

# **LA CONFIGURACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA**

TRABAJO FIN DE GRADO PRESENTADO POR FRANCISCA OLEA FERNANDEZ

GRADO EN GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

VISTO BUENO DEL DIRECTOR PEDRO MARTINEZ RUANO

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Pedro Martínez Ruano', is written below the text.

## **RESUMEN**

El presente trabajo de fin de grado expone cómo se organiza la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en relación a una estructura global más o menos cambiante de acuerdo con la legislación.

En el primer apartado comenzamos haciendo una descripción de lo que se conoce como Estado, una forma de organización social, económica, política, soberana y que usa la coerción, compuesta por un amplio abanico de instituciones, las cuales regulan la vida en la sociedad. Además se señalan los elementos esenciales del mismo, tales como territorio, población y soberanía, y se hace una síntesis de los tipos de Estado que actualmente predominan como son el Estado unitario centralizado, desconcentrado, descentralizado, el Estado regional y federal.

Como es de esperar la Comunidad Autónoma tiene una serie de competencias a la hora de actuar y son de tres tipos, las exclusivas, compartidas, ejecutivas y otras más especializadas en ciertos ámbitos como la economía entre otros. En relación a estas competencias existen una serie de instituciones de autogobierno y de administraciones públicas andaluzas, que son desarrolladas a lo largo del trabajo, y éstas son el procedimiento administrativo, el régimen jurídico de las Administraciones públicas, los bienes de dominio público y patrimoniales, las potestades de control, inspección y sanción, el régimen estatutario del personal, los contratos y concesiones administrativas, la expropiación forzosa, la responsabilidad patrimonial y la figuras jurídico privadas.

Ya hemos dicho que ésta administración está compuesta por una serie de instituciones organizadas en cuanto a órganos y al territorio propiamente dicho. El territorio de la Administración de Andalucía se organiza, como muchos otros en la Capital, Municipios, Provincias, Comarcas y Haciendas Locales, todas ellas bajo la sujeción a los principios propios del nuevo Estatuto de Andalucía que son la cooperación, la desconcentración, la descentralización, responsabilidad, suficiencia financiera y coordinación.

El Parlamento, el Presidente de la Junta de Andalucía, el Consejo de Gobierno, las relaciones entre el Parlamento y el Consejo de Gobierno, el Defensor de Pueblo Andaluz, el Consejo Consultivo, la Cámara de Cuentas, el Consejo Audiovisual y

el Consejo Económico y Social conforman el conjunto de institución de las que forma la Administración de la Junta de Andalucía.

<b><u>INDICE</u></b>	<b>Páginas</b>
<b><u>PORTADA</u></b>	<b><u>1</u></b>
<b><u>RESUMEN</u></b>	<b><u>2-3</u></b>
<b><u>INDICE</u></b>	<b><u>4-6</u></b>
<b><u>INTRODUCCION</u></b>	<b><u>7</u></b>
<b>CONTENIDO</b>	
<b><u>1. EL ESTADO</u></b>	<b><u>8-15</u></b>
I.    CONCEPTO DE ESTADO	
II.   RASGOS ESENCIALES Y ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL ESTADO	
III.  TIPOS	
<b><u>2. COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTONOMA</u></b>	<b><u>16-22</u></b>
I.    DEFINICION DE COMPETENCIA Y MATERIA	
II.   CLASES DE COMPETENCIAS ASUMIDAS POR LA COMUNIDAD AUTONOMA	
-  EXCLUSIVAS	
-  COMPARTIDAS	
-  EJECUTIVAS	
-  OTRAS	
III.  ALCANCE TERRITORIAL DE LAS COMPETENCIAS	
IV.  PRINCIPIOS DE EFICACIA PROXIMIDAD Y COORDINACION	
<b><u>3. COMPETENCIAS EN LOS AMBITOS DE GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACION</u></b>	<b><u>23-27</u></b>
I.    INSTITUCIONES DE AUTOGOBIERNO	
II.   ADMINISTRACIONES PUBLICAS ANDALUZAS	
-  PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	

- RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS
- BIENES DE DOMINIO PÚBLICO Y PATRIMONIALES
- POTESTADES DE CONTROL, INSPECCIÓN Y SANCIÓN
- RÉGIMEN ESTATUTARIO DEL PERSONAL
- CONTRATOS Y CONCESIONES ADMINISTRATIVAS
- EXPROPIACIÓN FORZOSA
- RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL
- FIGURAS JURÍDICO-PRIVADAS

**4. COMPETENCIAS SOBRE ECONOMÍA 28-31**

**5. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE LA COMUNIDAD**

**AUTONOMA DE ANDALUCIA 32-39**

- I. LA CAPITAL DE ANDALUCIA
- II. LOS MUNICIPIOS
- III. LAS PROVINCIAS
- IV. LAS COMARCAS
- V. LAS HACIENDAS LOCALES
- VI. LA LEY DE REGIMEN LOCAL ANDALUZA
- VII. PRINCIPIOS GENERALES DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE LA COMUNIDAD AUTONOMA EN EL NUEVO ESTATUTO ANDALUZ
  - COOPERACIÓN
  - DESCONCENTRACIÓN
  - DESCENTRALIZACIÓN
  - RESPONSABILIDAD
  - SUFICIENCIA FINANCIERA
  - COORDINACIÓN

**6. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DE LA COMUNIDAD**

**AUTONOMA DE ANDALUCIA 40-56**

- I. EL PARLAMENTO DE ANDALUCIA

- II. EL PRESIDENTE DE LA JUNTA
- III. EL CONSEJO DE GOBIERNO
- IV. LAS RELACIONES ENTRE EL PARLAMENTO Y EL  
CONSEJO DE GOBIERNO
- V. OTRAS INSTITUCIONES DE AUTOGOBIERNO
  - DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ
  - CONSEJO CONSULTIVO
  - CAMARA DE CUENTAS
  - CONSEJO AUDIOVISUAL
  - CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL
  
- VI. LA ADMINISTRACION DELA JUNTA DE ANDALUCIA

**CONCLUSIONES** **57**

**BIBLIOGRAFIA** **58**

## **INTRODUCCION**

El objetivo de este trabajo es conocer con certeza la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y en general como se estructura la misma, ya que desde fuera parece una organización muy compleja y numerosa en cuanto a órganos, pero que realmente todos ellos cumplen una función específica y necesaria dentro de la misma. Ya que estos órganos fueron creados en base a unas necesidades concretas con el fin de satisfacer el interés público general, que no olvidemos que es uno de los principales objetivos de la Administración, entre otros.

Hay que decir también que la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía no es muy diferente al resto de las Comunidades de España, ya que todas han sido creadas en base a la legislación Española suprema, que es la Constitución Española y se ha modificado la estructura de cada Comunidad en cuanto a sus necesidades específicas o preferencias del interés general.

## **CONTENIDO: ESTADO DE LA CUESTIÓN Y ANÁLISIS**

### **1. EL ESTADO**

#### **I. CONCEPTO DE ESTADO**

Como punto de partida, podemos enmarcar al Estado en tres ámbitos diferentes. El primero de ellos, como objeto de la ciencia política; el segundo, como elemento de la sociología; y por último, como centro de una teoría concreta. La teoría del Estado afecta al conjunto de las relaciones sociales y actúa entre los distintos actores que actúan en el ámbito de la política.

Surgen bastantes dificultades a la hora de agrupar las definiciones teóricas del concepto de Estado, debido a las numerosas etapas históricas por las que se ha pasado, desde la polis griega hasta el actual Estado democrático de Derecho, pero se puede comenzar a definirlo como la forma de estar constituida políticamente una comunidad humana.

La noción de Estado presenta una duplicidad, en un sentido más amplio, el Estado hace referencia al conjunto de los factores que componen la relación poder político-sociedad, mientras que en un sentido más específico, el Estado es una forma de organizar a la Sociedad, consagrado en el poder político, a través de unos órganos institucionalizados de Gobierno.

El Estado está formado por una serie de poderes administrativos centrales y organizados, ya que es una condición necesaria para el adecuado orden de cualquier sociedad. Se compone por todos aquellos agentes que ejercen sus funciones de Gobierno, de modo temporal, es decir el poder político.

Dentro del ámbito del Estado, hay que distinguir un aspecto importante, si los actores del poder político llevan a cabo un poder que no les pertenece, sino que corresponde al Estado, la sociedad tiene capacidad para imponer límites a la actividad de éstos.

#### **II. RASGOS ESENCIALES Y ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL ESTADO**

El Estado delimita la política como un ámbito distinto respecto al parentesco familiar, a la relación económica, a la creencia religiosa o a otras formas de interacción social. Pero esto no quiere decir que exista una lejanía o ausencia de

comunicación entre ambos, de hecho a la hora de definir la política se tienen en cuenta aspectos económicos, sociales y culturales.

En segundo lugar, el Estado que tiende a la máxima institucionalización de la relación política, a través de las leyes, son las que dan la capacidad de mandar y fomenta la predisposición a obedecer. Antiguamente era la tradición la que ejercía esta función, pero en la actualidad, en la forma política estatal, lo que valen son las reglas, la ley. Esta otorga la capacidad de tomar decisiones políticas y para otros representa la obligación de acatar estas decisiones. Las decisiones conceden legitimidad al poder político y se separa la personalización del poder y conlleva a una profesionalización de los agentes, es decir de los políticos y funcionarios. Estos son personas que han sido seleccionadas para esta función específica, de acuerdo con las reglas y procedimiento predeterminado.

Otro aspecto esencial del Estado, es que contiene la exclusiva de la coacción, a través de la producción del derecho, con todas las leyes; y en la capacidad de administrar la violencia física, mediante cuerpos del ejército, policías, cárceles, sanciones físicas o pecuniarias. El Estado puede repartir el ejercicio de esas facultades, a través de ceder a otras autoridades territoriales, ya sean regionales o municipales.

Finalmente, el Estado también se compone de elementos que lo constituyen, son los siguientes:

- **Territorio**

Se entiende que la capacidad de regular conflictos tiene su marco de actuación en un territorio claramente delimitado y la frontera territorial se convierte en una visualización de la forma política estatal.

Es un elemento indispensable para ejercer la autoridad y jurisdicción mediante sus competencias soberanas y es un factor de unidad, ya que permite tomar conciencia a una sociedad de su particularidad frente a otras. El ámbito territorial del Estado ha sido entendido de varias formas; como objeto del Estado, según un criterio de derecho privado; como un límite para sus competencias, ya que el orden jurídico del Estado queda confinado al territorio; y como elemento constitutivo y básico del Estado.

El territorio es una fuente de recursos, en el que se desarrollan sus actividades, es el hábitat de la población y donde se asienta la misma.

Se compone por el espacio terrestre, las aguas interiores, el territorio marítimo (mar territorial, zona económica exclusiva y zona contigua) y por el espacio aéreo.

#### - **Población**

El Estado es una agrupación humana, es decir un conjunto de personas naturales que habitan en el territorio de forma estable, más o menos numerosa y homogénea.

La población está formada por nacionales y extranjeros, en éstos últimos se excluyen a los extranjeros de paso o transeúntes, y los nacionales son aquellos que tienen nacionalidad del Estado de que se trata.

Según la Constitución Española, la nacionalidad es un vínculo jurídico que une a un individuo a un Estado. Los extranjeros que residen en el territorio tienen la misma obligación de respetar las normas internas del país en el que viven.

Que un Estado se componga de una sola nación de su ámbito representa una unión solidaria y fiel al Estado.

El pueblo es un elemento general del Estado, es decir la base demográfica, que es el conjunto de individuos que dentro de la población está habilitada para ejercer derechos políticos, como por ejemplo el derecho de sufragio activo y pasivo. Estos derechos representan el sometimiento a un poder soberano y el disfrute de derechos que se refieren fundamentalmente a la participación de la comunidad en la generación y funcionamiento de órganos representativos.

#### - **Poder/Soberanía**

La organización política es la forma concreta de cómo la colectividad humana se organiza en una realidad territorial a través de órganos que están dotados de poder de coerción. Éstos son un conjunto de aparatos que permiten imponer decisiones disponiendo de la coacción, si es necesario, y pueden exigir a la sociedad una actitud de obediencia política hacia la autoridad política constituida.

Es un poder que se apoya en la fuerza y en el consenso y cuenta con el monopolio de las sanciones físicas. Todo esto se consigue a través del derecho, que es un instrumento que organiza las relaciones sociales del Estado, siendo aplicado como exclusivo, por su capacidad soberana.

La soberanía es el poder originario, exclusivo y supremo o la facultad que tiene cada Estado de ejercer el poder sobre su sistema de Gobierno, su territorio y

población. Esta se encuentra limitada en varios aspectos, por el fin del Estado y por los derechos de los ciudadanos, que están contemplados en la Constitución Española.

Las potestades internas de la soberanía son producir normas conforme a derecho, ejecutarlas para conseguir unos fines sociales, asegurarse de que se respeta y se reparan las normas violadas, llevar a cabo un poder ilimitado, reformar el ordenamiento jurídico conforme a los procedimientos y límites previstos y, por último, fomentar la actividad política.

La soberanía se considera en dos aspectos, el interno, que se refiere al poder de un Estado en cuanto a su territorio y población; y el externo la independencia que tiene un Estado del poder que ejerce otro en un territorio y población distinta. Es decir, un Estado en particular es soberano mientras no dependa de otro Estado.

