

DERECHO ADMINISTRATIVO I

Año:2010/11

Tema: 10



Introducción

En este tema se analiza la estructura institucional y organizativa de las Comunidades Autónomas (CCAA), con especial referencia a Andalucía.

TEMA 10

LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

1.-EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS.

La Constitución Española (CE) vino a romper con un modelo de Estado centralizado para consagrar un modelo de Estado descentralizado, que se apoya en el principio (prio) de Autonomía. Esta Autonomía se reconoce en dos ámbitos territoriales, las CCAA y las Entidades Locales.

La descentralización territorial en CCAA que permite la CE va a dar lugar al llamado Estado de las Autonomías que se va a diferenciar del Estado federal o regional que rige en otros países. Así, dos elementos vienen a caracterizar el Estado de las Autonomías y a contraponerlo a los Estados Federales y a los Estados regionales (como Italia):

a)-El prio dispositivo, o sea, flexibilidad de la CE a la hora de establecer el marco en el que puede establecerse el mapa autonómico.

b)-La pluralidad de cauces procedimentales de acceso a la Autonomía, como ha sostenido Parada Vázquez:

-El procedimiento (proc) de acceso seguido por las CCAA históricas (Cataluña, Galicia y País Vasco)- DT2ª CE-.

-El proc de acceso previsto en el art.151 CE, que fue seguido por Andalucía.

-El proc de acceso a la autonomía gradual del art.143 y 146 CE, que permite alcanzar trascurridos cinco años, la autonomía plena o máxima como en los supuestos anteriores.

-El proc seguido por la CA de Navarra que ha alcanzado las máximas comp a

través de lo que se ha designado como “el Amejoramiento del Fuero” (DA1ª de la CE).

Tras este proceso autonómico, culminado en 1983, se ha completado el Mapa autonómico que incluye 17 CCAA, de las cuales seis son de autonomía plena (País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Navarra y Valencia) y once de autonomía gradual. De ellas 7 son CCAA uniprovinciales.

2.-LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS CCAA.

2.1.-Los arts.148 y 149 CE

Los criterios para la distribución de comps entre el Estado y las CCAA se hallan en los arts.148 y 149 de la CE. Sin emb, el régimen de distribución de comps que de los mismos se deduce es de una complejidad extraordinaria, y se caracteriza:

-Por establecer los criterios para que posteriormente las CCAA que se contituyan puedan asumir sus comps a traves de los Estatutos de Autonomía. Así, no establecen un sistema cerrado y concluso de distribución de comps sino un sistema abierto.

-Por el criterio material y funcional de distribución de comp que recoge el art.149.1 CE. El art.149 se convierte en la pieza clave del sistema de distribución de comps, al establecer una lista de materias o funciones que corresponden en exclusiva al Estado y no pueden invadir las CCAA.

-Por los criterios que recoge el art.149.3 CE.

En base a esa primera característica el sistema de distribución de comps recogido en los arts. 148 y 149 de la CE puede resumirse así:

- Las CCAA de comp plena podían asumir en sus Estatutos cualquier comp que no fuese de las atribuidas al Estado por el art.149.1 CE (por supuesto incluía las recogidas en el art.148 CE). Las CCAA de vía lenta, o de autonomía gradual, podían en un prio asumir exclusivamente las comps recogidas en el art.148.1 CE, y trascurridos 5 años desde la aprobación de sus Estatutos, y mediante su reforma, podían asumir cualquier comp que no fuesen de las reservadas al Estado por el art.149.1.

- El Estado goza de una lista de comps reservadas en exclusiva al mismo, las recogidas en el art.149.1 . No obstante, de las 32 materias que enumera no todas son atribuidas en exclusiva al Estado, sino que en la mayor parte de ellas acepta una comp compartida con las CCAA que las asuman.

Respecto a la segunda característica, hemos de decir que el art.149.1 no contiene un listado exhaustivo de las materias atribuidas al Estado, como lo demuestra el hecho de

que el art.149.3 establezca que las materias no atribuidas expresamente al Estado y que tampoco sean asumidas por las CCAA corresponderán al Estado. A veces el problema radica en determinar en que rótulo competencial o materias encajamos otras materias que guardan una cierta relación con las enunciadas en la CE o en los Estatutos, pero que no están expresamente recogidas. Una vez clarificada la materia es necesario aclarar qué funciones (normativas y/o ejecutivas) corresponden respecto de la misma al Estado y cuáles a las CCAA.

De especial relevancia en esta materia resulta el análisis de la relación entre la normativa básica del Estado y la normativa de desarrollo de las CCAA en materias de competencia compartida.

Del art.148.1 y 149.1 de la CE se deduce que el Estado tiene comp exclusiva para dictar una normativa básica en diversas materias; normativa que podrá ser desarrollada por las CCAA.

