibarretxe, inadmitido a trámite en el Congreso de los Diputados, por su exorbitante contenido inconstitucional, el 1 de febrero de 2005, y, en otro nivel, el Proyecto de Estatuto de Cataluña, surgido del Parlament, tomado en consideración por el Congreso de los Diputados el 30 de marzo de 2006 y corregido después, a la baja, por las Cortes Generales y por el Tribunal Constitucional, cuya sentencia se considera el punto de partida del proceso independentista catalán basado en el derecho a decidir.

En el polo opuesto a estas dos reformas, planteadas en términos de conflicto con el Estado, se situaba la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobada mediante Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo. Una propuesta que inicialmente pretendía retocar y actualizar sólo algunas cuestiones del entonces vigente Estatuto de Autonomía, y que debido a la deriva política de los acontecimientos en el País Vasco y en Cataluña, terminó, finalmente, convirtiéndose en la aprobación de un nuevo Estatuto de Autonomía de 250 artículos y 11 disposiciones adicionales, transitorias, finales y

una derogatoria íntegra del anterior Estatuto. Una iniciativa tramitada, inicialmente, en el Parlamento de Andalucía sólo con los votos del PSOE y de IU-CA, a los que posteriormente a lo largo de la tramitación en las Cortes se adhirió el PP tras la estimación de un grupo de enmiendas al texto. El Partido Andalucista votó en contra del Estatuto, lo que estuvo en la base de su posterior desaparición como fuerza política.

La aprobación del Estatuto de Autonomía para Andalucía de 2007 supuso un importante avance en la descentralización territorial, muy particularmente en materia de derechos, igualdad de género, ampliación competencial y régimen local. Se trataba de ofrecer nuevas respuestas a nuevas necesidades de un nuevo tiempo. No fue, en absoluto, una reforma improvisada y urgida por las modificaciones estatutarias que en otros lugares se emprendían. De hecho, el entonces Presidente de la Junta, Manuel Chaves, había lanzado la idea de actualizar el Estatuto con motivo del Debate sobre el Estado de la Comunidad, en junio de 2001. Desde luego se formuló como una oportunidad política para adaptar la norma institucional básica a una nueva generación de andaluces. Pero, tampoco se puede desconocer que la reforma perseguía que Andalucía no resultase relegada en un proceso de cambios políticos y que quedase diluida en el olvido la rebelión andaluza, el acceso a la autonomía plena por el artículo 151 de la Constitución y el 28 de febrero como acto modificativo de la voluntad del Poder Constituyente.

La Comisión redactora del Anteproyecto de Estatuto para el Gobierno del Presidente Chaves, compuesta por cinco miembros, sólo recibió una instrucción precisa: la reforma estatutaria no debería superar, en ningún caso, el marco establecido por la vigente Constitución. La técnica seguida fue la de efectuar una lectura del Proyecto de Estatuto a la luz de las posibilidades que ofrecía la Constitución, y no —como se intentó en Cataluña y País Vasco— tratar de modificar la Constitución a través de la reforma del Estatuto. Por tanto, desde Andalucía nunca se tuvo la veleidad de pretender que la reforma del Estatuto superase el marco de la vigente Constitución, o anticipase cambios legislativos que sólo compete decidir a las Cortes Generales o se propusiese forzar la modificación de leyes orgánicas o de desarrollo directo de la Constitución. Dicho de otra manera, al contrario de lo que se intentó en el País Vasco y en Cataluña, en Andalucía nunca se postuló la operación de ingeniería constitucional para cambiar la Constitución mediante una modificación del bloque de la constitucionalidad. Lo cual no significa que no se discutiera en profundidad, por ejemplo, la interiorización del Régimen Local o la organización de la Administración de Justicia en Andalucía, materias ambas sobre las que el Estado se reservaba importantes competencias.

