

TEMA 24 EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ANDALUCÍA

INTRODUCCIÓN.....	1
I. LAS AUTONOMÍAS HISTÓRICAS.....	2
II. LA AUTONOMÍA ANDALUZA (1977–1982). EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ANDALUCÍA.....	3
<i>EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ANDALUCÍA.....</i>	3
III. LAS AUTONOMÍAS DEL ART. 143.	6
IV. ALGUNOS CASOS ESPECIALES: Canarias, Ceuta y Melilla. Madrid.	6
V. LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA.	6
<i>LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO.....</i>	7
<i>LA FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.....</i>	7
VI. EL PROBLEMA AUTONÓMICO EN LA ACTUALIDAD.....	8

INTRODUCCIÓN.

El **Título Preliminar de la Constitución** (art.2) establece la **unidad de la Nación española**, pero también reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran. El **art. 137** establece que las nacionalidades y regiones españolas pueden organizarse autónomamente para permitir que los ciudadanos atiendan mejor sus necesidades. El **art. 138** desarrolla el **principio de solidaridad**, afirmando la necesidad de buscar el “equilibrio adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español” a fin de que los Estatutos de Autonomía no pueden generar privilegios ni discriminaciones.

Por último, el **Título VIII** de la Constitución que establece que junto a los municipios y provincias podrán constituirse las Comunidades Autónomas que, como el resto de los entes territoriales, tendrán autonomía para gobernar sus intereses.

Este **principio de autonomía** (art. 137), se desglosa en varios principios:

– **Principio de Voluntariedad.** Serán las regiones o nacionalidades, quienes decidan o no transformarse en CC.AA. con dos únicos requisitos:

*Tener características históricas, culturales y económicas comunes (Art. 143).

*No todas las CC.AA. pueden asumir desde el primer momento el máximo de competencias.

–**Principio de progresividad.** Se definen dos formas o vías de **acceso a la autonomía** (según el grado de competencias iniciales, y el procedimiento de redacción y aprobación del Estatuto).

a) **AUTONOMÍA PLENA.** (Art. 151.1). Asumen las competencias del art. 148 (materias cedidas a las CC.AA.), pero también algunas del art. 149 (materias de competencia exclusiva del Estado: Sanidad, Educación, etc.).Es el de máxima capacidad autonómica preveía la creación de:

–Una **Asamblea Legislativa** elegida por sufragio universal,

–Un **Consejo de Gobierno** con poderes ejecutivos

–Un **Presidente**, elegido por la Asamblea y nombrado por el Rey y un Tribunal Superior de Justicia. Asimismo pueden incorporar las funciones no expresamente reservadas al Estado de forma inmediata.

Afectó a los «**territorios históricos**», que hubiesen votado afirmativamente Estatutos de autonomía, en el pasado y que contaban con Estatutos de Preautonomía, al tiempo de promulgarse la Constitución de 1978. En este caso sólo se exigía un acuerdo por mayoría absoluta de sus órganos preautonómicos. Este fue el modelo de **Cataluña, Euskadi y Galicia**.

Un caso especial fue **Andalucía**. Al no haber plebiscitado en el pasado un estatuto de Autonomía se le exige la solicitud de las Diputaciones y 2/3 partes de los municipios, que representen a la mayoría

del Censo electoral. Más tarde esta iniciativa debería ser refrendada en referéndum, por la mayoría absoluta de electores de cada provincia.

b) AUTONOMÍA LIMITADA. (Vía del art. 148).

Sólo asumen las competencias recogidas en el art. 148, aunque se preveía la posibilidad de pasar de la autonomía limitada a la autonomía plena en el transcurso de 5 años.

—Para armonizar el proceso autonómico la UCD promulgó (octubre de 1981) la **LOAPA** (Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico), pactada con el PSOE, que contó con la oposición de nacionalistas y PCE. Pero el Tribunal Constitucional declaró su inconstitucionalidad entendiendo que las Cortes no pueden tener capacidad constituyente por sí mismas como para incidir en el sistema constitucional de reparto de competencias.