### **III. TIPOS**

#### **ESTADO UNITARIO**

Se caracteriza porque el poder político reside en único centro y converge hacia él. Este poder central puede delegar competencias y distribuir recursos entre instituciones que gobiernan demarcaciones subestatales, como los municipios, comarcas, condados y provincias. Estas competencias pueden ser revocadas por el centro mediante decisión unilateral.

Los recursos que controlan son de tipo material, financiero y personal, dependen también de la voluntad del centro en el que reside la política, que los cede a su arbitrio.

Este tipo de Estado se asemeja a una jerarquía vertical en cuanto al poder político y la relación entre las instituciones centrales con las territoriales, que tienen competencia sobre una parte del territorio. Este poder político tiene la exclusiva de creación de normas jurídicas que son de aplicación general para todo el territorio, y toda la administración depende de los órganos de este poder unitario.

Una característica más del Estado Unitario es el carácter de instituciones que permiten agrupar en un conjunto único sus diversos componentes. Está unificado en cuanto a su estructura institucional, en su ordenamiento constitucional, en su aparato administrativo y en el componente humano, a la cultura y la lengua.

Los Estados unitarios acogen entidades políticas locales, son las que forman el gobierno o administración local. Estas entidades eligen a un órgano, como por

ejemplo un ayuntamiento o una diputación provincial para que desarrolle las funciones políticas que la ley proveniente del Estado les tiene atribuidas. Las funciones son financiadas por recursos que provienen igualmente de una dotación o subvención del poder central del Estado, asimismo, éste puede cambiar o suprimir estas entidades locales territoriales, o modificar las funciones que le han sido atribuidas o los recursos que tienen asignados y controlar la actuación de las mismas.

Las decisiones de los gobernadores obligan de la misma manera a los gobernados y esta intención de reunir se extiende sobre todo el territorio estatal.

Ha sido necesario moderar el centralismo característico de este tipo de Estado, ya que ha ocasionado problemas a la hora de una necesidad social urgente, como por ejemplo en materia de educación, sanidad, servicios sociales, a través de métodos de descentralización o cooperación interterritorial. Existen dos tipos de Estado unitario:

**-Estado unitario centralizado:** se basa en una completa unión política añadida a una completa unión administrativa, de tipo jerárquico piramidal.

Todas las decisiones derivadas de la función política emanan de un poder central. Del mismo dependen todas los demás servicios, agencias y oficinas públicas, que su función se remitirá a ejecutar lo que el poder central ha dictado.

**- Estado unitario desconcentrado:** se caracteriza por la existencia de un poder central que delega facultades o competencias de decisión a los agentes gubernamentales inferiores, pero están subordinados y bajo la autoridad del núcleo central.

**- Estado unitario descentralizado:** existen numerosos órganos de decisión y ejecución, con distintos grados de independencia en su actividad y por lo tanto sometidos a diferentes grados de control. Estos órganos se caracterizan por tener personalidad jurídica, patrimonio propio y son responsables de sus actos, a pesar de que siguen perteneciendo al poder central.

Tanto la descentralización como la desconcentración, pueden ser a nivel funcional o territorial. Funcional es cuando la una determinada función pública se le

encomiende a un órgano para que la ejecute a nivel local o nacional. Por el contrario, territorial, es cuando la función se le otorga a un a los entes territoriales administrativos.

## **ESTADO COMPUESTO**

A diferencia del Estado unitario, en el Estado Compuesto el poder político se distribuye desde un principio en instituciones que controlan ámbitos territoriales distintos. Todo ello tiene como base un acuerdo entre el poder central y las instancias territoriales inferiores, para compartir entre los distintos niveles de gobierno, sin que se pueda imponer sobre otro. Se asemeja al principio de coordinación horizontal entre las distintas instituciones. Este se divide en colectividades internas, dotadas de soberanía política y jurídica. Hay varios tipos de Estado compuesto: el Estado regional y el Estado federal.

## **ESTADO REGIONAL**

Se caracteriza porque las entidades cuentan con cierto grado de autonomía, siempre y cuando respetando el principio de unidad estatal.

Sus capacidades son de autogobierno, tanto a nivel legislativo, como ejecutivo y se refleja en las funciones que los órganos de autogobierno llevan a cabo, en la participación de los gobernadores en designarlas y algunas formas concretas de resolver conflictos entre el poder central y las instituciones autonómicas.

En la Constitución Española, que es norma jurídica suprema del ordenamiento jurídico, se marcan los límites fijados dentro de los cuales puede operar esa autonomía política y administrativa de las comunidades autónomas.

Los respectivos parlamentos pueden elaborar leyes en las materias que le han sido asignadas, por la propia Constitución, y estas leyes tienen el mismo rango que las elaboradas por el Parlamento del Estado para todo el territorio.

En este modelo, se delimitan las competencias asignadas a las entidades subestatales, se determinan las competencias reservadas exclusivamente al Estado y a las Comunidades Autónomas, y e incluso existen competencias compartidas, en las que el Estado se limita a legislar y elaborar la norma y la Comunidad Autónoma a su mera ejecución.

La Comunidad Autónoma cuenta con una ley especial, denominada Estatuto, que le confiere un mayor grado de autonomía política y administrativa.

Las instituciones disponen de un Consejo de gobierno, un presidente, un Parlamento y otras instituciones de autogobierno, como el Defensor del pueblo o el Consejo Económico y Social.

En cierto modo, el Estado autonómico se encuentra cerca en algunos aspectos al Estado federal, aunque no presenta algunas características, como por ejemplo una participación más directa de las Comunidades Autónomas en los órganos de gobierno del Estado.

## **ESTADO FEDERAL**

Es el caso más frecuente de Estado compuesto y agrupa entidades políticas que reciben nombres distintos, Estados en Estados Unidos, Länder en Alemania, Cantones en Suiza o Provincias en Canadá.

Se caracteriza porque las unidades territoriales que lo componen están dotadas de autonomía sustancial en materia constitucional, legislativa y jurisdiccional y estas unidades tienen competencias internacionales.

Tiene una distribución constitucional de competencias que especifica de modo concreto las que le corresponden a la confederación y deja para los estados federados todas las demás. Contiene numerosos ordenamientos constitucionales enmarcados dentro de un ordenamiento constitucional superior al que están subordinados y también requiere mecanismos de delimitación de competencias entre el Estado central y los Estados miembros. La distribución de competencias tiene un papel importante en cuanto al reparto de la capacidad tributaria, señalando como se distribuye entre la federación y los Estados el derecho a imponer tributos y el rendimiento de los mismos.

Es necesario la existencia de instituciones federales, como una cámara legislativa o un Parlamento bicameral, en el que una cámara representa a la población de la Federación y la segunda, a los Estados miembros. En la composición y actividad de estas instituciones intervienen los Estados o las entidades federadas.

Otra de las características es la presencia de una constitución propia en cada uno de los Estados o entidades federadas, en la que se reflejen las instituciones de gobierno de cada una de ellas. El estado federal es el resultado de una Constitución, que garantiza los derechos de los ciudadanos y de los Estado miembros y la participación en los mismos.

Por último, se necesita de un tribunal central o federal con atribuciones para decidir sobre los conflictos entre la federación con los Estados o a los Estados entre sí.

Existen tres tipos de relaciones entre la Federación y los Estados miembros, las relaciones de coordinación, que contienen las distribución de competencias y la estructura del Parlamento; las relaciones de subordinación, que refleja el carácter supremo de la Federación respecto de los Estados miembros; y las relaciones de inordinación, que integra a los Estados miembros en el conjunto del Estado federal, a través de la participación en la voluntad federal general.

En cuanto a las competencias, están las que corresponden a la Federación la ejecución y la legislación, competencias cuya legislación y ejecución corresponde a los Estados miembros, otras de legislación federal y ejecución de los Estados y miembros y, de legislación por parte de los Estados miembros y ejecución por la Federación. Por último, hay materias compartidas y concurrentes, en la que se pueden dar los siguientes casos, que los Estados miembros legislan en el caso de que la Federación no lo haga o viceversa, y materias que pueden corresponde su legislación a los Estados miembros, pero que también pueden ser legisladas por la Federación en las disposiciones genéricas o al contrario, que los Estados miembros desarrollan la legislación básica de la Federación. A pesar de esto, el Estado federal se reserva siempre una serie de materias específicas como la política exterior, defensa, las fuerzas armadas, moneda, tratados internacionales, etc.

## **2. COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDAD AUTONOMA**

### **I. DEFINICION DE COMPETENCIA Y MATERIA**

Se entiende por competencia el conjunto de potestades o funciones públicas que se pueden llevar a cabo por el Estado o por la Comunidad Autónoma, sobre un determinado sector de realidad dentro del ámbito del Derecho.

Las competencias afectan directamente a la relación entre el Estado y la Comunidad Autónoma, ya que las que sean asumidas por los Estatutos dejarán de ser ejercidas por el Estado. En cuanto a las reformas competenciales de los Estatutos, se debe conseguir una homogeneidad respecto a las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas, para conservar una evolución igualitaria del Estado Autonómico y la esencia de su estructura. Si por el contrario, existieran numerosas desigualdades podrían ocasionar problemas tanto al ordenamiento estatal como autonómico, además de los problemas internos dentro de cada Comunidad Autónoma, y también problemas de desigualdad, ya que si se tienen menos competencias daría lugar a tener una menor posibilidad de desarrollar las políticas, incurrir en la sociedad y promover políticas económicas concretas para cada comunidad.

Tener competencias significa que poder tomar decisiones que son relevantes para la Comunidad Autónoma y por tanto, evitar que esas decisiones puedan ser tomadas por el Estado, y por tanto quedarían fuera de su esfera competencial.

El concepto de competencia presenta una excepción en las potestades jurisdiccionales, ya que es la única que no puede ser ejercida tanto por parte del Estado como por las Comunidades Autónomas.

Por lo tanto, el Estado puede tener reserva en todas las potestades públicas que se ejerciten respecto de una materia concreta, la potestad para establecer las bases sobre una materia determinada y la potestad para legislar en torno a una materia definida.

En cada Estatuto, las Comunidades Autónoma pueden asumir todas las potestades ejercitables en relación a una materia, la potestad para llevar a cabo el desarrollo legislativo y la ejecución de las bases adoptadas por el Estado y la potestad de ejecución de las leyes del Estado, no autorizada para el desarrollo reglamentario de dichas leyes.

Por el contrario, una materia se puede considerar el sector de la realidad social limitado por el bloque constitucional objeto del ejercicio, por el Estado o por las Comunidades Autónomas de las potestades o funciones públicas correspondientes, es decir, el sector de actividad sobre el que se actúa. Estas materias se dividen en dos elementos el objeto material y contenido de la materia. El objeto material se refiere al sector de la realidad sobre el que se ejerce la potestad o función pública y puede identificar situaciones o circunstancias variadas, tales como bienes, disciplinas jurídicas, instituciones o entidades económicas, instituciones jurídicas, actividades públicas o privadas o actividades finalistas o directivas.

El contenido material, entra en el meollo de la cuestión, es decir el tipo de actividad que los poderes públicos pueden llevar a cabo en relación al sector de la realidad constituyente del objeto. Del contenido de la materia se desprenden dos elementos, la forma de actuación concreta y el fin de la actividad y puede ser por ejemplo una actividad de sanción, de control, de certificación, planificación, etc.

El Estatuto de Andalucía de 2007, se asemeja bastante en cuanto a los contenidos de las materias que se reflejan al Estatuto Catalán y uno de los parecidos que encontramos es la alusión a situaciones concretas de Andalucía, como por ejemplo la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir.

Casi todas las materias competenciales que contiene el actual Estatuto de Andalucía se preveían con anterioridad en el proclamado en 1981, con la diferencia que ahora se detallan en mayor medida, y también incluye algunos contenidos, con los que se pretende dejar clara la competencia autonómica.

Por último, se incluyen procedimientos participados, esto es la posibilidad de participar en competencias estatales mediante la emisión de informes, preceptivos pero no vinculantes.

Las materias incluidas en el Estatuto de Andalucía son Instituciones de Autogobierno, Administraciones públicas Andaluzas, Agricultura, Ganadería, Pesca, Aprovechamiento agroforestales, Desarrollo rural, Denominaciones de calidad, Energía y minas, Agua, Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir, Educación, Universidades, Investigación, desarrollo e innovación tecnológica, Salud, Sanidad y Farmacia, Vivienda, Urbanismo, Ordenación del territorio y obras públicas, Medio ambiente, Espacios protegidos y Sostenibilidad, Actividad

económica, Organización Territorial, Régimen local, Servicios Sociales, Voluntariado, Menores y familia, Inmigración, Empleo, Relaciones laborales y Seguridad social, Transportes y Comunicación, Policía Autonómica, Protección civil y emergencias, Seguridad y competencias en materia penitenciaria, Cultura y patrimonio, Medios de comunicación social y servicios de contenido audiovisual, Publicidad, Turismo, Deportes, Espectáculos, y actividades recreativas, Política de género, Políticas de juventud, Cajas de ahorro y entidades de crédito, bancos, seguros y mutualidad no integradas en el sistema de Seguridad Social, Función pública y Estadística, Notariado y registros públicos, Consultas populares, Asociaciones, fundaciones y corporaciones de derecho público, Administración de Justicia, Juego, Protección de Datos, Denominaciones de origen y otras menciones de calidad y Organización de Servicios Básicos.