De esta manera, la Comisión redactora elaboró un Anteproyecto de Estatuto de similar potencialidad al de Cataluña, pero con importantes diferencias de metodología y filosofía. Ante todo, porque se trataba de una reforma planteada desde la lealtad institucional y el respeto debido a los límites y a

las posibilidades constitucionales e inspirada por el deseo de profundizar el sistema de autogobierno propio y marcar los límites de actualización del desarrollo del Estado Autonómico en su conjunto. Se ha dicho, de manera frívola, que el Estatuto andaluz finalmente resultante está afectado de las mismas tachas de inconstitucionalidad que incorporaba el Estatuto de Cataluña. Basta una simple lectura de la STC 31/2010, de 28 de junio, para salir del error, pues si se realiza un estudio comparativo de ambos Estatutos se llegará a las siguientes conclusiones: en primer lugar, sólo diez artículos o apartados de artículos declarados inconstitucionales en el Estatuto de Cataluña mantienen idéntica redacción en el de Andalucía (uno de refiere a las competencias compartidas en materia de las extintas cajas de ahorros y los nueve restantes a la introducción del *non nato* Consejo de Justicia de Andalucía, preceptos en todo caso inanes y vacíos de contenido); en segundo lugar, en nueve ocasiones las redacciones son similares pero con la diferencia importante de que el Estatuto andaluz reconduce la redacción «a lo que disponga la legislación del Estado» o «de acuerdo con la Constitución»; finalmente, en veinticinco ocasiones existen en ambos Estatutos preceptos idénticos que han sido declarados constitucionales por el Tribunal. Por cierto, los preceptos hueros referidos a las cajas de ahorros y al Consejo de Justicia no estaban incluidos en el texto del Proyecto de la Comisión de Expertos, como tampoco lo estaba la asunción de la competencia exclusiva de la Confederación Hidrológica del Guadalquivir, una *conditio sine qua non* para el Grupo Parlamentario de IU-CA sin cuya firma y votos no podía iniciarse la reforma del Estatuto en el Parlamento de Andalucía. Posteriormente en el tiempo, la STC 30/2011, de 16 de marzo, declaró inconstitucional y nulo el artículo 51 del Estatuto, al considerar el Tribunal que éste alteraba el reparto de poder en materia de aguas establecido por la Constitución y atacaba los principios de unidad de cuenca hidrográfica y el ciclo hidrológico. Las cautelas sugeridas por el Consejo Consultivo de Andalucía e introducidas en el texto del artículo 51 no fueron, sin embargo, suficientes para evitar la declaración de inconstitucionalidad.

Los autores de este libro son también autores del Anteproyecto de Estatuto de Autonomía, elaborado para el Consejo de Gobierno a efectos de su presentación al Parlamento de Andalucía. Al contrario de lo que sucedió al redactar el Proyecto de Estatuto de 1982, esta vez no hubo ponentes redactores presentados por los distintos partidos políticos. Antes al contrario, el Proyecto de Estatuto de 2007 tiene una génesis exclusivamente técnica y sus redactores una alta y reconocida cualificación jurídica. Dos de ellos intervinieron en la Comisión redactora inicial a solicitud del Gobierno andaluz: el profesor Ángel Rodríguez, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Málaga y ex consejero de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de Andalucía; y el profesor Miguel Agudo Zamora, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Córdoba y actualmente también Defensor Universitario de dicha Institución por elección del Claustro.