De acuerdo con la Constitución, entre 1979 y 1983, **se configuraron 17 CC.AA.**

—4 por el art. 151: País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía.

—11 por el art. 143: Asturias, Cantabria, Castilla–León, La Rioja, Aragón,

Comunidad Valenciana, Extremadura, Castilla–La Mancha, Murcia, Baleares y Canarias.

—1 por mejoramiento del fuero: Navarra. Ello suponía el **reconocimiento de una autonomía ya existente**, o si se prefiere de antiguos derechos forales

—1 por el art. 144: Madrid.

I. LAS AUTONOMÍAS HISTÓRICAS.

Se trata de regiones de arraigados sentimientos autonomistas, y que en la 2ª República contaron ya con estatuto de autonomía. Accedieron por el llamado «**art. 151 mejorado**». **Son País Vasco** (1979), **Cataluña** (1979) y **Galicia** (1981). En los 3 casos contaron con **preautonomías**, es decir, se les concedió autonomías provisionales con anterioridad a la aprobación de la Constitución de 1978.

1.2. **CATALUÑA.** Con anterioridad a la Constitución se establece la Generalitat Provisional (Sep. de 1977), siendo designado Presidente preautonómico **Josep Tarradellas**, hasta entonces presidente de la Generalitat en el exilio y miembro de Esquerra Republicana. Tras la aprobación del estatuto catalán (estatuto de Sau), desde 1980 gobierna en Cataluña CIU (Convergencia i Unió) y su presidente es **Jordi Pujol**, primero en minoría y desde 1984 con mayoría absoluta. El primer partido de la oposición es el PSC–PSOE.

1.1. **PAÍS VASCO.** Con anterioridad a la Constitución se creó el **Consejo General Vasco** como órgano preautonómico integrado por los partidos políticos con representación parlamentaria, todo ello en dic. 1977, 2 meses después de la Generalitat. En octubre de 1979, se aprobó el **Estatuto de Autonomía vasco (estatuto de Guernica)**, con un 90 % de síes, aunque la abstención fue también muy elevada (41%) como en el caso de Andalucía. **Su estatuto posee una peculiaridad:** Cada provincia elige 1/3 de los miembros del Parlamento con independencia del número de habitantes (25 cada una)

En los primeros comicios (1980) el PNV obtuvo la mayoría simple (38% de los votos) siendo elegido lehendakari **Carlos Garaikoechea**. En los segundos comicios (1984) se formó un gobierno de consenso entre el PNV y el PSOE. Posteriormente han sido lehenndakaris **José Antonio Ardanza** e **Juan José Ibarretxe**

Pero la autonomía de Euskadi no ha logrado acabar con el terrorismo de ETA.

1.3. **GALICIA.** Se creó una **Xunta de Galicia provisional** (marzo de 1978), anterior a la Constitución. El **estatuto de autonomía Gallego** fue aprobado el 21 de diciembre de 1980, dos meses después que el andaluz, con un alto nivel de abstencionismo, superior al 70% del censo electoral.

Desde 1981 gobierna AP (hoy PP) primero bajo Gerardo Fernández Albor y hoy con Manuel Fraga, excepto un período de gobierno del PSOE que acudió al poder mediante una moción de censura.

II. LA AUTONOMÍA ANDALUZA (1977-1982). EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ANDALUCÍA

Se creó la **Junta de Andalucía** en abril de 1978. Una vez aprobada la Constitución surgieron fuertes discusiones entre el gobierno de la UCD y la Junta a la hora de decidir la vía para la autonomía definitiva. Finalmente Andalucía accedió por la **vía general del art. 151**: El Gobierno de la UCD pretendió que lo hiciera a través del art. 143, cuando los líderes políticos, diputaciones y municipios eligieron por unanimidad acceder por vía del art. 151.

-El **4 de diciembre de 1977** fue una fecha emblemática: un millón y medio de andaluces se echaron a la calle para pedir, de forma pacífica, la autonomía.