## **II. CLASES DE COMPETENCIAS ASUMIDAS POR LAS COMUNIDADES AUTONOMAS**

### **- EXCLUSIVAS**

Estas incorporan la potestad legislativa, y reglamentaria, así como la función ejecutiva, totalmente y sin perjuicio de las competencias asumidas por el Estado en la Constitución. Por lo tanto, la Comunidad autónoma es titular de todas las funciones sobre una materia o sobre un sector de la misma.

Esta exclusividad puede ser entendida en un doble sentido, por un lado, la plenitud de potestades y facultades sobre una determinada materia y por otro lado, la exclusividad por referirse a la competencia sobre la materia, indistintamente el tipo de facultades que se puedan desarrollar sobre ella.

En la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de Marzo de Reforma del Estatuto de autonomía para Andalucía, en el artículo 42, referente a la clasificación de las competencias, dice que en el ámbito de las exclusivas el derecho andaluz se aplicara preferentemente en el territorio referente a Andalucía respecto cualquier otra legislación, y el derecho del Estado tiene carácter supletorio, es decir cuando no quepa aplicar la legislación autonómica, se aplicará la Estatal.

Por ello, podemos sacar como conclusión que las competencias exclusivas son un método para defender las competencias del Estado, manifestado en los Estatutos anteriores al actual, de 2007. Las competencias exclusivas de las Comunidades

Autónomas eran compaginables con la intervención del Estado, cuando éste tenía títulos competenciales suficientes acorde con la Constitución.

Existen dos tipos de competencias exclusivas, las absolutas, cuando se tienen todas las competencias sobre la misma materia; y las relativas, cuando la Comunidad Autónoma tiene todas las funciones sobre una parte de la materia, o sobre un sector de la misma.

#### - **COMPARTIDAS**

Este tipo de competencia es cuando la Comunidad Autónoma y el Estado están legitimados para intervenir en la misma materia, pero en sectores distintos o con funciones diferentes.

Con arreglo a las normas que fije el Estado, las competencias compartidas comprenden la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, excepto cuando así lo especifique la Constitución. Es decir, las bases que fije el Estado deben contenerse en normas con rango de ley.

En artículo 42.2.2<sup>a</sup>, se resalta la importancia de las competencias básicas del Estado, la idea de bases o de normas básicas tiene que ser entendida como noción material, y como resultado, esas bases son las que se deducen de la legislación actual.

Las bases o la legislación básica es el común denominador normativo indispensable para asegurar la unidad prevista por la normas en relación a la distribución de competencias, incluidas en el bloque de la constitucionalidad.

La intención es no permitir que el Estado pueda imponer normas básicas o cualquier clase de ley, al margen de su categoría, ya sea legal o reglamentaria, y de su estructura.

#### - **EJECUTIVAS**

Están reflejadas en el artículo 42.2.3<sup>o</sup> del Estatuto de Andalucía y dice que la competencia ejecutiva abarca la función ejecutiva, que incluye la potestad de organización de su propia administración y, en general, aquellas funciones y actividades, que el ordenamiento jurídico otorga a la Administración Pública y, cuando sea necesario aprobar disposiciones reglamentarias para ejecutar las normas del Estado.

La regulación unitaria de la materia se completará por la Comunidad Autónoma, mediante el ejercicio de su potestad reglamentaria.

El Estado tiene la facultad de dictar reglamentos ejecutivos en desarrollo de la ley, para completar y darle uniformidad a la ordenación jurídica de la materia.

#### - OTRAS

Además de las mencionadas anteriormente, el Estatuto reconoce también la competencia en relación a aplicar el Derecho Comunitario, comprendiendo el desarrollo y la ejecución de la normativa básica de la Unión Europea, siempre y cuando afecte al ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma.

En el Capítulo III del Estatuto, en el artículo 235 relativo al desarrollo y aplicación del derecho de la Unión Europea, dice que “la Junta de Andalucía desarrolla y ejecuta el derecho de la Unión Europea en las materias de su competencia, de acuerdo con lo que establezca una ley del Parlamento de Andalucía”, es decir, que solo podrá actuar dentro de lo que pertenezca a su dominio dentro de este ámbito. Además, se especifica que si la Unión Europea dispone una legislación que sustituye a la norma básica del Estado, la Junta de Andalucía puede realizar la legislación de desarrollo a partir de las normas dictadas por la Unión Europea.

También se refleja en el Estatuto de Andalucía que las Comunidades Autónomas puede ejercer competencias que no se especifiquen en él, pero que le hayan sido transferidas o delegadas por el Estado, o cuando lo acuerde el Estado, podrá ejercer actividades de inspección y sanción en ámbitos que sean competencia reservada al Estado, acorde con el convenio o acuerdo.

### III. ALCANCE TERRITORIAL DE LAS COMPETENCIAS

El actual Estatuto de Autonomía para Andalucía, la ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, extiende mucho mas el principio de territorialidad respecto al anterior Estatuto, que únicamente hacía referencia a la eficacia en el territorio de las normas y leyes emanadas por las instituciones de autogobierno de Andalucía. Se ha añadido que además de la eficacia en su territorio, podrán tener también efectividad extraterritorial cuando así se deduzca de su naturaleza y en el marco del ordenamiento constitucional.

El artículo 43 hace mención al ámbito de territorial, “la Comunidad Autónoma, en los casos en que el objeto de sus competencias tiene un alcance territorial superior al del territorio de Andalucía, ejerce sus competencias sobre la parte de este objeto situada en su territorio, sin perjuicio de los instrumentos de colaboración que se establezcan con otros entes territoriales o, subsidiariamente, de la coordinación por el Estado de las Comunidades Autónomas afectadas”. Esto quiere decir que la Comunidad Autónoma, siempre ejercerá sus competencias en el territorio desplegado por Andalucía, y cuando exceda de éste, se ejercerá únicamente sobre la parte correspondiente al territorio.

El Tribunal Constitucional se ha manifestado en cuanto a la función del territorio en el orden constitucional, siendo dos, la primera, limitar el ejercicio de las Comunidades Autónomas de sus propias competencias y la de regular la distribución de competencias en determinados ámbitos materiales, separando las del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma y el referente al Estado, según el alcance intracomunitario o supracomunitario de las competencias.

#### **IV. PRINCIPIOS DE EFICACIA, PROXIMIDAD Y COORDINACION**

La Constitución Española de 1975 en su artículo 103.1, dice que “la Administración pública sirve con objetividad a los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho”. Y en el Estatuto de Autonomía de Andalucía también se menciona en el artículo 133.1 que La Administración de la Junta de Andalucía sirve con objetividad al interés general y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, eficiencia, racionalidad organizativa, jerarquía, simplificación de procedimientos, desconcentración, coordinación, cooperación, imparcialidad, transparencia, lealtad institucional, buena fe, protección de la confianza legítima, no discriminación y proximidad a los ciudadanos, con sujeción a la Constitución, al Estatuto y al resto del ordenamiento jurídico.

El principio de eficacia consiste en conseguir los fines del interés general, siempre y cuando buscando la calidad en los servicios y la buena gestión económica.

Busca conseguir que la administración cumpla los objetivos fijados en los servicios prestados a los ciudadanos, llegando a unos índices de calidad.

El principio de proximidad deja ver que los gobiernos locales han llevado a cabo una Administración de proximidad claramente cercana a las demandas de los ciudadanos y a los servicios necesitados por los mismos. Este supone la prestación directa de los servicios, en base a las competencias atribuidas a los municipios, y hay que resaltar que la gestión de la administración de acuerdo con este principio ha sido complementaria a la escasez de recursos.

El principio de coordinación es la misma entre los órganos, tanto en una administración como entre organizaciones distintas. El hecho de que existan muchas administraciones, da la posibilidad de duplicidades y contradicciones en una misma materia, como el riesgo de producirse gastos innecesarios.

Con este principio se pretende lograr la unidad en la actuación administrativa entre administraciones distintas o entre órganos que pertenezcan a ámbitos distintos o entre una misma administración.

Existen distintos tipos de coordinación, el primero de ellos, entre órganos administrativos, a través de técnicas orgánicas y funcionales entre los órganos de una misma administración pública; el segundo tipo es la coordinación de las Entidades Locales y las Comunidades Autónomas; y el tercer tipo, la coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas, en el que la administración General del Estado se coordina con la Administración de las Comunidades Autónomas a través del Delegado del Gobierno, con mecanismos típicos como las conferencias sectoriales.

### **3. COMPETENCIAS EN LOS ÁMBITOS DE GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN**

#### **I. INSTITUCIONES DE AUTOGOBIERNO**

Como ya se mencionó en apartados anteriores, la Comunidad Autónoma, entre otras cuenta con la competencia exclusiva de organizar y estructurar sus instituciones de autogobierno, normas y procedimientos electorales para constituir las, en el marco del régimen electoral general.

El autogobierno andaluz cuenta con una amplia autonomía, ya que fue la cuarta región de España en obtener el derecho al autogobierno, tras la restauración de la democracia, en el año 1980.

Por ello, así se refleja también de manera expresa en la propia Constitución Española, en el artículo 148, cuando enumera las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, pero siempre sometidas a la competencia del Estado el ámbito del régimen electoral general.

Las instituciones de Autogobierno son, según el Estatuto de Autonomía el Parlamento de Andalucía, el Presidente de la Junta y el Consejo de Gobierno, pero hay otras como el Defensor del Pueblo Andaluz, el Consejo Consultivo, la Cámara de cuentas, el Consejo Audiovisual y el Consejo Económico y Social.

#### **II. ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ANDALUZAS**

##### **- PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

En cuanto al procedimiento administrativo derivado de las especialidades de organización propia de la Comunidad Autónoma, esta asume dicha competencia con carácter de exclusividad, ya que solo se circunscribe al ámbito de la Comunidad Autónoma y solo será de aplicación a la misma.

Sin embargo, en cuanto al régimen administrativo común, el Estado, en su artículo 149.1, se dice que a éste le corresponde el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades que se deriven de la organización propia de cada Comunidad Autónoma, y es una competencia exclusiva. El estado tiene reserva exclusiva en la determinación de los principios o normas que precisan la estructura del procedimiento para realizar la actividad jurídica de la Administración.

Por la tanto, la Comunidad Autónoma tiene potestad para establecer un procedimiento específico para ella, pero siempre y cuando no contradiga y respete las bases establecidas en la competencia del Estado. Sus competencias se reducen a aprobar reglas especiales procedimiento, además de regular el régimen sustantivo de cada servicio de la Administración.

#### - **RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

Según el artículo 47.2 de la Ley 7/2007, es competencia compartida el régimen jurídico de la administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía. La delimitación del mismo se compone de un esquema de bases que permite a las Comunidades Autónomas dictar sus propias normas, siempre que se ajusten a las bases estatales. Es decir, corresponde a la Comunidad Autónoma la potestad para crear, modifica o suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que componen a las respectivas Administraciones autonómicas o dependientes de ellas.

En este aspecto, también debemos destacar lo mencionado en la Constitución Española en su artículo 149, relativo a las competencias exclusivas del Estado en la que se establece las bases de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y garantizaran a los administrados un tratamiento común ante ellas. La Comunidad Autónoma debe respetar las bases establecidas por la legislación estatal, en cuanto a la organización y funcionamiento de su propia administración.

#### - **BIENES DE DOMINIO PÚBLICO Y PATRIMONIALES**

Los bienes de dominio público son aquellos que son de titularidad pública, afectos al uso general o a un uso público y por los denominados por la Constitución o por Ley. El Estatuto de Autonomía se manifiesta en cuanto a los bienes de dominio público, diciendo que son competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, al igual que las servidumbres públicas en materia de su competencia, en el marco del régimen general de dominio público.

En cuanto a la Constitución Española, el artículo 132 dice que “la Ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación”. Es decir, establece unas bases

generales en cuanto al tratamiento de los mismos, pero dando la competencia exclusiva de los mismos la Comunidad Autónoma.

El Tribunal Constitucional se manifestó vinculando la titularidad del bien, la facultad para regular su régimen jurídico y establecer todas las medidas que sean necesarias para la protección, integridad y el libre uso público de los mismos.

#### **- POTESTADES DE CONTROL, INSPECCIÓN Y SANCIÓN**

El Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad Autónoma, la potestad de control, inspección y sanción en los ámbitos materiales de competencia de la Comunidad Autónoma, en lo que afecte al artículo 149.1.18 de La Constitución.

Cuando la Comunidad Autónoma lleve a cabo estas competencias deberá de hacerlo teniendo en cuenta lo previsto en la Constitución Española y en las normas que han sido aprobadas por el Estado, haciendo uso de la competencia que tiene en cuanto a legislar.

La potestad de control se refiere en cuanto a la facultad que tiene un órgano público para analizar o examinar las organizaciones o actuaciones de los sujetos sometidos a control, para emitir una opinión especializada sobre los aspectos fiscalizados.

