

EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS TERRITORIALES

La Constitución española de 1978 ha establecido un modelo que desde el punto de vista de la organización territorial del poder se encuentra a medio camino entre el Estado unitario y el Estado federal; ese modelo ha recibido el nombre, tanto en la doctrina como entre los propios agentes políticos, de Estado Autónomico o Estado de las Autonomías Territoriales, aunque ningún precepto constitucional utilice esta calificación.

(...) El Estado español se encuentra estructurado en un triple nivel, constituido por órdenes separados pero integrados: instituciones políticas centrales, Comunidades Autónomas y entes locales. El Estado Central, como organización política de la Nación española, dispone de soberanía; las Comunidades Autónomas, institucionalización de las nacionalidades y regiones de autonomía política; y a las instituciones de régimen local se les asegura la autonomía administrativa.

(...) Vemos, pues, que la estructura de la organización territorial española es una estructura, por decirlo así, graduada. El Estado central queda situado en la posición de superioridad y las Comunidades Autónomas y Entes locales en una posición de inferioridad.

(...) El Estado español autonómico es un Estado descentralizado políticamente. En él coexisten, de un lado, una organización política central o general con jurisdicción sobre todo el territorio nacional, esto es un nivel de autoridades completas: un parlamento, un gobierno y una organización judicial comunes; de otro, un nivel de autoridades territoriales con sus correspondientes parlamentos y gobiernos.

(...) Hay que decir que del mismo modo que en el plano político la presencia de una variedad de centros políticos no es óbice para la unidad del Estado como organización común correspondiente a la existencia de un sólo pueblo español, a quien la Constitución -art. 1º- atribuye la soberanía nacional-; en el plano jurídico el ordenamiento central y los ordenamientos territoriales forman una especie de superordenamiento o sistema jurídico general dotado de una cierta homogeneidad, consecuencia de la posición preeminente que en el mismo corresponde a la propia Constitución.

(...) Estos son rasgos que el Estado Autónomico comparte con el modelo unitario, pero no hay que olvidar que frente a este tipo de sistema jurídico político en el Estado Autónomico sus partes integrantes, esto es las Comunidades Autónomas disponen de verdadera capacidad legislativa, de modo que, dentro del espacio competencial previsto en la Constitución, los parlamentos de las Comunidades Autónomas pueden aprobar leyes con el mismo rango y fuerza que las leyes estatales.

(...) Las diferencias de nuestro Estado Autónomico con el Estado federal no son por el contrario de desdeñar y se refieren al hecho de que en nuestro Estado las Comunidades Autónomas no disponen propiamente de poder constituyente, como corresponde a la asunción del verdadero eje jurídico constitucional del Estado Autónomico : la diferencia entre soberanía como poder jurídico político originario e ilimitado que corresponde al Estado Central y la autonomía como poder derivado y limitado de las nacionalidades y regiones.

La norma que organiza las instituciones de autogobierno de las Comunidades Autónomas y atribuye las competencias, en el marco de la Constitución, de los parlamentos y gobiernos territoriales es el Estatuto de Autonomía, pero esta norma no es una verdadera Constitución de las Comunidades Autónomas, y por eso al revés de las Constituciones de los miembros de un Estado Federal no es aprobada por el Parlamento Autónomico, sino por el Parlamento Central, pues los estatutos tienen el rango de una ley orgánica.

(...) En términos generales corresponden al Estado competencias exclusivas sobre aquellas materias referidas al aseguramiento de la unidad y soberanía del Estado- así relaciones exteriores, defensa, aduanas, etc.; la garantía de la igualdad en el disfrute de los derechos y libertades de los españoles; la regulación del corpus básico del ordenamiento jurídico- legislación civil, penal, procesal, etc.-; y las competencias que garanticen la dirección de la política económica del estado.

A las Comunidades Autónomas corresponden las materias referidas al establecimiento de sus propias instituciones de autogobierno; la promoción de su bienestar económico; la garantía de su identidad cultural y competencias de orden público.

ESTADO AUTONOMICO : Planteamiento general y Problemas y perspectivas actuales (extracto)

Juan José SOLOZABAL ECHAVARRIA

Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad Autónoma de Madrid

1. Busca información en la red para conocer las principales diferencias que existen entre los estados unitarios y los federales
2. Los ciudadanos del Estado español se gobiernan a través de tres tipos de instituciones ¿cuáles son?
3. El texto señala que el Estado Central, como organización política de la Nación española, dispone de soberanía, en tanto que las comunidades autónomas y los entes locales (ayuntamientos) no disponen de ella ¿cuál es el significado del término soberanía y por qué la posee sólo el Estado español?
4. ¿En qué se diferencia la autonomía de la soberanía?
5. ¿Es igual una Constitución que un Estatuto de Autonomía?
6. ¿Qué competencias posee el Estado central de manera exclusiva, sin compartirlas con las Comunidades Autónomas?