Fue un espléndido apoyo para el proceso negociador iniciado por la Asamblea de parlamentarios andaluces que se habían reunido pocos días antes en Sevilla. Posteriormente en abril de 1978 se creó la **Junta de Andalucía**.

El acceso por la vía rápida del art. 151 estaba pensado para Cataluña, el P. Vasco y Galicia. Sin embargo, cualquier comunidad podía acceder por esta vía rápida si la iniciativa era aprobada en referéndum por la mayoría absoluta del censo electoral de todas las provincias de esa CC.AA. Este fue el objetivo del **referéndum andaluz del 28 de febrero de 1980**.

-El 27 de abril de 1980 se establece un **Régimen de Preautonomía para Andalucía** (antes de publicarse la Constitución). El primer gobierno preautonómico estuvo presidido **por Plácido Fernández Viagas**, sustituido más tarde por **Rafael Escuredo**.

El referéndum del 28 de febrero de 1980. Tras las elecciones municipales de abril de 1978 fue tomando cuerpo la iniciativa autonómica. Por fin se convocó el referéndum para el 28 de febrero de 1980 en que los andaluces debían decidir si preferían la vía rápida del art. 151 o la del art. 143. En todas las provincias se votó mayoritariamente la vía del 151, excepto Almería donde no se alcanzó la mayoría absoluta, debido al alto abstencionismo,

El índice de participación fue superior al del resto de los comicios de las nacionalidades históricas, pero el **resultado negativo de Almería** obligó a una negociación con el Gobierno de la UCD que al fin aceptó la voluntad mayoritaria de los andaluces y permitió el acceso por la vía del 151. Almería se incorpora también al proceso autonómico.

Posteriormente, el 20 de octubre de 1981 se sometió a referéndum el texto definitivo del **Estatuto de Autonomía de Andalucía** que fue aprobado mayoritariamente por los andaluces. El 89,3% de los votantes lo hicieron a favor del proyecto (aunque la abstención fue alta 46%)

En **mayo de 1982** se celebraron las **primeras elecciones al Parlamento Andaluz**. Los resultados de las elecciones fueron los siguientes:

PSOE	66 escaños.
AP	17 escaños.
UCD	15 escaños.
PCA	3 escaños.
PSA	3 escaños

EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ANDALUCÍA.

Se compone de 6 títulos, 75 artículos y 6 disposiciones transitorias

TITULO PRELIMINAR

–El **Art. 1** del Título preliminar afirma que “*Andalucía se constituye en CC.AA. en el marco de la unidad indisoluble de la nación española*”.

–**El Art. 2.** El territorio de Andalucía comprende las provincias de Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga y Sevilla.

–El **art. 3** afirma que “el municipio es la entidad territorial básica de la CC.AA. Su gobierno y administración corresponde a los ayuntamientos, integrados por alcaldes y concejales. Este art. se completa con el art. 140 de la Constitución española: “*Los concejales serán elegidos por los vecinos de los municipios mediante sufragio universal libre, secreto y directo. Los alcaldes serán elegidos por los concejales o por los vecinos*”.

–El art. 4. El gobierno y administración de las provincias recae en las Diputaciones provinciales.

–El art. 6 establece la bandera andaluza, formada por tres franjas horizontales “verde, blanca y verde” nacida en la Asamblea de Ronda de 1818.

TITULO I establece las **competencias de la CC.AA andaluza** de forma muy resumida son:

–Organización de las instituciones de gobierno a nivel autónomo y local

–Bienes de dominio público y patrimoniales pertenecientes a la CC.AA.

–Montes.

–Política territorial.

–Obras públicas, ferrocarriles, carreteras y caminos, puertos y aeropuertos siempre que no tengan la calificación legal de bienes de interés general del Estado.

–Cámaras profesionales: cámaras de comercio, industria y navegación, mineras o cofradías de pescadores.

–Turismo, pesca y artesanía.

–**Sanidad.**

–**Enseñanza** y promoción de la cultura.

–Patrimonio histórico–artístico, archivos, museos y bibliotecas.

–Deporte, ocio, espectáculos, casinos, juegos, apuestas.