La inspección se lleva a cabo sobre todo en el ámbito fiscal y tributario, es una actividad encuadrada en la gestión tributaria y un conjunto de órganos encargados de ello, a consecuencia de las funciones que tienen encomendadas.

La potestad sancionadora es aquella por la cual la Administración tiene la capacidad de imponer sanciones a través de un procedimiento administrativo, entendida la sanción administrativa como aquella consecuencia aplicada a un administrado como resultado de una conducta ilícita, con finalidad represora. La sanción puede consistir en privar de un bien o derecho o imponer un deber, es decir una privación de la libertad.

#### **- RÉGIMEN ESTATUTARIO DEL PERSONAL**

Esta competencia había sido asumida por el Estatuto de 1981, como competencia de desarrollo legislativo y ejecución, pero en la modificación de 2007, en cuanto al personal al servicio de la administración autonómica se cambia a competencia

compartida extendiendo su ámbito al personal estatutario y al laboral, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 76 del Estatuto, que dice que le corresponde al mismo, “la competencia exclusiva sobre la planificación, organización general, la formación y la acción social de su función pública en todos los sectores materiales de prestación de los servicios públicos de la Comunidad Autónoma”.

El artículo 148.1.18 de la C.E asegura que el Estado tiene competencia exclusiva en el régimen estatutario de los funcionarios públicos, es decir la normativa relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción de la carrera administrativa, de los derechos, deberes y responsabilidad de los funcionarios públicos y a su régimen disciplinario, además de la creación e integración de los mismos en los cuerpos y escalas funcionariales y el modo de provisión de los puestos de trabajo al servicios de las administraciones públicas.

#### **- CONTRATOS Y CONCESIONES ADMINISTRATIVAS**

La Comunidad Autónoma tiene atribuida la competencia compartida en relación a contratos y concesiones administrativas, así se refleja el Estatuto de Autonomía en el artículo 47.2.3, esta tiene por objeto dotar las garantías de publicidad, igualdad, libre concurrencia y seguridad jurídica que otorguen a los ciudadanos un tratamiento común por parte de todas las Administraciones públicas.

#### **- EXPROPIACIÓN FORZOSA**

Es un acto administrativo que quita a la persona parte de su patrimonio, por utilidad pública o interés social, compensándolo con el pago de un justiprecio que decide la administración.

La Constitución Española transfiere al Estado la competencia exclusiva sobre legislación sobre expropiación forzosa al Estado, que tiene reserva de lo relativo a los criterios y sistemas de valoración del justiprecio.

La Comunidad autónoma, sin embargo dispone de una competencia ejecutiva, en virtud de lo dispuesto en el artículo 47.3 del Estatuto de Autonomía. Esta se caracteriza por la facultad de determinar los supuestos, las causas y las

condiciones en que las Administraciones andaluzas puedan ejercer sobre la potestad expropiatoria, establecer criterios de valoración de los bienes expropiados según la naturaleza y la función social que tengan que cumplir, de acuerdo con la legislación del Estado y por último, crear y regular un órgano propio para determinar el justiprecio y fijar su procedimiento.

Sin embargo otros aspectos relativos al carácter instrumental de la expropiación forzosa corresponde a la política sectorial a la que pertenezca.

Todo esto se lleva a cabo con el fin de tener una institución que garantice los intereses económicos privados, una normativa que sea uniforme y una aplicación igualitaria de las garantías expropiatorias en todo el territorio nacional.

#### **- RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL**

El Estado tiene atribuida la competencia sobre el “sistema de responsabilidad de todas las administraciones públicas”, en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.18 de la Constitución Española. Esta competencia va mas allá de establecer las bases en cuanto a la fijación de las mismas, pero eso no quiere decir que las Comunidades Autónomas no puedan establecer unos supuestos indemnizatorios distintos, siempre respetando a la normativa común.

La legislación del Estado en cuanto a este ámbito es la Ley de Expropiación Forzosa, aprobada el 16 de diciembre de 1954.

Las Comunidades Autónomas disponen conforme a lo dispuesto en el artículo 47.3.4 de “la competencia compartida para determinar el procedimiento y establecer los supuestos en los que se pueden originar responsabilidad con relación a las reclamaciones dirigidas a la Comunidad, de acuerdo con el sistema general de responsabilidad de todas las Administraciones públicas”.

#### **- FIGURAS JURIDICO-PRIVADAS**

Las Comunidades Autónomas tienen la facultad de añadir a su legislación aquellas figuras jurídico-privadas que sean necesarias para ejercer sus competencias, siempre y cuando respetando lo dispuesto en el artículo 149.1. 6 de la C.E. Éste dice que “la Legislación mercantil, penal y penitenciaria; legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas”, son competencia exclusiva del Estado, al igual que en el artículo

149.1.8 se especifica la competencia exclusiva por parte del Estado de la legislación civil.

Si las Comunidades Autónomas articulan legítimas políticas propias dentro de su territorio, pueden llevar a cabo técnicas y efectos del Derecho privado de manera instrumental.

#### **4. COMPETENCIAS SOBRE ECONOMÍA**

Existe una tendencia a centralizar las decisiones de política económica, y lo hemos podido comprobar a la hora de aplicar e interpretar la jurisprudencia de la competencia del Estado cuando se establecen las bases y la coordinación de la planificación de la actividad económica.

El Estado ha establecido medidas con mayor nivel determinando la política en relación con cualquier sector de la actividad económica, independientemente de su naturaleza. Así, el ejercicio de las competencias autonómicas sobre actividades económicas queda dentro de marco de la normativa y actuaciones aprobadas por el Estado, en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.13 de la C.E. Éste dice que el Estado tiene competencia exclusiva en establecer las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica. Es decir, establecer medidas de fomento destinadas a actividades económicas sobre las que las Comunidades Autónomas son titulares, tales como elementos principales como financiación, objeto, beneficiarios, etc. Y las Comunidades Autónomas regulan los aspectos en cuanto a la organización y procedimiento, y a la ejecución y gestión.

En cuanto a las competencias exclusivas de las Comunidades en esta materia son en la ordenación administrativa de la actividad comercial, la regulación de los calendarios y horarios comerciales, desarrollar las condiciones y especificación de los requisitos administrativos necesarios para ejercer la actividad comercial, la regulación administrativa de todas las modalidades de venta y formas de prestación de la actividad comercial, la clasificación y la planificación territorial de los equipamientos comerciales, establecer y ejecutar las normas y los estándares de calidad relacionados con la actividad comercial, adoptar medidas de policía administrativa con relación a la disciplina del mercado y la ordenación administrativa del comercio interior.

También tiene competencias exclusivas tales como el régimen de las nuevas tecnologías relacionadas con la sociedad de la información y del conocimiento; el fomento, la regulación y desarrollo de las actividades y empresas de artesanía; fomento, ordenación y organización de cooperativas y entidades de economía social; y la promoción de la competencia de los mercados respecto de las actividades económicas que se realizan principalmente en Andalucía y el establecimiento, regulación de un órgano independiente de defensa de la competencia.

En el artículo 58.2 del Estatuto de Autonomía dice que “la Comunidad Autónoma de Andalucía asume competencias exclusivas de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general, y en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y 149.1.11 y 13 de la Constitución de las siguientes materias”:

- Fomento y planificación de la actividad económica en Andalucía
- Sector Público económico de la Comunidad Autónoma
- Industria (excepto las competencias del Estado)
- Defensa de los derechos de los consumidores, Regulación de los procedimientos de mediación, información y educación en el consumo y aplicación de reclamaciones
- Autorización para crear y organizar los mercados de valores y centro de contratación ubicados en Andalucía, y supervisión de los mismos.

Como hemos mencionado anteriormente, y basándonos en el artículo 58 del Estatuto de Autonomía, la Comunidad Autónoma desarrolla y gestiona la planificación general de la actividad económica, que incluye desarrollar los planes del Estado, planificar de acuerdo con lo que se establece en el artículo 222 del Estatuto, y por último, la gestión de los planes, incluyendo los fondos y recursos con origen del Estado.

En relación al apartado número cuatro del referente artículo de actividad económica, la Comunidad Autónoma también lleva a cabo competencias ejecutivas en la reserva al sector público de recursos o servicios esenciales, ferias internacionales que se celebren en Andalucía, propiedad intelectual e industrial, control, metrología y contratos de metales, y por último, la defensa de la competencia en el desarrollo de las actividades económicas que interfieran a la competencia del mercado en un ámbito que no supere al territorio de Andalucía.

Una vez que se han reflejado todas las competencias en esta materia podemos observar que se han producido novedades desde la aprobación de la última reforma de 2007 del Estatuto de Andalucía, tales como una mayor precisión en las competencias exclusivas relativas al comercio interior, a los mercados y actividades comerciales. También se ha llevado a cabo una predicción concreta de

la promoción de la competencia en los mercados respecto de las actividades económicas y en establecer y regular un órgano independiente de defensa de la competencia. Finalmente, se ha hecho una previsión específica y sistemática de competencias en el desarrollo y la gestión de la planificación general de la actividad económica.

Además de la actividad económica existen otras competencias dentro de la competencia sobre economía, relativas a la Agricultura, Ganadería, Pesca, Aprovechamientos agroforestales, Desarrollo rural y Denominación de calidad, en la que Andalucía cuenta con una competencia exclusiva en estas materias, pero de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general y de acuerdo con lo establecido en la Constitución. En el artículo 48.3 del Estatuto se describe las actividades y sectores de la actuación económica que compone la materia de agricultura, ganadería y desarrollo rural, y en el 48.2, se recoge las competencias en materia de pesca marítima y recreativa en aguas interiores y otras actividades desarrolladas en el medio acuático.

En relación a las Energías y minas, que son objeto de actividad económica, en el artículo 49.2 se recoge la regla general en esa materia, que queda como objeto de competencia de la Comunidad Autónoma según lo dispuesto en la Constitución Española, pero no se especifica si es compartida o exclusiva, lo que si podemos saber es que tiene la aspiración de ser exclusiva, pero la realidad de ser compartida.

En cuanto a la competencia del Agua, el artículo 50 del Estatuto distingue el régimen de competencias, según que las aguas transcurran íntegramente por el territorio de Andalucía, o sean comunitarias. Es una competencia exclusiva sobre los recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, o las aguas subterráneas, minerales y termales, siempre y cuando pertenezcan a Andalucía. También se regula la participación de los usuarios, la garantía del suministro, la regulación parcelaria, etc.

La Vivienda, urbanismo, la ordenación del territorio es otra de las competencias que inciden claramente en la economía, en el artículo 56 del Estatuto se describe el contenido de la Comunidad Autónoma sobre la vivienda, a pesar de que el Estado ha intervenido estableciendo y regulando los elementos fundamentales de medidas de fomento, sobre todo en las viviendas de protección oficial. Pero la

Comunidad Autónoma tiene la competencia exclusiva en la ordenación del territorio y el litoral y se detallan las actividades que estas competencias incluyen. Sobre transportes y comunicaciones en el artículo 64 se definen las competencias exclusivas y la de ejecución en relación a la misma. Andalucía tiene competencia exclusiva en cuanto a la red viaria de la misma Comunidad Autónoma, el transporte terrestre de personas y mercancías por carretera, ferrocarril cable o cualquier otro medio, centros de transporte logística y distribución y puertos de refugio, puerto y aeropuertos deportivos y demás infraestructuras del transporte situadas en el territorio de Andalucía.

Además de las competencias sobre economía que he mencionado existen otras tales como Salud, Sanidad y Farmacia, Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir, Transportes y Comunicaciones, Publicidad, Turismo, Cajas de Ahorro, Entidades de Crédito, Bancos, Seguros y Mutualidades no integradas en el sistema de Seguridad Social, Juego, Denominaciones de origen, todas ellas regulados en el Estatuto de Autonomía.

## **5. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA**

Supone una novedad incorporadas en la Ley 2/2007, de 19 de Marzo la inclusión de este apartado, ya que el Estatuto aprobado anteriormente en 1981, dedicaba tres artículos en Título Preliminar relativos a esta materia. Uno de los motivos de no incluir este apartado, fue la dificultad que suponía fijar la Capital de Andalucía y la relación de la Junta de Andalucía y las Diputaciones Provinciales.

En el nuevo Estatuto, se ha sacado la organización territorial del Título Preliminar y se ha destinado un título específico que regule las disposiciones relativas a los municipios, provincias y comarcas.

El artículo 89 del Estatuto de Andalucía de 2007, dispone que “Andalucía se organiza territorialmente en municipios, provincias y demás entidades territoriales que puedan crearse por ley”.

### **I. LA CAPITAL DE ANDALUCÍA**

En un primer momento, se optó por no incluir en la primera redacción del Estatuto el nombre de la Capital de Andalucía, para decidirlo en un momento posterior, para que esta decisión no pudiera afectar al resultado del referéndum o distorsionar las elecciones autonómicas.

Finalmente, el artículo determinó que la “la Capital de Andalucía, sede del Gobierno y del Parlamento, será la ciudad que decida éste, por mayoría de dos tercios en su primera sesión ordinaria.

