

IV CONGRESO SOBRE EL ANDALUCISMO HISTORICO.

P O N E N C I A

"EL ESTATUTO DE ANDALUCIA Y SU DESARROLLO LEGISLATIVO".

I.- EL ESTATUTO DE ANDALUCIA.

A) Introducción.- Justificación del tema de la Ponencia.

Cuando esta Ponencia se planteó, por primera vez, la posibilidad de tratar en el IV Congreso sobre el Andalucismo Histórico del tema "El Estatuto andaluz y su desarrollo legislativo", estuvo a punto, en varias ocasiones, de renunciar a su formulación, habida cuenta de la enorme complejidad y latitud del mismo, si se le enmarca en el tiempo, necesariamente limitado, de una Ponencia de Congreso, y teniendo a la vista, además, la existencia de importantes trabajos sobre la materia, entre los que destaca, sobre todos, la oportuna monografía "El Parlamento de Andalucía-Análisis de la primera legislatura (1.982-1.986)", confeccionada por los Profesores Pérez Ro - yo, Porras Nadales, Cano Bueso, Montero Gibert, Morales Arroyo y - Pérez Luño.

Sin embargo, pese a ello, se decidió al final a abordar tan procesólo piélago jurídico movido por varias consideraciones: en primer y principal lugar, por la muy favorable acogida que tuvo la idea en el seno de la Fundación "Blas Infante", ante quien se expuso en una reunión estatutaria del presente año; en segundo lugar, por el afán de recoger la actividad legislativa posterior al año 1.986, alguna de la cual reviste notable interés; en tercer lugar, por hacer alusión, de forma, lógicamente, sintética y fragmentaria, a la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional y de los de la Jurisdicción contencioso-administrativa (extremo éste que suele faltar en los trabajos sobre la Comunidad Autónoma Andaluza); y, finalmente, y ésto ya, de por sí sólo, justificaría la emisión de la Ponencia, por la gran conveniencia que existe de dar a conocer a amplios sectores de la sociedad, con el denominador co -

ANTONIO TASTET DIAZ
 ABOGADO

mún de interesados en nuestra Andalucía, las actividades y realizaciones, con sus luces, e, incluso, con sus sombras, del Parlamento y del Gobierno de la Comunidad. Efectivamente, un Congreso, tal como éste ante el que tenemos el honor de intervenir, puede ser uno de los cauces idóneos para ello, habida cuenta del efecto multiplicador de los ecos, orales y escritos, que emanan de la exposición pública de una Ponencia, de su proyección en los medios de comunicación social, de la publicación de las actas, etc. Aunque se sintetice, como en nuestro caso.

Es necesario, pues, poner de relieve, en estos primeros momentos, que la presente Ponencia se ha abordado con conocimiento de sus antecedentes doctrinales; con plena consciencia de lo abrumador del tema a tratar en ella; y, desde luego, con la limitación del jurista simplemente práctico, que pretende aportar algún elemento provechoso en este, cada vez más trascendente, Congreso del Andalucismo Histórico. La perspectiva estrictamente jurídica, es decir, apolítica y no teórica, se pretende sea la tónica de la Ponencia, con algunas excepciones.

B) La Constitución y el Estado de las Autonomías.

Como es notorio, el Estado español actual, surgido de la Constitución de 1.978, no puede considerarse como "centralista", o "centralizador", ni siquiera como el Estado "integral", modelo de la de 1.931, sino que puede calificarse, sin más profundidades, como Estado autonómico, o Estado de las Autonomías, ya que, no en balde, esta configuración resulta del art. 2º de aquélla:

"La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas".