Los otros dos intervinientes lo hicieron en su calidad de miembros de la Ponencia del Consejo Consultivo de Andalucía que dictaminó el Proyecto inicial de texto: Juan Cano Bueso, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Almería y entonces Presidente del Consejo Consultivo de Andalucía; y el Dr. José Luis Martín Moreno, alto funcionario de carrera y entonces Letrado Mayor del mismo Consejo. A los cuatro hay, que añadir la señera figura del profesor Ángel López y López, catedrático de Derecho Civil, ponente del primer Estatuto y miembro, también, de la Ponencia del Consejo Consultivo de Andalucía que dictaminó el Proyecto del vigente Estatuto, que por razones personales justificadas sólo ha participado en el presente trabajo en la redacción de las competencias estatutarias en materia de Derecho Civil. Estos cinco juristas tuvieron un papel clave en la configuración del Proyecto de Estatuto inicial, bien en tanto que asesores gubernamentales (los dos primeros), bien desde su función institucional de asesoramiento en el Consejo Consultivo (los tres últimos). A partir de ese inicial momento, la responsabilidad del texto estuvo exclusivamente en sede política. Y cabe decir, para general satisfacción de todos, que la redacción emprendida fue culminada por el éxito del consenso, pues el texto sometido a referéndum de los andaluces fue aprobado por la práctica totalidad de las Cortes Generales. Por una cruel paradoja de la historia, sólo el Partido Andalucista no participó del acuerdo y evitó que el Estatuto se aprobase por unanimidad. Tal vez por eso hoy su existencia haya que buscarla en los libros de historia.

Cada uno de los autores ha firmado una parte concreta de la obra, de la que sólo él se responsabiliza. Así, citados por orden alfabético, el profesor Dr. Agudo Zamora ha escrito los capítulos V (Fuentes del Derecho), VII (Organización territorial), IX (El Poder Judicial en Andalucía), XII (Medio Ambiente), XIV (Relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma) y XV (Reforma del Estatuto); al profesor Dr. Cano Bueso le ha correspondido escribir la Nota Introductoria y los capítulos II (El proceso de formación de la Comunidad Autónoma), VIII (Organización institucional) y XIII (Medios de comunicación social); a cargo del Dr. Martín Moreno han estado los capítulos I (La descentralización en España a partir de la Constitución de 1978: el Estado Autonómico, compartido con el profesor Rodríguez Vergara), VI (Las competencias estatutarias), X (La Administración Pública) y XI (Hacienda, Economía y Empleo); por último, el profesor Dr. Rodríguez se ha ocupado de los capítulos I (La descentralización en España a partir de la Constitución de 1978: el Estado Autonómico, compartido con el Dr. Martín Moreno), III (preámbulo y título preliminar) y IV (Derechos sociales, deberes y políticas públicas). Finalmente, cabe reseñar que el apartado del capítulo VI referido a «las competencias en materia de Derecho Civil» ha corrido a cargo del profesor Dr. Ángel López y López, Catedrático de Derecho Civil de la Universidad de Sevilla. Esperamos que la obra tenga una buena acogida entre los empleados públicos y cargos de la Junta de Andalucía, Ayuntamientos, Diputaciones, Universidades y otras entidades, así como entre los profesio-

nales, alumnos de Derecho, Ciencias Políticas, Económicas, Empresariales, Periodismo etc., y entre los opositores, y, en general, entre el público interesado en conocer a fondo los fundamentos políticos y jurídicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Juan Cano Bueso

*Catedrático de Derecho Constitucional
Expresidente del Consejo Consultivo de Andalucía
Exletrado Mayor del Parlamento de Andalucía.*

CAPÍTULO I

LA DESCENTRALIZACIÓN EN ESPAÑA A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978. EL ESTADO AUTONÓMICO

José Luis Martín Moreno y Ángel Rodríguez

SUMARIO: I. Introducción. II. Las Comunidades Autónomas. III. El papel de los Estatutos de Autonomía en la determinación del acervo competencial. IV. Los intentos de reconducción y homogenización del proceso autonómico. V. Cooperación, colaboración y coordinación en el Estado Autonómico. VI. Técnicas de reparto competencial.

I. Introducción

Desde sus inicios, con la aprobación de la Constitución de Cádiz en 1812, la historia constitucional española se ha caracterizado por la aparición recurrente de una serie de grandes cuestiones que han sido reguladas, con mayor o menor fortuna, por todos o casi todos los textos constitucionales que se han aprobado en nuestro país. Entre estas cuestiones se encuentra el sujeto titular de la soberanía, la forma de la Jefatura de Estado, las relaciones entre el Estado y la Iglesia Católica o el reconocimiento de una tabla de derechos constitucionales. A ellas habría que añadir la distribución territorial del poder.