En 1992, el 30 de junio Sevilla fue declarada Capital de Andalucía por el Parlamento y Granada, fue investida capital jurídica. En el actual Estatuto, en el artículo 4 referente a las capitalidades y sedes se dice que “la capital de Andalucía es la ciudad de Sevilla, sede del Parlamento, de la Presidencia de la Junta y del Consejo de Gobierno, sin perjuicio de que estas instituciones puedan celebrar sesiones en otros lugares de Andalucía de acuerdo con lo que establezcan, respectivamente, el Reglamento del Parlamento y la ley”. Como hemos podido comprobar el Estatuto también da la posibilidad de fijar la sede de otras instituciones de la comunidad en “distintas ciudades”.

## II. LOS MUNICIPIOS

En el artículo 91 de la Ley 2/2007 dice que “el municipio es la entidad territorial básica de la Comunidad Autónoma y éste goza de personalidad jurídica propia y plena autonomía en el ámbito de sus intereses”.

La Administración Local es un mandato del artículo 149.1.18 de la Constitución Española y por tanto es una materia compartida entre el Estado, al que le corresponde establecer las bases, y la Comunidad Autónoma, le pertenece la legislación de desarrollo.

El Municipio se califica como una entidad territorial básica y destaca de su constitución, la población que la convierte en un ente público a nivel territorial de primer grado, frente a la provincia, que estaría compuesta por la agrupación de los mismos.

Los órganos representativos de los municipios tienen atribuida el Gobierno y la Administración del régimen local y estos se caracterizan por tener el principio de suficiencia financiera, reflejado en el artículo 142 de la Constitución.

Los municipios deberán de disponer de los medios suficientes para llevar a cabo las funciones que le han sido atribuidas por ley y se sustentaran de los tributos propios y de la participación de los mismos en los del Estado y de las Comunidades Autónomas.

En cuanto a las legislaciones que regulan en el ámbito de los municipios, podríamos destacar la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y la ley 7/1983, de 27 de Julio, que regula los presupuestos y los procedimientos para realizarlos, pero en cuanto a la alteración de los Municipios se regula en la legislación autonómica.

Los Municipios disponen de la capacidad de autoorganización, siempre y cuando respetando lo que se haya establecido en la legislación en materia de organización y funcionamiento municipal, además del sometimiento a la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma.

Por lo que se refiere a las competencias de los Municipios en el artículo 92 del Estatuto se enumeran las siguientes competencias de los Ayuntamientos:

- Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística
- Planificación, programación y gestión de viviendas y participación en la planificación de la vivienda de protección oficial

- Gestión de los servicios sociales comunitarios
- Ordenación y prestación de los siguientes servicios básicos: abastecimiento de agua y tratamiento de aguas residuales, alumbrado público, recogida y tratamiento de residuos, limpieza viaria, prevención y extinción de incendios y transporte público de viajeros
- Conservación de vías públicas urbanas y rurales
- Ordenación de la movilidad y accesibilidad de personas y vehículos en las vías urbanas
- Cooperación con otras Administraciones públicas para la promoción, defensa y protección del patrimonio histórico y artístico andaluz
- Cooperación con otras Administraciones públicas para la promoción, defensa y protección del medio ambiente y de la salud pública.
- La regulación de las condiciones de seguridad en las actividades organizadas en espacios públicos y en los lugares de concurrencia pública
- Defensa de usuarios y consumidores
- Promoción del turismo
- Promoción de la cultura, así como planificación y gestión de actividades culturales
- Promoción del deporte y gestión de equipamientos deportivos de uso público
- Cementerio y servicios funerarios
- Las restantes materias que con este carácter sean establecidas por las leyes

El artículo 93 hace una ampliación de las competencias locales, ya que permite que el Parlamento de Andalucía regule mediante ley aprobada por mayoría absoluta, la transferencia y la delegación de competencias en los Ayuntamientos. Todos estos contando con la imprescindible suficiencia financiera para poder desarrollarla y respetando los principios de legalidad, responsabilidad, transparencia, coordinación y lealtad institucional.

Por último, decir que existe en la regulación estatutaria de los municipios, un mandato para que el legislador regule un órgano mixto con representación de la Junta de Andalucía y de los Ayuntamientos andaluces, y su función será de diálogo y colaboración institucional, consultando en la tramitación parlamentaria de las disposiciones legislativas y planes que afecten de forma específica a las Corporaciones Locales.

### **III. LAS PROVINCIAS**

Son Entidades Locales con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios, y una división territorial para el cumplimiento de las funciones del Estado, y cualquier alteración de la misma se deberá de aprobar por las Cortes mediante ley orgánica. Además constituye un ámbito territorial para el desarrollo y gestión de las competencias y funciones de la Comunidad Autónoma. La provincia se encuentra consagrada en el artículo 137 de la Constitución Española, con el que no se hace alusión expresamente a la autonomía de estas, a diferencia de la proclamación que, se lleva en el artículo 140 de la Constitución en relación con los Municipios.

En nuestra Carta Magna se define a las provincias como elementos estructurales del modelo de Estado que conforma, y se le otorga una garantía institucional en una fortaleza indisponible o núcleo esencial que ha de ser respetado tanto por el Estado como por los poderes Autonómicos. Esta garantía institucional no define un contenido concreto en cuanto a las competencias, de la que se encarga la ley, mediante la especificación de las competencias que corresponde a las provincias. Se dispone un límite para el legislador, tanto estatal como autonómico, y se le debe de reconocer a las provincias un mínimo competencial, sin el cual no tendría los caracteres que la hacen ser una institución. Estas competencias se deberán de especificar y graduar teniendo en cuenta la relación entre los intereses locales y supralocales en los asuntos que interfieran a la provincia y, sin más límites que los que establece la propia Constitución.

La provincia se regula en el artículo 96 del Estatuto y en él se dice que el Gobierno y la Administración de la provincia corresponderán a la Diputación Provincial, como órgano representativo de la misma. Además se dice que dicha Diputación Provincial corresponden:

- La gestión de las funciones propias de la coordinación municipal, asesoramiento, asistencia y cooperación con los municipios, especialmente los de menor población que requieran de estos servicios, así como la posible prestación de algunos servicios supramunicipales, en los términos y supuestos que establezca la legislación de la Comunidad Autónoma
- Las que con carácter específico y para el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia le vengan atribuidas por la legislación básica del Estado y por la legislación que dicte la Comunidad Autónoma en desarrollo de la misma.
- Las que pueda delegarle para su ejercicio la Comunidad Autónoma, siempre bajo la dirección y el control de ésta

#### **IV. LAS COMARCAS**

El artículo 152 de la Constitución Española otorga la posibilidad a los Estatutos de agrupar municipios para establecer “circunscripciones territoriales propias, que gozaran de plena personalidad jurídica”.

Sin embargo, el artículo 97 del Estatuto de Andalucía define a la comarca como una agrupación voluntaria de municipios limítrofes con características geográficas, económicas, sociales e históricas afines.

La creación de las comarcas se podrá regular por Ley del Parlamento de Andalucía, al igual que el establecimiento de competencias. Esta autorización resalta el carácter voluntario de la agrupación de municipios que originan la comarca, ya que sería una alternativa a pequeños municipios sin ninguna viabilidad económica por sí solos, es decir desaparece la exigencia de que las comarcas estén integradas por municipios de una misma provincia.

La LRBRL regula en el artículo 42, la posibilidad de crear comarcas agrupando a municipios de más de una provincia, siempre y cuando respetando lo dispuesto en el Estatuto de la Comunidad Autónoma.

Por lo tanto, los elementos esenciales para crear una comarca son, por un lado, que existan los municipios que formen parte de ella, sean o no de la misma provincia, sean limítrofes y estén vinculados por características afines desde el

punto de vista geográfico, económico, social e histórico; y por otro lado, que esta creación sea aprobada por los Ayuntamientos afectados.

## **V. LAS HACIENDAS LOCALES**

Para hablar del concepto de Haciendas Locales debemos hacer mención a las facultades que tienen atribuidas las mismas, en cuanto al establecimiento, regulación, gestión, recaudación de tributos y la posibilidad de obtener otros ingresos, para disponer de los medios y fondos suficientes para satisfacer las necesidades públicas de la entidad local.

La actividad de las Haciendas Locales está orientada en torno a dos aspectos, la obtención de ingresos y por otro lado, la aplicación de los ingresos para satisfacer las necesidades.

Se recoge en la propia Constitución en el artículo 142 que “Las Haciendas Locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas”.

Los recursos de las entidades Locales son los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado, los tributos propios (tasas, contribuciones especiales e impuestos), la participación de los tributos en los del Estado y las Comunidades autónomas, las subvenciones, los ingresos percibidos en concepto de precios públicos, el producto de las multas y sanciones, y las demás prestaciones de Derecho público.

## **VI. LA LEY DE RÉGIMEN LOCAL ANDALUZA**

El artículo 98 del Estatuto de Autonomía de Andalucía dice que “una ley de régimen local, en el marco de la legislación básica del Estado, regulará las relaciones entre las instituciones de la Junta de Andalucía y los entes locales, así como las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Comunidad Autónoma, incluyendo las distintas formas asociativas mancomunales, convencionales y consorciales, así como cuantas materias se deduzcan del artículo 60 del Estatuto.”

Se preveía un ámbito de regulación respecto a esta Ley más grande, ya que al abarcar tanto la esfera cooperativa como la competencial, se ciñe a la regulación de las fórmulas de colaboración interadministrativa entre entes locales y entre ellos y la administración autonómica, así como las distintas formulas asociativas que pueden establecerse entre ambas.

No se hace ninguna remisión a la regulación de aspectos esenciales del régimen local, en todos los aspectos no básicos establecidos por la Ley Reguladora de Bases de Régimen local y la normativa que la desarrolla.

Podemos destacar como leyes vigentes en el ordenamiento autonómico andaluz, que regulan materias concretas son la Ley 3/1983, de Organización Territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía; la Ley 11/1987, de 26 de Diciembre, reguladora de las Diputaciones Provinciales con la Junta de Andalucía, la ley 3/1988, de 3 de Mayo, de creación del Consejo Andaluz de Municipios.

Un aspecto esencial de la ley de Régimen Local es que hay que tener en cuenta las distintas características demográficas, funcionales, organizativas, de dimensión y de capacidad de gestión de los diferentes ámbitos locales.

Por último, vamos a destacar que la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre del Tribunal Constitucional, regula los conflictos en defensa de la autonomía local que pueden promover los municipios y provincias, en los términos que se establecen en el artículo 75 ter, en relación con normas del Estado con rango de Ley, o disposiciones con rango de ley de las Comunidades Autónomas, que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada.

## **VII. PRINCIPIOS GENERALES DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE LA COMUNIDAD AUTONOMA EN EL NUEVO ESTATUTO**

El artículo 90 enuncia, junto con el 98 del la Ley 7/2007, las reglas que se deben de aplicar en el funcionamiento de la organización territorial de Andalucía.

Algunos principios habían tenido anteriormente reconocimiento formativo en relación con el funcionamiento y relaciones de las Administraciones Públicas en general, pero otros principios se habían emitido por doctrina y jurisprudencia en relación con el ámbito local y adoptando carta de naturaleza normativa a través del reconocimiento estatutario.

Resulta necesario destacar el principio de lealtad institucional, ya que en el plano concreto de las relaciones interadministrativas inspiradas en los principios de información mutua, coordinación, colaboración, respecto a los ámbitos competenciales, tiene una transcendencia necesaria.

La diferencia entre descentralización y desconcentración es que el primero, supondría crear una persona jurídica diferente a la que le atribuirían competencias específicas, que sería la descentralización funcional; y la descentralización territorial, sería lo mismo, pero competencias genéricas en cuanto a un determinado territorio. El municipio carece capacidad descentralizadora de carácter territorial, en la medida en que concierne a las entidades locales menores, y la iniciativa para crear solo la tiene el ayuntamiento.

Por el contrario, la desconcentración sería la creación de entes instrumentales supervisada, es decir a efectos de gestionar servicios públicos municipales en la normativa básica estatal. Por ejemplo, las Juntas Municipales de Distritos, como órgano territorial de gestión desconcentrada, con la organización y funciones y competencias que el Ayuntamiento les confiere.

Otro principio es el de autonomía territorial, en el ámbito de las relaciones que se desarrollan entre los diferentes entes territoriales, por la necesidad de determinar los espacios materiales sobre los que se proyectan títulos competenciales y para buscar fórmulas de colaboración compatibles con las potestades y funciones que derivan de la autonomía política.

El principio de subsidiariedad actúa en dos ámbitos, en primer lugar en las relaciones entre individuos y el poder público y, en segundo lugar, como principio organizativo del poder público. Este se reconoce en el artículo 4.3 de la Carta Europea de la Autonomía local conforme el cual, el ejercicio de competencias públicas tiene que afectar preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos, y al otorgamiento de una competencia a otra autoridad, que solo se podría hacer por la Constitución o Ley. Existen límites a este principio, por razones de eficacia o eficiencia a la hora de gestionar los asuntos públicos o por la naturaleza de los mismos, en el que se pueda limitar la vigencia de aquel, es decir que se incline por el poder público más próximo al ciudadano.

Por último, un principio que no se reconoce expresamente en el Estatuto, pero si se incorpora en el artículo 98.2 del mismo, el principio de diferenciación, “la Ley de régimen local tendrá en cuenta las diferentes características demográficas,

geográficas, funcionales, organizativas, de dimensión y capacidad de gestión de los distintos entes locales”. Este principio demandó un régimen local flexible que se ajustara a la diversa realidad y circunstancias de los municipios existentes en el ámbito de la Comunidad Autónoma.