Documento

LA CONQUISTA DE LA AUTONOMÍA

El impulso inicial de ese proceso puede fecharse el 4 de diciembre de 1977. Ese día, cerca de un millón y medio de andaluces se manifestaron en las capitales de provincia respondiendo a la convocatoria de los diputados y senadores elegidos en Andalucía, y que, agrupados en la Asamblea de Parlamentarios, serían los encargados de dar los primeros pasos conducentes a la elaboración de un Estatuto de Autonomía pleno de las competencias permitidas por el marco constitucional. Dos eran los caminos que habían de recorrerse simultáneamente: de una parte el de la voluntad política necesaria para ejercer el derecho a la autonomía puesto a disposición de las nacionalidades y regiones, y de otra la instrumentación jurídica de esa voluntad de acuerdo con las prescripciones establecidas en el Título VIII de la Constitución.

El denominado Pacto de Antequera de 4 de diciembre de 1978 vino a cumplir el primer requerimiento mediante un compromiso suscrito por todo el espectro de partidos políticos consistente en lograr la mayor autonomía posible en el más breve plazo de tiempo; el segundo se hacía efectivo a través del Decreto-Ley 11/1978, de 27 de abril, por el que se instituía la Junta de Andalucía como ente preautonómico y para cuya Presidencia fue elegido Plácido Fernández Viagas. Uno y otro recorrido se encuentran cuando, tras las elecciones generales y locales de 1979, la nueva Junta presidida por Rafael Escuredo acuerda en Granada el 21 de junio seguir la vía del artículo 151 como medio de asegurar la consecución de una autonomía comprensiva del mayor contenido competencial. A esta decisión se suman inmediatamente las diputaciones provinciales y más del 90% de los municipios andaluces, cumpliendo con creces el primer requisito constitucional. Casi al mismo tiempo se procede por parte de los representantes de los partidos políticos con presencia parlamentaria a la redacción en la ciudad de Carmona de un primer borrador, que, tras algunas modificaciones en la misma ciudad sevillana en 1981, se aprobará en Córdoba el 28 de febrero de ese mismo año.

Sin embargo, antes de alcanzar su culminación con un texto definitivo, el proceso autonómico andaluz hubo de sortear no pocas dificultades derivadas de la decantación de dos concepciones que sobre el Estado descentralizado en general y sobre la autonomía andaluza en particular se enfrentaron durante esos años. De una parte la mantenida por UCD desde el Gobierno del Estado, por la que se propugnaba la reconducción de todos los procesos iniciados, a excepción de las denominadas "nacionalidades históricas" -Cataluña, Galicia y País Vasco-, por la vía del artículo 143 de la Constitución Española. Se defendía con ello una concepción dual en la distribución territorial del poder o, cuando menos, un distinto ritmo en la consecución del techo competencial, toda vez que en el mejor de los casos habrían de transcurrir cinco años para que el resto de las nacionalidades y regiones, incluida Andalucía, alcanzara una autonomía plena. La consecuencia de esta opción sería la existencia de dos clases de comunidades autónomas, unas de primer grado y dotadas de contenido político, que dispondrían de un Parlamento o Asamblea con capacidad legislativa elegida por sufragio universal directo y un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas, y otras de segundo grado, sin una organización institucional definida y de incierta potestad legislativa que bien pudieran desembocar en una nueva descentralización de tipo administrativo.

Frente a esta concepción, la Junta Preautonómica, gobernada mayoritariamente por el PSOE, esgrimió desde el principio el derecho a una autonomía política equiparable en sus contenidos a las comunidades históricas, aunque para ello tuviera que transitar por un camino que parecía diseñado a propósito para conducir al fracaso. Las razones de esta decisión hay que buscarlas en la profunda percepción que los andaluces tenían del secular abandono de nuestra tierra por parte del Estado y en la convicción de que sólo la proximidad del poder a los problemas que habían de resolverse permitiría iniciar las acciones necesarias que situaran a Andalucía en el camino de la modernización y el progreso. Puede decirse sin miedo a equivocarse que se dirimió no tanto una cuestión de competencias, aun siendo éstas importantes, como una cuestión de principios: por su población, extensión geográfica y su aportación histórica y presente al conjunto de España desde los más diversos órdenes, tanto políticos como sociales y culturales, Andalucía no podía quedar relegada a una posición secundaria en la tarea de transformación del Estado. Sólo así se entiende que, pese a los intentos de reconducir el proceso por la vía del artículo 143, aun con la promesa de una autonomía de contenido político, la Junta de Andalucía no cesara en sus esfuerzos por mantener la ruta fijada.