–La creación de un **cuerpo de policía andaluza.**

TITULO II. Organización institucional de la Comunidad andaluza.

La Junta de Andalucía, órgano supremo del gobierno andaluz estará formada por:

1. Parlamento andaluz. Estará compuesto de 90 a 110 diputados (en la actualidad elegidos por sufragio universal cada 4 años. Elegirá de entre sus miembros al presidente de la Mesa y la Diputación Permanente.

Funcionará en pleno y en comisiones. Las sesiones ordinarias se dividen en 2 períodos de 4 meses (de septiembre a diciembre; y de febrero a junio).

Sus funciones son: potestad legislativa y el control de la acción del Consejo de Gobierno, la aprobación de los presupuestos, la potestad de establecer tributos, el control de los medios de comunicación, la elección del presidente de la Junta , (art. 30)

2. Consejo de Gobierno. Órgano colegiado que desempeña las funciones ejecutivas y administrativas. Integrado por el Presidente de la Junta y los Consejeros. Debe responder al Parlamento (art. 36)

3. Presidente de la Junta es elegido por el Parlamento por un período de 4 años y nombrado por el rey. Puede plantear la **moción de confianza** que ganará con la mayoría simple de los votos. Por su

parte, una moción absoluta del Parlamento exigirá, para prosperar, la mayoría absoluta de sus miembros.

TITULO III. Se dedica a la **Administración de Justicia**. Establece los siguientes órganos:

–**Tribunal Superior de Justicia de Andalucía**, órgano supremo de la justicia en nuestra CC.AA. Su presidente será nombrado por el rey a propuesta del Consejo general del Poder Judicial. Sus atribuciones son:

*Recursos relacionados con los procesos electorales.

*Conflictos de jurisdicción entre órganos de la C. o de las corporaciones locales.

–Se mantienen las **Audiencias territoriales de Granada y Sevilla**.

–Los órganos jurisdiccionales andaluces entenderán en asuntos de orden civil, penal y social y contencioso–administrativo.

–Se prevé la creación de **jurados**.

TITULO IV. Dedicado a “**Economía y Hacienda**”. La Hacienda de la CC. AA. estará integrada por:

–Impuestos establecidos por la comunidad.

–Tributos cedidos por el estado: transmisiones patrimoniales, sucesiones y donaciones, tasas y exacciones sobre juego

–Recargos sobre impuestos estatales.

–Un % de participación en los ingresos impositivos del Estado.

–Sus propias tasas por aprovechamientos especiales.

También corresponderá a la C. A. andaluza:

–la tutela financiera de los entes locales respetando su autonomía.

–La gestión, recaudación y liquidación de los impuestos cedidos por el Estado.

–Podrá emitir deuda pública y operaciones de crédito.

TITULO V. Relaciones con las administraciones del Estado y con otras CC.AA.

–La CC.AA podrá celebrar convenios con otras CC.AA. para la gestión de servicios.

–El Parlamento solicitará autorización de las Cortes Generales para concertar dichos acuerdos de cooperación.

TITULO VI. Reforma del estatuto. Se ajustará al procedimiento siguiente:

–La iniciativa corresponderá al Consejo de Gobierno o al Parlamento andaluz a propuesta de 1/3 parte de sus miembros o a las Cortes Generales.

–Deberá ser aprobada por el Parlamento andaluz por mayoría de 3/5 y por las Cortes mediante una Ley orgánica.

Se completa con tres **disposiciones adicionales**.

Disposición 1ª. Prevé la ampliación de la CC.AA a territorios históricos no integrados en otras CC.AA.

Disposición 2ª. Los presupuestos generales del Estado asignarán asignaciones excepcionales hasta lograr el desarrollo socio–económico oportuno

Disposición 3ª. Podrá establecer con las ciudades de Ceuta y Melilla relaciones de especial colaboración.

Y seis disposiciones transitorias que establecían lo siguiente:

–**Disposición 1ª.** Continuarían en vigor las leyes actuales hasta que el Parlamento de Andalucía

legisle sobre las materias de su competencia

–**Disposición 2ª.** Se creará una comisión mixta Gobierno–Junta para regular el proceso.