El Estatuto, como se indica en el artículo 90, enuncia como principios generales de organización territorial, aquellos que se han encontrado en la norma fundamental son el de cooperación, desconcentración, descentralización, responsabilidad, suficiencia financiera, y coordinación.

Para el conjunto de estos principios de la organización territorial queda sujeto a la plasmación que en cada caso lleve a cabo el legislador sectorial autonómico.

## **6. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DE ANDALUCÍA**

### **I. EL PARLAMENTO DE ANDALUCIA**

Es un órgano que representa al pueblo andaluz y está dotado de naturaleza política, también puede recibir el nombre de asamblea, pero en Andalucía se le añadió la denominación de Parlamento. En el Estatuto de autonomía se regula en el Capítulo I, compuesto de los artículos 100 a 107, referentes a este Parlamento de Andalucía.

Su elección es por sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, de acuerdo con un sistema de representación proporcional asegurando la representación de las distintas zonas del territorio, ya que el propio Estatuto de Autonomía confiere a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva para constituir sus instituciones de autogobierno, en cuanto a las normas y procedimientos del régimen electoral general.

Como se regula en el artículo 125.1 de la Constitución Española, la elección se realizara con criterios de representación proporcional, requiriendo la mayoría absoluta para su aprobación y se determinaran aspectos tales como la regulación de la convocatoria de elecciones, el procedimiento y sistema electoral, el método de distribución, de los escaños, las causas de inelegibilidad e incompatibilidades, las subvenciones y gastos electorales y su control.

Las elecciones tendrán lugar entre los treinta y setenta días posteriores a la finalización del mandato anterior y la convocatoria de las mismas se hará por Real Decreto del Presidente de la Junta de Andalucía, con la correspondiente publicación en el B.O.J.A, y en ella se determinará la fecha de celebración de las elecciones, la fecha de la sesión constitutiva del Parlamento y el número de Diputados que se tengan que elegir en cada circunscripción. La circunscripción electoral es la provincia y ninguna de las mismas podrá tener más del doble de diputados que otra. La forma de convertir los votos en escaños es mediante el método de la Ley D'hondt, no teniendo en cuenta para el reparto aquellas candidaturas que no hayan alcanzado al menos un 3% de los votos válidos.

En cuanto al derecho de sufragio activo, serán electores todos los mayores de 18 años que gocen plenamente de sus derechos políticos y tengan la condición de andaluces, disfrutando de la vecindad de alguna de los municipios de Andalucía.

El derecho de sufragio pasivo, significa que serán legibles todos los ciudadanos que tengan la condición de electores y no se encuentren inmersos en alguna causa de inelegibilidad de las que están previstas en las leyes electorales generales o autonómicas. Una condición indispensable para poder votar es estar inscrito en el censo electoral.

El Reglamento del Parlamento Andaluz reconoce a los Diputados una serie de facultades genéricas de actuación, el derecho que permite materializar la función parlamentaria, orientados a conformar la voluntad del órgano y el derecho ordenado a conseguir la libre conformación de la voluntad del Diputado. Asimismo tiene reconocidos una serie de deberes, tales como el deber de asistencia a las sesiones del Pleno y de las Comisiones que formen parte, el deber de adecuar su conducta al Reglamento; el deber de guardar secreto de los asuntos que reglamentariamente tengan tal carácter; el deber de no prevalerse de la condición de Diputado en las relaciones privadas de carácter mercantil, industrial o profesional no en colaboraciones con terceros en actividades ante la Administración que puedan reportarle lucro; el deber de cumplimentar el Registro de Intereses; el deber de observar las normas sobre incompatibilidades establecidas en la Constitución, el Estatuto y las Leyes.

El trabajo parlamentario está sujeto a unos procedimientos, es decir a unos requisitos de validez y eficacia de sus actos, y la labor del mismo está condicionada por los acontecimientos políticos de la vida cotidiana, las expectativas y demandas ciudadanas y por lo conflictos sociales que se producen. Éste se estructura en la legislatura, es decir en el tiempo en el que se haya permanecido en vigor el mandato de los parlamentarios, iniciado el día de la elección hasta que se produce la entrada en vigor del Decreto de Disolución.

El período de sesiones es el tiempo ordinario en el que habitualmente se convocan las reuniones de los órganos parlamentarios, y en la ley se establece que el periodo ordinario serán dos por años y duraran ocho meses como mínimo.

El Parlamento de Andalucía se compondrá de un mínimo de 109 de diputados, distribuidos a cada provincia un mínimo inicial de 8 diputados, los 45 restantes se distribuyen por provincias en proporción a su población. Este goza de plena autonomía reglamentaria, presupuestaria, administrativa y disciplinaria, y la organización y el funcionamiento se adecuarán según lo previsto en el Reglamento, a partir de lo dispuesto en el Estatuto.

Esta asamblea está compuesta por los siguientes miembros, el presidente, la mesa, la Junta de portavoces, las comisiones, el pleno y la Diputación permanente y sus funciones son las siguientes:

- La función legislativa en las materias que son de su competencia, como elaborar y aprobar leyes, además de la posibilidad de que se deleguen en el Consejo de Gobierno la potestad de dictar normas con rango de Ley para formar o refundir textos articulados.
- La función presupuestaria, es decir examen, enmienda y aprobación de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma.
- Convalidar los decretos-leyes que dicte el Consejo de Gobierno y, en su caso, tramitar por el procedimiento de urgencia establecido en el artículo 110 del Estatuto de Autonomía.
- Verificación de la existencia y mantenimiento de la confianza parlamentaria de la que aparece el Ejecutivo y por la cual éste se mantiene gobernando y se produce en la investidura del Presidente de la Comunidad y en la eventual exigencia de responsabilidad política al Gobierno, a través de una cuestión de confianza o una moción de censura.
- La dirección política, es decir la actividad de impulso de la acción política y de gobierno alentando en torno a los objetivos de política del Consejo de Gobierno y de la Administración.
- El control ordinario de la acción de gobierno y de la Administración, a través de preguntas, interpretaciones, comisiones de investigación, etc.
- La potestad de establecer y exigir tributos, la autorización de emisión de deuda pública.
- La apreciación de la incapacidad del Presidente de la Junta.
- La presentación de proposiciones de Ley al Congreso de los Diputados.
- La autorización al Consejo de Gobierno para obligarse en los convenios y acuerdos de colaboración con otras Comunidades Autónomas.
- Aprobar los planes económicos y el examen y aprobación de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma.
- Control de las empresas públicas andaluzas y de los medios de comunicación social dependientes de la misma.
- Interponer los recursos de inconstitucionalidad y la personación en los procesos constitucionales.

- Designar a los Senadores y Senadoras que correspondan a la Comunidad Autónoma.

Además de estas funciones genéricas y específicas, le corresponderán todas las que se deriven de la Constitución, del Estatuto y del resto del ordenamiento jurídico.

## **II. EL PRESIDENTE DE LA JUNTA**

Es el jefe del poder ejecutivo de Andalucía y es elegido por los miembros del Parlamento y responde políticamente ante el mismo, debido a las funciones propias de la presidencia del conjunto institucional autónomo y por el hecho de que la elección del presidente es casi directa por la intermediación de distintos factores políticos.

En cuanto al proceso de investidura del presidente hay que decir que lo elige el Parlamento y este procedimiento expresa la decisión de la Cámara de otorgar la confianza al Presidente y ésta cámara comprueba si el candidato dispone de un programa respaldado por una mayoría necesaria para gobernar.

El presidente del Parlamento tendrá que consultar a los portavoces elegidos por los grupos políticos representados en la Cámara y propondrá a un candidato a la presidencia de la Junta de Andalucía. Este candidato que ha sido propuesto deberá de presentar su programa de gobierno al Parlamento, es decir explicar su programa político.

Uno de los requisitos es que el Presidente debe obtener la mayoría absoluta en la primera votación, para ser investido como presidente. Si no la obtiene, veinticuatro horas después se realizara una nueva votación en la que deberá de obtener mayoría simple, y así mismo en las sucesivas votaciones.

Si tras dos meses no se ha producido la investidura de ninguno de los candidatos, debido a que no se ha obtenido la mayoría necesaria, se producirá la disolución del Parlamento y el Presidente en funciones convocará nuevas elecciones.

Si por el contrario se obtiene la mayoría necesaria, el presidente será nombrado por el Rey y se designarán los miembros del Consejo de Gobierno, distribuyéndoles las funciones ejecutivas.

Existe la posibilidad de que el Presidente delegue temporalmente funciones ejecutivas, es decir, las que le corresponde como Presidente del órgano colegiado del Gobierno Andaluz, en uno de los Vicepresidentes o Consejeros.

El Presidente tiene prohibido ejercer alguna actividad laboral, profesional o empresarial, ya que su actividad como Presidente requiere concentrar toda la dedicación y la fuerza política en el ejercicio de tan alto cargo, para evitar que se pueda producir una colisión de intereses con los generales.

El artículo 117.1 del Estatuto de Autonomía dice que el Presidente “dirige y coordina la actividad del Consejo de Gobierno, coordina la Administración de la Junta de Andalucía, designa y separa a los Consejeros y ostenta la suprema representación de la Comunidad Autónoma y la ordinaria del Estado en Andalucía”.

En cuanto a las funciones del Presidente de la Junta de Andalucía, podemos destacar las siguientes:

- Como representante supremo de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de carácter institucional entendido desde dos perspectivas, la simbólica y la jurídica. El presidente de la Junta simboliza la unidad del conjunto institucional autonómico, colocándose en el punto de vista similar al del Jefe de Estado. Tiene la facultad de expresar la voluntad de la Comunidad en las relaciones de máximo nivel que tenga con el Estado, con el resto de las Comunidades Autónomas u otro tipo de organizaciones. Es decir representa a la Comunidad Autónoma respecto al Estado o con otras Comunidades Autónomas.

En cuanto a la representación jurídica, quiere decir que el Presidente es supremo representante legal de la Comunidad Autónoma como persona jurídica, esto es representa a una institución de gobierno como un conjunto en las relaciones jurídicas en las que la Comunidad intervenga globalmente.

- Como representante ordinario del Estado en la Comunidad Autónoma, esta se entiende en cuanto al Estado-Comunidad, es decir representa en la Comunidad Autónoma la unidad del ordenamiento estatal como un conjunto. Al presidente le corresponde promulgar en nombre del Rey las leyes de Andalucía y ordenar que se publiquen en el B.O.J.A y en el B.O.E, ordenar la publicación en el B.O.J.A del nombramiento del Presidente del Tribunal Superior de Justicia en Andalucía, y ordenar la publicación en el B.O.J.A del nombramiento Fiscal o la Fiscal Superior del TSJS.
- Como Jefe del Ejecutivo Autonómico, ya que es titular de poderes propios y exclusivos. El Estatuto le atribuye la función de determinar las directrices

generales de la acción de gobierno y asegurar la continuidad del mismo. Además nombra y separa libremente a los consejeros, distribuyendo entre ellos funciones ejecutivas.

Puede proponer por iniciativa propia o a solicitud de los interesados celebrar consultas populares en el ámbito de la Comunidad Autónoma sobre cuestiones de interés general en materias autonómicas o locales.

Tiene también la facultad de convocar nuevas elecciones si fracasara el proceso de investidura o disolución del Parlamento. Además puede decidir plantear una cuestión de confianza sobre su programa político o una declaración de política general, disolver el Parlamento y solicitar una reunión extraordinaria del mismo, además de todas las que establece la Ley del Gobierno.

Podemos destacar de la figura del presidente que éste puede cesar en su mandato por causas tales como renovación del Parlamento de Andalucía, tras la celebración de unas elecciones; por la aprobación de una moción de censura; por la pérdida de una cuestión de confianza; por dimisión; por incapacidad, por condena penal que inhabilite para desempeñar cargos públicos; y por fallecimiento del mismo Presidente.

### **III. EL CONSEJO DE GOBIERNO**

El Consejo de Gobierno se compone del Presidente, los Vicepresidentes y los Consejeros, y su función es llevar a cabo la dirección política de la Comunidad Autónoma, dirigir la Administración y desarrollar las funciones ejecutivas y administrativas de la Junta de Andalucía. Este surge de acuerdo con la estructura prevista en la Constitución española de 1978 para las Comunidades Autónomas constituidas por el procedimiento previsto en el artículo 151 de la misma.

Este es un órgano colegiado que en ámbito de sus competencias ejerce la dirección política, dirige y coordina la Administración y extiende las funciones ejecutivas y administrativas de Andalucía. Precisamente por su carácter de órgano colegiado, las decisiones tomadas en el mismo se adoptan por mayoría, pero existe una postura presidencialista que se sigue en las decisiones adoptadas por el Consejo de Gobierno y, llegarán al Parlamento a través de la iniciativa legislativa.

Además, es titular de la función ejecutiva tanto en la vertiente administrativa como en la política, siempre de acuerdo con los intereses específicos de la Comunidad Autónoma.

El Consejo de Gobierno debe actuar bajo el principio de solidaridad, del que se deduce la facultad de remoción de los Consejeros y estructurar los mecanismos que eviten que parezcan conflictos entre sus miembros.