Ya en el mismo desarrollo del referéndum por el que había de ratificarse con el voto directo de los ciudadanos la iniciativa adoptada por las corporaciones locales se puso de manifiesto la actitud del Gobierno central, que, si bien no podía impedir legalmente su celebración, sí utilizó cuantos recursos tuvo a su alcance para entorpecer esa ratificación. Desde la alambicada redacción de la pregunta, que dificultaba su comprensión, pasando por la reducción de la campaña a quince días y finalizando con la propaganda del partido gobernante a favor de la abstención, todo parecía abocado a un resultado negativo. Por eso, aun cuando no se alcanzaron las mayorías especialmente cualificadas exigidas por el texto constitucional, el triunfo del sí en todas las provincias andaluzas con la excepción de Almería hubo de valorarse como la expresión de la incuestionable voluntad del pueblo andaluz de situar a nuestra Comunidad en igualdad de derechos con las denominadas históricas. No obstante, si la continuación del proceso se hacía legalmente imposible y la voluntad política de un autogobierno pleno se mantuvo firme, la consecuencia era una paralización que sólo podría superarse mediante una negociación política y la plasmación de su resultado en alguna fórmula jurídica capaz de reabrir el proceso interrumpido. El acuerdo no se hizo esperar, si bien con unas dimensiones que excedían con mucho de las necesarias para resolver el problema andaluz, ya que en él se implicaba una solución generalizadora aplicable al conjunto del territorio del Estado.

Seguramente con los Acuerdos Autonómicos de 1981, suscritos entre los dos partidos mayoritarios, UCD y PSOE, se produjo la decisión política más trascendente de las adoptadas tras la aprobación del texto constitucional. En síntesis, los mencionados acuerdos venían a establecer un criterio básico y compartido en el desarrollo del Título VIII de la Constitución por el que se despejaban algunas incertidumbres derivadas de una interpretación descontextualizada. Así, frente a una lectura inicial que apuntaba a la existencia de dos clases de autonomías, políticas unas y acaso meramente administrativas otras, se impuso una reinterpretación tendente a homogeneizar la organización institucional de todas ellas dotándolas de una Asamblea Legislativa elegida por sufragio universal, un Consejo de Gobierno y un Presidente designado por aquélla mediante una relación de confianza propia de los regímenes parlamentarios. Por lo que al ámbito de competencias se refiere, se acordaba igualmente su equiparación última, si bien se difería en el tiempo arbitrando distintas fórmulas legales, bien a través de leyes complementarias, bien previa reforma de los correspondientes Estatutos.

Desde estos presupuestos se procedía a desbloquear el proceso autonómico andaluz, modificando para ello la Ley de Referéndum, de manera que permitió suplir la carencia de Almería por una ley orgánica promulgada a solicitud de los diputados y senadores de esa provincia. A partir de ese momento la tramitación parlamentaria del Estatuto de Autonomía de Andalucía no sufrió mayores contratiempos y se sometió a referéndum popular el 23 de octubre de 1981. La ratificación por las Cortes se produjo en diciembre de ese mismo año.

De acuerdo con lo dispuesto en el propio Estatuto, la primera tarea de la Junta Preautonómica era la convocatoria de elecciones, lo que se llevó a cabo por Decreto 18/1982, de 8 de marzo. La celebración de esta consulta electoral el día 23 de mayo marcaba un hito para Andalucía no sólo por ser la primera vez en la historia en que los andaluces designaban a sus representantes para la constitución de su propio Parlamento, sino porque de sus resultados iban a depender tanto la configuración del sistema de partidos, pieza clave del sistema político, como la orientación inicial de la andadura que ahora comenzaba.