–**Disposición 3ª.** El Estado otorgará la creación de un 3º canal de televisión (Canal Sur).

–**Disposición 4ª.** La Junta preautonómica convocará elecciones al Parlamento andaluz en el plazo de 3 meses.

–**Disposición 5.** La Junta preautonómica vigente en la fecha de este estatuto continuará en sus funciones hasta la elección de su sustituta.

–**Disposición 6ª.** El Estado garantizará la financiación de los servicios transferidos hasta que se complete el proceso de traspaso

III. LAS AUTONOMÍAS DEL ART. 143.

Se requería el voto afirmativo de las Diputaciones Provinciales y la solicitud de los 2/3 de los municipios. Posee **competencias más reducidas** que las del art. 151 pues no contaban inicialmente con Asamblea, Consejo de Gobierno ni Presidente. Sin embargo, esta vía permitía un período de cinco años para asumir nuevas funciones.

Durante el **Gobierno de Calvo Sotelo** (febrero de 1981–octubre de 1982) se concedieron nueve estatutos de autonomía

–**Asturias** y Cantabria (enero de 1982)

–**Murcia** (abril de 1982).

–**La Rioja** (junio de 82).

–**Comunidad Valenciana** (julio de 82)

–**Aragón y Canarias** (agosto 82).

–**Castilla–La Mancha** (agosto de 82) que incorporó a Albacete, que era mucho más afín con ella que con la región a la que pertenecía tradicionalmente: Murcia.

Sus estatutos fueron ampliamente modificados, como consecuencia de la debilidad de la UCD, y terminaron teniendo los mismos órganos y transferencias que los del Art. 151. L

Finalmente en 1983, bajo el gobierno socialista se concedieron los 4 últimos:

–**Extremadura** (II–83);

–**Baleares, Madrid y Castilla y León** (marzo de 1983)

IV. ALGUNOS CASOS ESPECIALES: Canarias, Ceuta y Melilla. Madrid.

–**Canarias** accedió por el art. 143 pero recurriendo a la Disposición adicional tercera de la Constitución, donde se dice que la modificación del régimen económico y fiscal canario exigirá el informe previo de la Comunidad Autónoma.

–A **Ceuta y Melilla**, se le exigió no sólo la mayoría de sus ayuntamientos sino también una ley orgánica de las Cortes (de acuerdo con la disposición transitoria quinta).

–**Madrid.** Los parlamentarios castellanos no querían su incorporación a Castilla–La Mancha dado su inmenso peso. Finalmente accedió el art. 144 al tratarse de una provincia sin categoría anterior de región, lo que exigió también una ley orgánica de las Cortes.

V. LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA.

Todas ellas redactaron sus **Estatutos de Autonomía** que incluyen:

–La delimitación territorial

–Las competencias asumidas, destacando las competencias organizativas, de administración y fomento económico, culturales y de bienestar social

–Mecanismos de reforma

–Los órganos de gobiernos de cada CC.AA. deben ser controlados en última instancia por el Tribunal Constitucional.

LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO.

El funcionamiento de las CC.AA. es muy similar entre unas y otras regiones:

–**Parlamento**, elegida por sufragio universal y con representación proporcional del territorio. Su función es debatir y aprobar todas las leyes, controlar al Consejo de Gobierno, aprobar los presupuestos regionales y presentar proposiciones de ley al Congreso de los Diputados. Ej. El **Parlamento Andaluz, vasco, catalán**, etc.

–**Consejo de Gobierno**. Es muy similar al Consejo de Ministros del Estado. Está formado por Presidentes, vicepresidentes y Consejeros (que no suelen pasar de 10). Posee funciones ejecutiva y administrativa; promover la cuestión de competencia en la CC.AA y el Estado.

Ejemplos: –Consejo Ejecutivo de la Generalitat– con 7 consejeros

–Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía – 8 consejeros

–**Presidente**. Es a la vez presidente de la CC.AA y Presidente del Consejo de Gobierno. Sus funciones son equiparables a las del Presidente del Gobierno a nivel estatal:

– Suprema representación de CC.AA.