En un ámbito más general, podemos decir que sus funciones son de dirección política y de naturaleza ejecutiva, como desarrollar el programa político del Gobierno, además de programar e impulsar los objetivos políticos de la Comunidad Autónoma, incluyendo una definición y gestión de los medios que serán necesarios para ejecutarlos.

Con respecto a sus capacidades normativas, le corresponde la posibilidad de dictar normas con rango de Ley, por un lado, por delegación para formular textos articulados o para refundir textos articulados, tales como decretos legislativos, y por otro lado, en el caso de una extraordinaria y urgente necesidad, el poder dictar decretos-leyes.

Otra de las funciones es ejercer la iniciativa legislativa, en virtud de la cual adopta proyectos de ley y los remite al Parlamento. También le corresponde la función de elaborar los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma, así como su remisión al Parlamento para su aprobación.

El ejercicio de la potestad reglamentaria, incluyendo aprobar los reglamentos para desarrollar y ejecutar las leyes es otra función, pero ésta tiene la particularidad de que el Consejo de Gobierno puede desarrollarla, según las competencias asumidas en el Estatuto, tanto leyes del Estado como autonómicas, teniendo en cuenta que el desarrollo de las leyes del Estado puede corresponder al Parlamento.

También le corresponderá decidir sobre la cuestión de confianza que el Presidente se proponga plantear ante el Parlamento y del mismo modo le corresponde deliberar previamente en el caso de que el Presidente de la Junta se proponga decretar la disolución del Parlamento.

También es competencia del Consejo de Gobierno las siguientes funciones:

- Adoptar acuerdos de interposición de recursos de inconstitucionalidad y planteamiento de los conflictos de competencia, y la personación en los procesos constitucionales ante el Tribunal Constitucional.

- Proponer conflictos de jurisdicción a los jueces y tribunales conforme a las leyes reguladoras de los mismos.
- Ejercer la potestad expropiatoria de acuerdo con la legislación estatal y autonómica vigente en la materia.
- La decisión sobre la solicitud de convocatoria extraordinaria del Parlamento.
- Adoptar las medidas necesarias para llevar a cabo los tratados y convenios internacionales que afecten a las materias atribuidas a la competencia de la Comunidad Autónoma.
- Suscribir convenios para celebración de actos de carácter cultural en otras Comunidades y Ciudades Autónomas.
- Autorizar los gastos de su competencia, aprobar la estructura de las Consejerías y crear, modificar o suprimir determinados órganos, así como el nombramiento y separación de altos cargos de la Administración.

Las causas del cese del Consejo de Gobierno y su regulación demuestran su vinculación y dependencia de la legitimidad democrática de la que el Presidente dispone por su designación en el Parlamento. Cuando cesa el Consejo de Gobierno y sus miembros, acaban en los supuestos de celebración de elecciones, pérdida en la cuestión de confianza, etc. y hasta que no se produzca la toma de posesión del nuevo Consejo de Gobierno, el saliente estará actuando en funciones. Los miembros del Consejo de Gobierno están sometidos a un estatuto que contiene precisas incompatibilidades con el puesto de miembro del Consejo de Gobierno. Este se determina por la Ley 6/2006 y prohíbe que se puede desempeñar cualquier actividad profesional, laboral o empresarial.

Además los Consejeros no tienen porque tener necesariamente la condición de parlamentario, pero si tiene acceso a las sesiones del Parlamento y la facultad de hacerse oír en las mismas conforme a los principios y prácticas del parlamentarismo, de acuerdo con lo establecido en el Estatuto y el Reglamento del Parlamento.

#### **IV. LAS RELACIONES ENTRE EL PARLAMENTO Y EL CONSEJO DE GOBIERNO**

Regulado en el capítulo V del Título IV del Estatuto de Autonomía, pero en el mismo no se incluyen todas las relaciones, las más frecuentes son las malas relaciones que hay entre ambos por el control ejercido por el Parlamento sobre el

Consejo de Gobierno, tales como la moción de censura, la cuestión de confianza o la disolución de la cámara.

Las relaciones entre el Gobierno en las Comunidades Autónomas y el Parlamento se han formado en tres tipos de relaciones, las que surgen de las funciones de dirección política, las que se forman de la función de información y control por el Parlamento a la acción del Gobierno y las que están destinadas a exigir responsabilidad política al Gobierno por el Parlamento o de las que la responsabilidad puede deducirse como consecuencia.

Son muy numerosas las relaciones que mantiene el Consejo de Gobierno con el Parlamento, además de las que se enuncian en el artículo 38 de la ley 6/2006, la colaboración en la función legislativa a través de presentar proyectos de ley o en los decretos legislativos, la orientación e impulso de la acción de gobierno y en la función presupuestaria, etc.

Nos centraremos en desarrollar los mecanismos de exigencia de responsabilidad política, como la moción de censura y la cuestión de confianza y en el estudio de la facultad del Presidente para disolver el Parlamento de forma anticipada. Estos mecanismos de responsabilidad tienen como finalidad introducir una serie de medidas cautelares, procedimientos, limitaciones en la Constitución y en los Estatutos, que permita dejar a la inestabilidad política que podría ocasionar dejar la exigencia de tal responsabilidad a la voluntad de los agentes políticos.

La cuestión de confianza se regula en el artículo 125 del Estatuto de Autonomía y este dice que “el Presidente de la Junta, previa deliberación del Consejo de Gobierno, puede plantear ante el Parlamento la cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general”. Esta se entenderá otorgada cuando la votación a favor de la misma sea mayoría simple de los Diputados.

Esta es muy distinta a la moción de censura, ya que en este caso la oposición parlamentaria no tiene porque exigir directamente responsabilidad, para destruir el gobierno, sino que el mismo presidente la puede plantear, si sabe que va a recibir apoyo y por lo tanto reforzaría su posición política. Si por el contrario, la confianza le fuese negada, se produce la exigencia de responsabilidad política indirectamente.

Esta cuestión de confianza permite al presidente de la junta comprobar el apoyo por parte de los parlamentarios, y es una atribución que únicamente tiene él y que por supuesto está sometida a unos límites formales.

Las consecuencias de la negación de la cuestión de confianza por el Parlamento supondría la dimisión del Presidente de la Junta en un plazo máximo de quince días de la sesión plenaria para elegir un nuevo presidente de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 118 del Estatuto de Andalucía. El objeto de la cuestión de confianza debe ser el programa político o una declaración de política general y no se permitirá la presentación en relación a un proyecto de ley. Finalmente se abre un período político en el cual el Consejo de gobierno cesa y permanece en funciones hasta que se produce la elección de un nuevo presidente y por consiguiente, se forma un nuevo Gobierno.

La moción de censura se encuentra regulada en el artículo 126 del Estatuto de Autonomía y este dispone de la posibilidad de que el Parlamento exija responsabilidad del Consejo de Gobierno mediante la adopción por mayoría absoluta. El efecto que se produce con la misma es la investidura automática como Presidente de candidato propuesto, y por lo tanto se forma un nuevo gobierno. Es el Parlamento el que toma la iniciativa por escrito motivado que firmará al menos una cuarta parte de los diputados y uno de los límites de este recurso es la necesidad de tener un candidato alternativo.

Se dará cuenta al presidente de la Junta y a los portavoces de los grupos parlamentarios de la misma, y en los dos días siguientes se podrán presentar mociones alternativas, y después se realizará un debate en el que intervendrán un firmante en defensa de la moción y el candidato para exponer su programa político.

Cinco días después se produce la votación, serán públicas por llamamientos en caso de que sean varias, por separado y por orden de registro, y la aceptación de una impide la votación de las siguientes. Si se obtiene mayoría suficiente se nombrará al candidato, si no, se establece un período en la el que no será posible volver a presentarla. Si la moción de censura no prosperase, no se permitirá firmar otra durante el mismo periodo de sesiones por parte de los signatarios.

Si el Parlamento adoptara una moción de censura, el Presidente presentará su dimisión ante el Parlamento y el candidato pasara a ser investido de la confianza de la cámara y será nombrado presidente por el Rey.

La responsabilidad política individual de los Consejeros se regula en el artículo 124 y dice que “el Consejo de Gobierno responde políticamente ante el Parlamento de forma solidaria, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada Consejero por su gestión”. Una cuestión importante en este ámbito es preguntarnos si es posible exigir responsabilidad directa de cada consejero por su gestión, y la respuesta es negativa por las siguientes razones. La primera, porque el Estatuto de autonomía dispone la responsabilidad política del Presidente ante el Parlamento, así como la responsabilidad de carácter solidario del Consejo de Gobierno, y por lo tanto no se menciona nada de la responsabilidad en sentido amplio por la gestión de los Consejeros considerados individualmente, así que se deja a salvo la misma, y además ésta debe ser objeto de control parlamentario. La segunda, que la competencia para designar y separar a los miembros del Consejo de Gobierno le corresponde en exclusiva al Presidente de la Junta y no existe una relación directa entre el Parlamento y los Consejeros, sino entre el Parlamento y el Consejo de Gobierno, por lo tanto no se puede exigir responsabilidad política solidaria entre el Parlamento y los Consejeros. La tercer y ultima, la inexistencia de un procedimiento estatutariamente dispuesto para llevar a cabo la responsabilidad política individual de los Consejeros.

La disolución del Parlamento es un mecanismo que puede ejercer el Presidente de la Junta para resolver situaciones de crisis con la cámara recurriendo a la decisión del electorado y además es una potestad que le permite manejar los tiempos de gobierno. Existen dos limitaciones a la disolución del Parlamento que establece el Estatuto de Autonomía, que no se podrá realizar la misma cuando esté presente una moción de censura y tampoco procederá una nueva antes de que haya pasado un año desde la anterior, excepto la disolución automática.

Es por lo tanto, una institución del sistema parlamentario que derribará al gobierno y en una situación que impida gobernar, dar paso a la disolución y celebrar unas nuevas elecciones que permitan decidir al electorado e iniciar un nuevo escenario político. Este mecanismo permite dar solución a una situación de

inestabilidad política continuada, a través del recurso al electorado cuando la oposición parlamentaria, sin querer o no pudiendo destruir a un gobierno debilitado débil políticamente, no le permite gobernar.

El presidente de la junta podrá decretar la disolución previa deliberación del Consejo de Gobierno y bajo su exclusiva responsabilidad, y el decreto en el que consta la disolución deberá de tener lugar en la fecha de las elecciones.

## **V. OTRAS INSTITUCIONES**

### **DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ**

Es una institución cuya misión es la defensa de los derechos y libertades comprendidos en el Título I de la Constitución Española y en el Título I del Estatuto de Autonomía. En la Constitución está regulado como Alto Comisionado de las Cortes Generales, al cual se le permite supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales. Sin embargo, el Estatuto de Autonomía, lo regula como comisionado del Parlamento, designado por este, para supervisar la actividad de la administración autonómica, dando cuenta al Parlamento.

La finalidad de esta institución es proteger los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente, es elegida por el Parlamento por mayoría cualificada y su organización, funcionamiento y duración de su mandato se regulará por ley.

Su carácter es unipersonal y está situada al margen de los partidos, y es políticamente independiente de cualquier presión parlamentaria o gubernamental, y su legitimidad proviene de una elección por mayoría cualificada de los representantes del pueblo andaluz.

Las funciones del Defensor del Pueblo están limitadas legal y estatutariamente y no dispone de competencias ejecutivas para actuar ante un determinado problema o poderes de control o para impedir o anular las actividades públicas irregulares. Este puede impulsar la actuación de quien tiene dichos poderes, bien denunciando ante el superior jerárquico, y sus funciones son de mediación ante la Administración y, de investigación de la actividad administrativa.

La Ley Orgánica 3/1981 del Defensor del Pueblo dispersa la competencia del Defensor del Pueblo nacional a la posibilidad de supervisar por sí mismo la

actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma, y se establece un procedimiento de coordinación con los Defensores Autonómicos, pudiendo solicitarle su cooperación. La colaboración de ambos defensores, tanto el nacional como el Autonómico es fundamental para conseguir el objetivo de mejor protección y defensa de los derechos por ambas instituciones. La diferencia entre ambos es que el Defensor del pueblo andaluz no tiene potestad para interponer ni el recurso de amparo ni el recurso de inconstitucionalidad.

El Defensor del Pueblo andaluz tiene un Estatuto personal que enumera las prerrogativas y garantías de los Comisionados autonómicos, y se les otorgan las prerrogativas de inviolabilidad e inmunidad y aforamiento especial ante el Tribunal Superior de Justicia.

Otra de las funciones del mismo es la investigación de las quejas recibidas con la labor constructiva de mejorar la Administración, a través de sugerencias y recomendaciones y realizar un análisis global de la situación y presentar el mismo ante el Parlamento, a través de las quejas individuales de los ciudadanos.

### **CONSEJO CONSULTIVO**

Según el artículo 129 del Estatuto de Autonomía es “el superior órgano consultivo del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Junta de Andalucía, incluidos sus organismos y entes sujetos a derecho público”.

Las Comunidades Autónomas tienen capacidad para crear, conforme a sus atribuciones de autoorganización, órganos consultivos propios igualados a las funciones que ha asumido el Consejo de Gobierno.