De todos modos, en este dualismo, "nacionalidades" y "regiones", de carácter aparentemente semántico, pero con una evidente, y notable carga política de fondo, se apoyan quienes han pensado, y piensan, que en nuestro País pueden subsistir dos tipos de comunidades territoriales con autonomías de grado diferente: las "históricas", y las "otras" (entre estas últimas, la de Andalucía), contribuyendo a corroborar tal opinión la mención --

ANTONIO TASTET DIAZ

ABOGADO

que se efectúa en la Disposición Adicional Primera, apartado 1º, de la Constitución Española (en lo sucesivo: C.E.) de "los derechos históricos de los territorios forales", y la inadmisibile -para esta Ponencia- discriminación que se llevó a cabo, en cuanto al acceso al Estado de las Autonomías en el tiempo, en la Disposición Transitoria Segunda, en la cual, por cierto, se hace una extraña remisión al apartado 2º. del art. 148, resultando, con todo ello, un impresentable mejunge, por la forma y por el fondo. Cree esta Ponencia, y así lo expone con la claridad que el caso merece, que el error de los constituyentes consistió en que no se trataba de complacer injustificados orgullos, provenientes de no se sabe qué ancestros, ni de plegarse a visceralidades y presiones, sino, sencillamente, de reconstruir el país sobre bases solidarias, justas, sociales, y democráticas, sin perjuicio de las propias idiosincrasias y peculiaridades de cada Comunidad, tema a respetar y a potenciar.

En fin, sobre esta materia jurídico-política, la más trascendente, según creemos, en nuestro actual Estado de Derecho, se han vertido tantas opiniones, en infinidad de volúmenes, monografías, publicaciones en revistas, y en los medios ordinarios de comunicación, que, nada más que en llevar a cabo un somero comentario de las distintas tendencias, nos consumiría mucho más tiempo que el de que disponemos con el limitado molde de esta Ponencia.

Por ello, consideramos oportuno el que, a continuación, se lleve a cabo la exposición sistemática de los principales criterios que rigen las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas (en lo sucesivo: C.A.), a la luz de la C.E., de los Estatutos de Autonomía (en lo sucesivo: E.A.), y de la praxis jurídica, tras de lo cual, se abordará la problemática de los conflictos entre uno y otras, para adentrarnos, seguidamente, en la ordenación autonómica andaluza, que es obvio no la podríamos comprender adecuadamente, si antes no se consignan, y analizan, los Principios Generales de referencia.

ANTONIO TASTET DIAZ
 ABOGADO

C) Principios Jurídicos Generales que informan las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

a) Principios de territorialidad y voluntariedad.

Como es sabido, el Principio General, acerca de la creación de las C.A. , se recoge en el art. 143-1 de la C.E., que dice así:

"En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes, con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares, y las provincias con entidad regional histórica, podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas, con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos".

Como antiguas provincias con "entidad regional histórica", tenemos los casos de Asturias, Navarra, y Baleares.

La excepción a la regla general aparece en el artículo 144-a):

"Las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica, podrán, por motivos de interés nacional; a) Autorizar la constitución de una Comunidad Autónoma cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia, y no reuna las condiciones del apartado 1 del artículo 143".

En este supuesto, hay que mencionar los casos de Logroño, constituida en Comunidad de La Rioja, y Santander, en la de Cantabria, así como el de Madrid, y Murcia.

Más adelante, nos referiremos al caso de Andalucía, y al escollo inicial de la provincia de Almería, que estu

ANTONIO TASTET DIAZ
 ABOGADO

vo a punto de retardar la constitución de nuestra Comunidad, a no ser por cierta providencial Ley Orgánica que comentaremos brevemente.

El Principio de territorialidad representa también el que las leyes y normas emanadas de las instituciones de autogobierno de cada C.A. tienen, "eficacia en su territorio", como así se recoge, por ejemplo, en el art. 9º. del Estatuto de Autonomía Andaluz (en lo sucesivo: E.A.A.), aunque tal límite territorial debe de interpretarse con la flexibilidad suficiente. En este sentido, el Tribunal Constitucional (en lo sucesivo: T.C.), en Sentencia nº. 44/1.984, de 27 de Marzo, resolviendo el Conflicto Positivo de Competencia nº. 231/1.981, señaló que:

"Esta limitación territorial de la eficacia de las normas y actos no puede significar, en modo alguno, que le esté vedado por ello a los Organos de la Comunidad Autónoma, en uso de sus competencias propias, adoptar decisiones que puedan producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional".