– Nombrar a los Consejeros, coordinar sus acciones y presidir el Consejo de gobierno.

– Firma y ordena la promulgación de leyes.

– Plantear mociones de confianza.

Ej. Presidente de la J.A., de Extremadura o de Andalucía; Lehendakari vasco.

–**La presencia del Estado en las C. Autónomas** se realiza mediante la figura del **Delegado del Gobierno**, que coordina todas las competencias del Estado en cada CC.AA.

LA FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

Existen 2 regímenes de financiación:

7.1. **EL RÉGIMEN DE CONCIERTO**. Se aplica en el País vasco y Navarra, y consiste en que estas CC.AA. recaudan en su territorio la mayoría de los tributos estatales, y entregan al estado un “cupo” establecido bilateralmente.

7.2. **EL RÉGIMEN COMÚN**. Regulado a través de la **LOFCA** (Ley Orgánica de financiación de las CC.AA.) Ha pasado por 2 etapas:

–**Período transitorio**: (hasta 1989). El estado cedía a las CC.AA. los recursos necesarios para hacer frente a los servicios transferidos.

–En 1989 se reformó la LOFCA. Desde entonces cada CC.AA pueden percibir ingresos derivados de:

1. Cesión de un % de los ingresos del Estado en función de la población, superficie, pobreza relativa, etc.

2. Impuestos cedidos total o parcialmente por el estado.

3. Sus propios impuestos, tasas y contribuciones.

4. Las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial.

En 1980 se creó un **Fondo de Compensación Interterritorial** cuyo fin era corregir los desequilibrios económicos interterritoriales. Este FCI se desarrolló en la Ley orgánica 8/1980 de **Financiación de las C.A.** detallada en leyes posteriores. Los FCI se destinarán a financiar proyectos que vayan dirigidos a eliminar las diferencias (**PER**). –La C.A. beneficiarias serán aquellas que tengan un 75 % del ingreso medio de la UE. En 1991 eran: Extremadura, Andalucía, Castilla–La Mancha, Castilla–León. Galicia, Murcia, Canarias, C. Valenciana, Murcia y Asturias.

–Desde 1987 hasta 1991 se modificó el **fondo de compensación Interterritorial** a favor de las CC.AA. más pobres. **En 1992** se firmaron los **Pactos autonómicos** entre el PSOE y el PP y se modificaron los acuerdos de financiación.

–**En 1993** se produjo una nueva modificación: la **cesión del 15 % del IRPF a las CC.AA.** Esta cesión es considerada un dislate por parte de muchos analistas. Los Sindicatos la criticaron al considerar que favorecería a las CC.AA. más ricas.

VI. EL PROBLEMA AUTONÓMICO EN LA ACTUALIDAD.

Los principales problemas que actualmente aquejan a las autonomías son:

1. Crecimiento del gasto y elevados déficits públicos.
2. La **contratación de funcionarios** en las CC.AA. ha sido **excesiva** siendo relativamente mucho mayor en las CC.AA. más pobres. Andalucía tienen 30 funcionarios por cada 100 ha. Cataluña sólo 12.
3. Los **gastos de inversión de las CC.AA.** crecieron un 15 % entre 1986 y 1992. De esta forma las CC.AA. controlan el 40 % del gasto público y se eleva al 60 % si se añaden las corporaciones locales.
4. El **pobre Papel del Senado**. El Senado que teóricamente debería ser una cámara de representación territorial funciona como una mera “cámara de resonancia”, término utilizado por Amando de Miguel para referirse a las Cortes franquistas y empleado por el profesor Gonzalo Saenz de Buruaga, profesor de economía en la Universidad Carlos III.
5. El intento actual de algunas autonomías para elevar su techo de competencias, cambiar la recaudación y gestión de los impuestos de modo que no sea el Estado sino la autonomía quien controle el dinero y ceda una parte al Estado central.
6. El problema vasco, con el plan Ibarretxe