PARLAMENTO DE ANDALUCÍA, Memoria Histórica 1982-2004
<http://www.parlamentodeandalucia.es>



1. ¿En qué consistió el Pacto de Antequera?
2. Localiza en internet información sobre la figura de [Blas Infante](#) y su importancia para el movimiento autonomista andaluz. Puedes encontrar un resumen biográfico en la web del [Parlamento de Andalucía](#) o en el [Museo de la Autonomía de Andalucía](#).
3. ¿Cuándo se instituyó la Junta de Andalucía?
4. ¿Qué avances se produjeron entre 1979 y 1981 en el proceso autonómico?
5. Los artículos 143 y 151 de la Constitución Española establecían dos procedimientos distintos para el acceso a la autonomía ¿en qué se diferenciaban? ¿Cuál es el modelo que adoptó Andalucía?
6. El partido político gobernante en esos años era la UCD. Localiza en Internet información sobre esta formación política.
7. ¿Hubo acuerdo entre los dos grandes partidos políticos (UCD y PSOE) sobre el procedimiento a seguir para alcanzar la autonomía?
8. ¿Qué problemas surgieron con el referéndum de 28 de febrero de 1980? ¿Cómo se solucionaron?
9. ¿Qué contenido e importancia tuvieron los Acuerdos Autonómicos de 1981?
10. ¿Cuál fue el proceso seguido para la elaboración y aprobación del primer Estatuto de Autonomía de Andalucía?
11. ¿Qué es un Referéndum? ¿Por qué fue sometido el Estatuto de Autonomía a este procedimiento de aprobación?
12. ¿Cuándo se celebraron las primeras [elecciones al Parlamento de Andalucía](#)? Consulta la página web del Parlamento autonómico y anota qué partidos políticos obtuvieron representación parlamentaria.

TÍTULO PRELIMINAR

Artículo 1. Andalucía.

1. Andalucía, como nacionalidad histórica y en el ejercicio del derecho de autogobierno que reconoce la Constitución, se constituye en Comunidad Autónoma en el marco de la unidad de la nación española y conforme al artículo 2 de la Constitución.

3. Los poderes de la Comunidad Autónoma de Andalucía emanan de la Constitución y del pueblo andaluz, en los términos del presente Estatuto de Autonomía, que es su norma institucional básica.

TÍTULO II . COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

Artículo 42. Clasificación de las competencias.

1. Corresponden a la Comunidad Autónoma de Andalucía las competencias exclusivas, compartidas y ejecutivas sobre las materias incluidas en el presente Título, que ejercerá respetando lo dispuesto en la Constitución y en el presente Estatuto.

2. La Comunidad Autónoma de Andalucía asume mediante el presente Estatuto:

1.º Competencias exclusivas, que comprenden la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, íntegramente y sin perjuicio de las competencias atribuidas al Estado en la Constitución. En el ámbito de sus competencias exclusivas, el derecho andaluz es de aplicación preferente en su territorio sobre cualquier otro, teniendo en estos casos el derecho estatal carácter supletorio.

2.º Competencias compartidas, que comprenden la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, en el marco de las bases que fije el Estado en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución. En el ejercicio de estas competencias, la Comunidad Autónoma puede establecer políticas propias.

3.º Competencias ejecutivas, que comprenden la función ejecutiva que incluye la potestad de organización de su propia administración y, en general, aquellas funciones y actividades que el ordenamiento atribuye a la Administración Pública y, cuando proceda, la aprobación de disposiciones reglamentarias para la ejecución de la normativa del Estado.

4.º Competencias en relación con la aplicación del derecho comunitario, que comprenden el desarrollo y la ejecución de la normativa de la Unión Europea cuando afecte al ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma.

TÍTULO IV. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

Artículo 99. La Junta de Andalucía.

1. La Junta de Andalucía es la institución en que se organiza políticamente el autogobierno de la Comunidad Autónoma. La Junta de Andalucía está integrada por el Parlamento de Andalucía, la Presidencia de la Junta y el Consejo de Gobierno.

2. Forman parte también de la organización de la Junta de Andalucía las instituciones y órganos regulados en el Capítulo VI.



1. ¿Por qué señala el art. 1 del Estatuto que los poderes de la Comunidad Autónoma emanan de la Constitución y del pueblo andaluz?
2. Las competencias autonómicas delimitan el grado de poder real que tiene cada Comunidad Autónoma. Tales competencias son de tres tipos: exclusivas, compartidas y ejecutivas. Lee el art. 42 y señala cuáles son las diferencias entre unas y otras.
3. Consulta el artículo 52 del Estatuto, dedicado a las competencias educativas no universitarias, señalando cuáles de estas competencias son exclusivas, compartidas y ejecutivas.
4. Además del [Parlamento](#), la [Presidencia](#) y el [Consejo de Gobierno](#), existen otras instituciones y órganos que forman parte de la organización de la Junta de Andalucía. ¿Cuáles son? Consulta el Cap. VI del Título IV y resume las funciones de dos de ellas.