Del mismo modo que es común en la historiografía política española diferenciar en nuestras Constituciones entre las de signo liberal (las de 1812, 1837, *non nata* de 1856, 1869, el proyecto de 1873 y 1931) y las de signo conservador (los textos de 1834, 1845 y 1876), podríamos también diferenciar nuestros textos constitucionales por su concepción de la organización del territorio. En este aspecto, la gran mayoría de nuestras Constituciones históricas se inclinaron por un diseño territorial basado en una visión unitaria del Estado, pudiéndose señalar como excepciones el proyecto federal de la Primera República y el «Estado integral» como fórmula de regionalización de la Segunda.

Como se sabe, la Constitución de 1978, a diferencia de las anteriores Constituciones españolas, fue redactada como texto de consenso. Su carácter consensual hizo que se constitucionalizaran fórmulas intermedias, alejadas de las opciones más extremas que llegaron a estar vigentes en otros momentos de nuestra historia constitucional. El consenso se hace visible en el texto constitucional tanto en opciones ideológicas de compromiso entre la izquierda y la derecha como en la cuestión territorial. La dicotomía conservadurismo/progresismo, está presente en la regulación de la Jefatura del Estado (monarquía, pero parlamentaria), las relaciones con la Iglesia (estado no confesional, aunque no laico), la fórmula elegida para consagrar la soberanía (nacional, pero reside en el pueblo) o el Estado social y democrático de Derecho. También lo está en la polémica centralización/descentralización, en la instauración del Estado de las autonomías, que bien podría caracterizarse como una fórmula intermedia entre el federalismo y el regionalismo.

De este modo, la Constitución de 1978 regula la cuestión de la distribución territorial del poder estableciendo un modelo *sui generis* conocido como «Estado Autonómico», que ha hecho posible que diecisiete regiones o nacionalidades se constituyan en Comunidades Autónomas (CCAA) que disfrutaran de una elevada autonomía política y administrativa. Además, las dos ciudades españolas en el continente africano, Ceuta y Melilla, gozan de la condición de «Ciudades Autónomas».

Si prestamos atención a las competencias de las que son titulares las Comunidades Autónomas, el Estado Autonómico guarda estrechas semejanzas con los Estados federales. Sin embargo, otras características básicas del federalismo no están presentes en el modelo instaurado por la CE, o lo están de manera deficitaria. Esto ocurre, por ejemplo, con la participación de las CCAA en la formación de la voluntad del Estado o con el establecimiento de mecanismos de cooperación institucional. Con respecto a lo primero, aunque la Constitución define el Senado como Cámara de representación territorial (art. 69 CE), su diseño dista mucho de ser funcional para que las CCAA puedan participar eficazmente en el proceso legislativo estatal. Con respecto a lo segundo, la práctica política e institucional ha hecho aparecer instrumentos no contemplados en la Constitución, algunos ya consolidados, como las conferencias sectoriales, y otros que lo están en mucha menor medida, como la conferencia de presidentes autonómicos. Todos, sin embargo, siguen presentando deficiencias importantes para articular la colaboración entre el Estado y las CCAA. Mayores problemas presentan aún los mecanismos de cooperación horizontal, es decir de las CCAA entre sí, que la propia Constitución trata con recelo, estableciendo cautelas excesivas para su desarrollo (art. 145 CE). Todo ello lastra en nuestro país la tendencia, común en los Estados descentralizados contemporáneos, a establecer un federalismo cooperativo, centrado en los instrumentos de colaboración territorial, a diferencia del modelo de federalismo competencial, centrado en la distinción categórica de los diferentes ámbitos competenciales.