En Andalucía fue creado en el año 1993, considerado como una de las instituciones de autogobierno y referente en la organización institucional de la Comunidad Autónoma. El mismo tendrá que asegurar, en su configuración, organización y funcionamiento, la independencia, objetividad, cualificación y rigor técnico de los integrantes, que son condiciones indispensables para llevar a cabo sus competencias concretas, tales como velar por el acatamiento de la Constitución, el Estatuto de Autonomía y el resto del ordenamiento jurídico. Además de la función de controlar el respeto a la legalidad de las cuestiones sometidas a su dictamen, se añaden las que son de técnica legislativa y de localizar problemas a la hora de aplicar la parte práctica de las normas dictaminadas. Es decir, este órgano destacará las razones de legalidad, seguridad

jurídica, justicia y otros valores constitucionales que hayan de ser tenidos en el momento de realizar una modificación normativa en el futuro.

Con la funciones del mismo, se lleva a cabo un control para que la Administración ejerza sus funciones con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, y para que los intereses de los ciudadanos y los generales que representan la Administración, se consideren mejor servidos y más amparados. Este órgano destaca por su autonomía orgánica y funcional, ya que no está integrado en ninguna Consejería de la Administración Autonómica, y tampoco depende de ningún otro organismo de la Comunidad.

La intención del Estatuto de Autonomía de considerar al Consejo Consultivo, como una institución de autogobierno de la Comunidad Autónoma, es para ayudar al refuerzo de su posición institucional que ya se había producido en la práctica. Debido al incremento producido de la actividad del Consejo Consultivo, de las previsiones y la asunción de nuevas competencias, hace que el mismo siga creciendo.

Respecto a quien debe dictaminar sobre el Anteproyecto de Reforma del Estatuto de Autonomía, que se hizo en el Estatuto de 2007, es el Pleno del Consejo Consultivo.

En la actualidad, el Consejo Consultivo se rige por la Ley 4/2008, de 8 de abril, que ha modificado su composición y reforzado su posición institucional.

## **CÁMARA DE CUENTAS**

Este órgano ha sido creado por la autonomía financiera y presupuestaria de la Comunidad Autónoma, ya que ésta aprueba y gestiona un presupuesto propio. Es un órgano que controla el gasto y la gestión de los fondos, es decir el control externo de la actividad económica y presupuestaria de la Junta de Andalucía, de los entes locales y del resto del sector público de Andalucía.

Concretamente, las funciones son la de enjuiciamiento contable con carácter administrativo, y es una actividad ordenada a preparar la actividad jurisdiccional del Tribunal de Cuentas. En algunos casos, ejerce funciones de carácter consultivo y de fiscalización del sector público, y su forma es la de un órgano técnico funcional e independiente de la Asamblea, que se inserta como un órgano auxiliar y mantiene relaciones muy estrechas. A estos órganos se les atribuyen un papel muy parecido al del Tribunal de Cuentas respecto de las Cortes Generales, ya que

es un órgano auxiliar orgánico legislativo en el ejercicio del control político del Ejecutivo.

Fue la Ley Orgánica 8/1980, de 2 de Septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas y el artículo 1/1982 de 12 de mayo del Tribunal de Cuentas, los que dieron lugar al reconocimiento de la posibilidad de crear en todas las Comunidades Autónomas órganos de Control Externo de las cuentas públicas. La Ley 1/1988, de 17 de marzo, crea la Cámara de Cuentas de Andalucía, como un órgano técnico funcional y orgánicamente independiente del Parlamento de Andalucía al que corresponde la fiscalización externa de la gestión económica, financiera y contable de los fondos públicos de la Comunidad Autónoma. Aunque es independiente de la Asamblea Legislativa, es un órgano auxiliar de la misma y la relación con ella es muy estrecha, en aspectos tales como el nombramiento de sus miembros, presentación de informes, etc.

Una de las competencias más importantes de la Cámara de Cuentas es aprobar los informes de fiscalización, ya sean provisionales o definitivos. Los informes propios de su actividad son elevados al Parlamento Andaluz, además, son enviados a cada una de las instituciones fiscalizadas y publicados en el BOJA. También le corresponde el control del grado de cumplimiento de los objetivos propuestos en los programas presupuestarios y en las memorias de las subvenciones, créditos, avales y otras ayudas que se otorguen a personas físicas o jurídicas, y fiscalizar los contratos administrativos celebrados por los componentes del sector público. Por último, decir que asesora al Parlamento de Andalucía y puede desarrollar las actuaciones fiscalizadoras de la responsabilidad contable.

En cuanto a la estructura de este órgano, está dividido en tres departamentos de Fiscalización y en tres ámbitos de actuación que son la Administración General de la Junta de Andalucía, las Corporaciones Locales, y los Organismos y Empresas Públicas.

### **CONSEJO AUDIOVISUAL**

El origen de este órgano es la Constitución de 1978, en la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos, en el ejercicio de la exclusiva competencia de la Comunidad Autónoma sobre sus instituciones de autogobierno y en las de desarrollo legislativo y ejecutar el régimen de radiodifusión y televisión. Por lo

tanto, podemos decir que es un órgano muy reciente y fue creado por la Ley 1/2004, de 17 de diciembre, con la intención de establecer una autoridad independiente que se ocupara de velar por el respeto de los derechos, libertades y valores constitucionales y los establecidos en el Estatuto. Además de cumplir la normativa vigente en relación con los contenidos y publicidad audiovisuales, para poder dar una solución cuando se produjera un crecimiento desordenado en el sistema audiovisual andaluz.

En el Estatuto de Autonomía de Andalucía se incluye al Consejo Audiovisual como una institución de autogobierno y se declara una competencia del mismo, en relación con la protección de la infancia y la juventud, que se haya incluida en el artículo 4.6 de la Ley 1/2004. Se declara como una institución a medio camino entre las instituciones que integran la Junta de Andalucía y aquellas entidades de distintos tipos que forman parte de su administración, ya que no se podrá equiparar el Consejo Audiovisual, en cuanto a un ámbito institucional político y funcional a un organismo autónomo o una empresa pública.

Como conclusión en relación a éste, decir que un órgano que forma parte de la organización de la Junta de Andalucía, y que la simple existencia del mismo supone una garantía para la institución del Estatuto de Autonomía.

### **CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL**

Este fue creado por la Ley 5/1997 de 26 de noviembre, como un órgano colegiado de carácter consultivo para el Gobierno de La Comunidad Autónoma andaluza, tanto en materia económica como en materia social, actuando con autonomía e independencia en el ejercicio de sus funciones. Éstas son emitir informes con carácter preceptivo sobre los anteproyectos de leyes que regulen materias socioeconómicas y laborales, así como Proyectos de Decretos, excepto los de los Presupuestos y la realización de estudios, informes o dictámenes con carácter facultativo sobre asuntos económicos y sociales que hayan sido solicitados por el Consejo de Gobierno.

La relación de estudios a iniciativa propia es otra de sus funciones, y los dictámenes, estudios, informes y resoluciones procedentes del Consejo Económico y Social no vinculantes. Estos son informes coyunturales sobre la evolución anual de la Comunidad autónoma, en cualquiera de sus variables

socioeconómicas, que realiza, en forma de balance, como ha variado la economía andaluza desde que se inicio la publicación de estos Informes Socioeconómicos.

La creación del Consejo Económico y Social es el resultado del ejercicio de la competencia de su potestad autoorganizativa, con la función de promover la participación de los agentes sociales en la toma de decisiones en materias de este tipo.

Después de ser aprobado el Estatuto de Autonomía, el Consejo Económico y Social adquiere un rango estatutario a vaticinarlo como una institución de autogobierno.

RODRIGUEZ PIÑERO, define la función de éste como “un instrumento para reflexionar junto con temas que interesan a los interlocutores sociales propiciando el acercamiento y el dialogo, sin que por ello el Consejo Económico y Social desempeñe ninguna función de negociación o mediación”.

Al igual que el anterior, el Consejo Económico y Social es un órgano que adquiere rango estatutario y confiesa el fortalecimiento del autogobierno de la Comunidad Autónoma.

## **VI. LA ADMINISTRACION DE LA JUNTA DE ANDALUCIA**

Se regula en el capítulo VII del Estatuto de Autonomía e incluye artículos dedicados a los principios de actuación y competencias, la participación ciudadana, el principios de representación equilibrada de hombres y mujeres, función y empleos públicos, prestación de servicios y cartas de derechos, evaluación de políticas públicas y la Comunidad Autónoma como Administración pública. En este capítulo no solo se incluyen los principios generales, sino que además se recoge la aplicación directa de los principios del procedimiento administrativo para la garantía plena del ejercicio de los derechos fundamentales del ciudadano. Estos principios mencionados anteriormente, se proclaman con el fin de que se desarrollen al máximo en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía y para garantizar el pleno ejercicio de los derechos fundamentales.

La Administración de la Junta de Andalucía se debe de tener en cuenta como una institución, individual y distinta de la del Gobierno. Respecto a éste asume una posición subordinada y servicial y está unida al Gobierno, ya que es necesaria esta unión para poder ejercer sus funciones en el ámbito de la satisfacción de los

intereses generales y con sometimiento pleno a la ley y al Derecho. El nuevo Estatuto de Autonomía dice que la Administración Andaluza es una organización que se debe distinguir por el principio de legalidad, ya que el procedimiento administrativo no es otra cosa que un camino pensado para salvaguardar los derechos e intereses de los ciudadanos; eficacia, porque se puede exigir a la administración que ofrezca productos y servicios públicos de calidad; y por el principio de servicio, ya que la justificación de que exista una Administración se encuentra en el servicio de los intereses colectivos.

En cuanto a los principios bajo los que actúa la administración de la Junta de Andalucía, según el artículo 133, son eficacia, eficiencia, racionalidad organizativa, jerarquía, simplificación de procedimientos, desconcentración, coordinación, cooperación, imparcialidad, transparencia, lealtad institucional, buena fe, protección de la confianza legítima, no discriminación y proximidad a los ciudadanos, con sujeción a la Constitución, al Estatuto y al resto del ordenamiento jurídico.

En el artículo 134 se regula la participación ciudadana y este dice que la Ley regulará la misma y el acceso de los ciudadanos a la Administración de la Junta de Andalucía. La participación será a través de organizaciones o asociaciones, en las que se integren, en los procedimientos administrativos o en la elaboración de disposiciones que les pueda afectar.

También se regulará el Estatuto de los funcionarios públicos de la Administración de la Junta de Andalucía, el acceso al empleo público de acuerdo con el principio de mérito y capacidad.

En la Administración de la Junta de Andalucía existe un principio que requiere la presencia equilibrada de hombres y mujeres en el nombramiento de los titulares de los órganos directivos de la Administración andaluza. Esto es una medida para fomentar la igualdad entre hombres y mujeres, ya que casi siempre en la figura de los políticos ha predominado más la presencia del hombre.

Por lo tanto, la regulación que se hace de la Administración de la Junta de Andalucía en el Capítulo VII, progresa en la modernización de la Administración, dando respuesta a la responsabilidad que tiene el Estado de garantizar la prestación, es decir que la actividad de interés general sea satisfecha en condiciones adecuadas por el sector privado.

## CONCLUSIONES

Después de examinar a fondo la Administración de Andalucía, decir que en cuanto a su organización territorial, institucional y principios básicos es una copia o un duplicado de la Administración General del Estado, pero en un ámbito territorial más reducido, al cual se han aplicado peculiaridades adscritas a un territorio concreto.

En general cada Comunidad Autónoma tiene potestad para diseñar la administración de la misma, siempre y cuando respetando los límites y bases establecidas en la Constitución.

En los últimos años, como consecuencia de la crisis económica que sufre España, se ha cuestionado si es necesario la multiplicidad de Administraciones existentes y quizás sea imprescindible este planteamiento para revisar y valorar no solo la cantidad de órganos existentes, sino también y lo más importante la calidad en la prestación de servicios a los ciudadanos de dichos órganos. Cuando hablamos de calidad no nos referimos a prestar muchos servicios a todos los ciudadanos, sino prestar cuando sea necesario y cumplimiento la normativa y requisitos existentes. De esta idea parten los principios de eficiencia, racionalidad, eficacia y demás que son principios fundamentales en el Estatuto de Autonomía de Andalucía.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Balaguer Callejón, Francisco (2007) El nuevo estatuto de Andalucía. Editorial Tecnos. Madrid

Terol Becerra, Manuel José (2009) Comentarios al nuevo estatuto de Andalucía. Editorial Tirant lo Blanch. Valencia

Rodríguez Aguilera de Prat, Cesáreo y Vilanova, P. (1987) Temas de Ciencia Política. Editorial PPU. Barcelona

Vallés, Josep Maria. (2008) Ciencia Política, Una introducción. Editorial Ariel. Barcelona.

Ortiz Sánchez Mónica y Carrasco López Ignacio (2009) Comentarios al Nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía. Junta de Andalucía, Instituto Andaluz de Administración Pública, Consejería de Hacienda y Administración Pública. Sevilla.

## **PAGINAS WEBS**

[http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/lo2-2007.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo2-2007.html)

[http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Derogadas/r1-lo6-1981.t1.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Derogadas/r1-lo6-1981.t1.html)