O sea, se trata de que sobre una materia el Estado no puede agotar su regulación, sino sólo puede regular los aspectos básicos, dando entrada a las CCAA para regular o desarrollar esa normativa básica dictada por el Estado. La característica de esta normativa básica- desarrollo es el concurso del Estado y de las CCAA en la regulación de una materia, de ahí que en estos casos se realice una regulación concurrente.

Ahora bien, ¿ cómo se articula esa normativa básica del Estado con la normativa de desarrollo de las CCAA?. La normativa básica del Estado debe fijar “el marco de una política global” sobre una materia, respetando la cual se admite una diversidad de regulaciones por las respectivas CCAA. Esa regulación básica es, además, una regulación general o nacional unitaria. Así, sirve para establecer un “común denominador normativo”, a partir del cual cada CCAA podrá establecer las peculiaridades propias que le convengan. Esa regulación básica del Estado no puede implicar un vaciamiento de las competencias que en la materia ostenten las CCAA.

La normativa básica del Estado debe contenerse en una Ley, aunque la Jurisprudencia constitucional ha admitido la regulación básica incluida en reglamentos.

La relación entre la normativa básica y las normas autonómicas de desarrollo no es de jerarquía, ya que la jerarquía sólo se da entre normas de un mismo ordenamiento. No obstante, la normativa de desarrollo tiene una cierta vinculación a la normativa estatal en la medida en que no puede contradecir lo dispuesto en la misma.

Otra forma de cooperación entre el ordenamiento estatal y los autonómicos es a través de la ejecución por las CCAA de la legislación del Estado. La CE prevé la posibilidad de que la Admx autonómica ejecute: bien, la legislación estatal (art.149.1.7º- Legislación laboral-; 16º-legislación sobre productos farmacéuticos-, 17º-legislación básica y régimen económico de la SS; 28º.gestión autonómica de bienes culturales del Estado); o bien, el conjunto normativo formado por la legislación básica del Estado y la de desarrollo de las CCAA (art.149.1.17º, 27º), y se ha generalizado en los Estatutos de

Autonomía.

El Estado dispone de un poder de supervisión o vigilancia sobre la actividad ejecutiva de su legislación que realizan las CCAA. Ese poder de supervisión deriva de la necesidad de que la ejecución de la legislación estatal no sea contradictoria o contraria a la igualdad ante la ley por llevarse a resultados finales contradictorios en la ejecución de la ley según la CA que la ejecute. Pero, además, el hecho de que el Estado tenga competencia exclusiva para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y deberes constitucionales (art.149.1.1 CE), fundamenta el hecho de que el Estado supervise la ejecución autonómica de su legislación a efectos de que no se vulnere esa igualdad de que deben gozar los ciudadanos en el cumplimiento de sus derechos y deberes.

Por último, las competencias que corresponden al Estado y a las CCAA se cierra con las cláusulas que contiene el art.149.3 CE:

-las competencias que no hallándose reservadas al Estado por el art.149.1 CE tampoco sean asumidas por las CAs, que corresponderán al Estado.

-Las normas del Estado prevalecerán en caso de conflicto sobre las de las CAs en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de estas(cláusula de prevalencia)

-El Derecho estatal será en todo caso supletorio del Derecho de las CCAA (Cláusula de supletoriedad).

2.2.-Alteraciones en el sistema de distribución de competencias. Las relaciones de interferencia entre el Estado y las CCAA.

Las relaciones de interferencia se producen cuando se modifica puntualmente el sistema de distribución de competencias, bien, porque el Estado delega competencias que le pertenecen a una o varias CAs para que sean ejercidas por las mismas, aunque reservándose su titularidad; bien, porque el Estado armoniza la competencia normativa de las CCAA mediante leyes propias; o bien, porque el Estado intervenga por vía coercitiva en el funcionamiento autonómico por la vía excepcional del art.155 CE (al que ya nos hemos referido). Las delegaciones estatales a favor de las CCAA se regulan en el art.150.1,2 CE; a las leyes de armonización se refiere el art.150.3 de la CE

3.-LAS NORMAS DELIMITADORAS DE COMPETENCIAS.

Las normas delimitadoras de las competencias vienen a configurar el llamado bloque de constitucionalidad, y vienen a hacer efectiva la distribución de competencias que contempla la CE. Las normas que vienen a delimitar las competencias son:

-En primer lugar la CE, arts.148 y 149, como hemos analizado.

-Los Estatutos de Autonomía, son la norma a la que primariamente la CE atribuye la determinación de las comps asumidas por cada CA dentro del marco establecido en la CE.

-Determinadas Leyes orgánicas estatales. Existen tres materias donde la CE atribuye la delimitación de comps no al Estatuto de Autonomía sino a sus respectivas Leyes Orgánicas, sirviendo estas de marco a los Estatutos de Autonomía para asumir comps en dichas materias. Se trata de la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.