A todo ello hay que sumar que la cuestión territorial fue uno de los aspectos donde el consenso constitucional fue más difícil de alcanzar. La falta de acuerdo en las Cortes Constituyentes fue la causa de que en ocasiones se aprobaran disposiciones con un contenido excesivamente ambiguo o equívoco o que la organización territorial acabara desconstitucionalizada en algunos aspectos significativos. Como contrapartida, todo ello permitió que las normas constitucionales se adaptaran con notable flexibilidad a la evolución política de la cuestión territorial en los años inmediatamente posteriores a su aprobación. En realidad, lo que hoy conocemos como «Estado Autonómico» es sobre todo fruto de la práctica de cuatro décadas de evolución política, y en menor medida de lo inicialmente previsto en el texto constitucional.

II. Las Comunidades Autónomas

Una de las cuestiones más controvertidas durante la tramitación de la CE fue la configuración de la «Organización Territorial del Estado», plasmada en el título VIII de la Constitución. Junto a las entidades ya existentes (el propio Estado, los municipios y las provincias), el artículo 137 CE contempla una nueva organización territorial, protagonizada por las CCAA «que se constituyan». En torno a ellas gira el proceso descentralizador previsto por el constituyente para superar el modelo centralista del Estado decimonónico. Repárese en que la expresión «que se constituyan» supone que la CE adopta un proceso abierto en el que la existencia de las CCAA se contempla como una posibilidad que podrá concretarse de conformidad con el procedimiento y régimen jurídico previsto en el capítulo III del título VIII. Gráficamente, este planteamiento representa un puzle por completar y la «desconstitucionalización» de una materia que no pudo completar por sí mismo el poder constituyente por falta de consenso político.

Por ello, la CE no dibuja el mapa autonómico, como la hace el artículo 131 de la Constitución Italiana al concretar las distintas regiones que integran Italia. Una mención similar se realiza en otros textos constitucionales (valgan, como ejemplo, las menciones que se realizan en el preámbulo de la Ley Fundamental de Bonn, en el artículo 1 de las Constituciones de Bélgica y Suiza; y en el artículo 2 de la Constitución de Austria, entre otros).

Cada Comunidad Autónoma se encuentra regida por su propio Estatuto de Autonomía, que la CE define como la «norma institucional básica» (art. 147.1 CE) de la Comunidad. Los Estatutos de Autonomía se aprueban por el Parlamento regional (en algunas CCAA deben ser ratificados por el electorado) y regulan el marco institucional y las competencias de la Comunidad Autónoma. Además, deben ser aprobados por las Cortes Generales mediante una ley orgánica.

El poder legislativo de cada Comunidad Autónoma se atribuye a su parlamento, cuya elección está regulada por la correspondiente ley electoral

UNA OBRA ESENCIAL PARA CONOCER LAS INSTITUCIONES Y EL DERECHO DE ANDALUCÍA

La presente obra constituye un estudio completo y exhaustivo del sistema jurídico e institucional de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Elaborada y comentada por quienes (del modo que se indica en la nota introductoria) fueron artífices del Anteproyecto de Estatuto de Autonomía de 2007, puede afirmarse que se trata del texto más acabado y actualizado de cuantos existen en la bibliografía referida a la Comunidad Autónoma de Andalucía. Su carácter didáctico, la solidez teórica y práctica de sus autores y su argumentario, enriquecido por la jurisprudencia constitucional y la doctrina del Consejo Consultivo de Andalucía, convierten a esta publicación en una obra imprescindible para funcionarios, cargos públicos, profesionales del Derecho, estudiantes, opositores y cultivadores, en general, del Derecho Público de Andalucía.

COORDINADOR

Juan Cano Bueso

AUTORES

Miguel Agudo Zamora, Juan Cano Bueso, José Luis Martín Moreno y Ángel Rodríguez



PVP: 60,00 €
ISBN: 978-84-1194-031-3