A estas normas hemos de unir algunas leyes de transferencia o delegación, así como, normativa básica estatal.

4.-LA ORGANIZACIÓN DE LAS CCAAS

4.1.- Las Instituciones Autonómicas.

Con carácter general, el art.147.2 CE sólo prevé que la denominación, organización y sede de las Instituciones autonómicas son determinaciones que deben contener los Estatutos. Sin embargo, el art.151.1 CE establece de forma imperativa la organización institucional de las CCAA que accedieron a la autonomía por la vía prevista en el art.151 CE, previendo dos instituciones autonómicas esenciales: la Asamblea legislativa y el Consejo de Gobierno con su Presidente. También se prevé la existencia de un Tribunal Superior de Justicia, pero éste no es propiamente un órgano autonómico, sino estatal integrado en el Poder Judicial, pero que tiene jurisdicción en el territorio de una CA.

En este sentido el art.99 del EA de Andalucía establece que la Junta de Andalucía es la institución en que se organiza políticamente el autogobierno de la CA. La Junta de Andalucía está integrada por el Parlamento, el Consejo de Gob, y el Presidente de la Junta.

La CE no se refiere a las instituciones que debían tener las CAs de vía lenta, pero puesto que el derecho de autonomía que consagra el art.2 CE es un Dº a la autonomía política los respectivos Estatutos de Autonomía de dichas CAs han reproducido el sistema de instituciones que recoge el art.152.1 CE.

En consecuencia todas las CAS han recogido un modelo de organización idéntico: - Asamblea legislativa, Consejo de Gobierno con su Presidente y un Tribunal Superior de Justicia.

Vamos a centrarnos en la organización de la CA de Andalucía. La Asamblea Legislativa o Parlamento se regula en los arts. 100 y ss del EAA; el Consejo de Gobierno y el Presidente, a los que se refiere el art.117 y ss del EAA y se regula en la *Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía*.

4.1.-La Administración Autonómica

La Admx autonómica se caracteriza por reproducir el modelo estatal de estructura organizativa. Ello implica que bajo al dirección del Consejo de Gob, órgano de naturaleza política pero tb adva, al ser la cúspide de la Admistración autonómica, se situa una Admx autonómica que se divide en:

- Admx Central, que se compone por los órganos con comps en todo el territorio de la CA.

- Admx Periférica, que se compone por órganos con respresentación en concretas zonas territoriales de la CA, ya sea una Provincia u otra entidad territorial.

La Admx central autonómica se regula en los arts.133-137 del EAA y en la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.

La misma se estructura internamente en Consejerías, cuyo número, denominación, y modificación se realiza normalmente por Decreto del Presidente de la CA. Al frente de las Consejerías se sitúa el titular de la misma, el Consejero, que es miembro del Consejo de Gob, y órgano de la Admx central autonómica. Los Consejeros tienen funciones análogas a las que ejercen los Ministros en la AGE.

Las Consejerías se estructuran por sectores materiales (igual que los Ministerios), y cuentan con órganos superiores y órganos directivos. En cada Consejería, bajo la dirección del Consejero, existirán los siguientes niveles orgánicos: las viceconsejerías[33], las Direcciones Generales, una Secretaría General Técnica, los servicios, secciones y negociados.

La Administración periférica de la CA de Andalucía cuenta con los siguientes órganos:

- El Delegado del Gob de la Junta de Andalucía en la Provincia (arts.35 a 37 de la Ley de la Administración de la Junta de Andalucía):

- Este órgano está situado en cada una de las 8 provincias andaluzas, siendo la primera autoridad adva en la provincia y máximo representante del Consejo de Gob en la Prov.

- Son nombrados y cesados por Decreto del Consejo de Gob, a propuesta del Consejero de Gobernación.

- Entres sus funciones están: presidir en nombre del Gob de la CA los actos que se celebren en la Provincia; coordinar y dirigir la activ de todas las delegaciones provinciales de las Consejerías; tienen comps sancionadoras propias de la Junta de Andalucía en el ámbito provincial.

- Las Delegaciones Provinciales de cada una de las Consejerías en las Provincias

(arts. 38, 39 y 40 de la Ley de la Administración de la Junta de Andalucía), excepto de la Consejería de Gobernación, cuyas funciones son asumidas por el Delegado del Gob de la Junta de Andalucía de cada Prov.

-La Subdelegación del Gob en el Campo de Gibraltar, creada por Decreto 713/97, de 8 de abril, del Consejo de Gob de la Junta de Andalucía, y que limita sus comps a esa comarca del Campo de Gibraltar en Cádiz. Depende orgánicamente del Delegado del Gob de la Junta en Cádiz.