Otro supuesto de extraterritorialidad se da en cuanto a la "condición política", ya que, por ejemplo, en el art. 8-2 del E.A.A. se extiende la misma a los "ciudadanos españoles residentes en el extranjero, que hayan tenido la última vecindad administrativa en Andalucía, y acrediten esta condición en el correspondiente Consulado de España".

b) Principios de legalidad y de jerarquía de las normas.

Establece el art. 9-3 de la C.E. que: "la Constitución garantiza el Principio de legalidad", mencionándose, seguidamente, el de "seguridad jurídica", que, en realidad, tiene una íntima conexión con aquél.

ANTONIO TASTET DIAZ
 ABOGADO

Por lo que atañe al Principio de jerarquía, ocioso sería mencionar que la Constitución se encuentra en la cúspide del sistema, extremo que se recoge, expresamente, como mensaje dirigido a los Poderes Públicos, en el apartado 1º del mismo artículo 9º.; y, asimismo, en el art. 1º-1 de la Ley Orgánica 2/1.979, de 3 de Octubre, del Tribunal Constitucional, y en el art. 5º-1 de la Ley Orgánica 6/1.985, de 1º de Julio, del Poder Judicial, que se cree de interesante transcripción:

"La Constitución es la norma suprema del Ordenamiento Jurídico y vincula a todos los jueces y tribunales, quienes interpretarán y aplicarán -- las leyes y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos".

Teniendo en cuenta lo anterior, así como lo que se desprende de los arts. 143 y sigs. de la C.E.; de los diversos E.A.; y del bloque normativo español, en la interpretación de los Tribunales de Justicia y de la doctrina científica más autorizada, esta Ponencia se aventura a reseñar a continuación -- con las lógicas reservas derivadas de lo espinoso del tema -- el sistema de jerarquía de las normas en la materia que se está analizando:

1ª.- La Constitución.

2ª.- Leyes Orgánicas, a tenor de los artículos 81 y sigs. de la C.E. .

3ª.- En relación con las materias de la competencia exclusiva del Estado (art. 149 de la C.E.): en primer lugar, las Leyes básicas, ó de bases, y también las ordinarias, -- que se hayan promulgado, bien sean anteriores a la Constitución ó postconstitucionales; y, en segundo lugar, en tanto en cuanto

no pugnen con las ya aludidas, las normas dictadas por las -- C.A. a tenor de las transferencias, ó delegaciones, que prevé el art. 150-2 de la C. E., y en los supuestos en que haya asumido competencias para desarrollar y ejecutar las del Estado.

4ª.- En relación con las materias respecto a las cuales hayan sido asumidas competencias por las C.A. (ar tículo 148, en relación con el 149-3, primer inciso, de la -- C.E.): en primer lugar, el correspondiente Estatuto, y, en segundo lugar, si no discorda con el mismo, la legislación derivada de él. Por lo demás, en las materias, en que, pudiendo haberse asumido la competencia por las C.A. no se hubiese efec tuado, así como en los supuestos en que la normativa dictada por las mismas sea incompleta, ó defectuosa, es aplicable la legislación del Estado, con prevalencia de ella, en caso de - conflicto (art. 149-3-segundo inciso, de la C.E., así como Auto del Tribunal Constitucional de 21 de Julio de 1987, que - citó, en su apoyo, la Sentencia del mismo Organo nº. 69/1.982. El número de aquel Auto es el 934/1.987).

5ª.- Finalmente, los Principios Generales de Derecho, como medio de suplir las lagunas y deficiencias de la Ley, y como elementos informadores e interpretativos de todo nuestro Ordenamiento (art. 1º-4 del Código Civil).

Un tema interesante es el de dilucidar en qué - grado de la jerarquía normativa podría incluirse la Legisla-- ción de la Comunidad Europea, toda vez que ya se dictó la Ley 47/1.985, de 27 de Diciembre, de Bases de Delegación al Gobier no para aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas (mo dificada por Ley 18/1.988, de 1º de Julio), y, especialmente, sus Directivas, pero, como quiera que el Estado no ha dispues to, hasta ahora, nada sobre el particular -que esta Ponencia / sepa- , mucho nos tememos que haya que aguardar a las decisio nes, sobre dicha materia, del Gobierno, pese a que hay quien- opina que aquellas Directivas pueden ser invocadas sin pasar-

por el tamiz de alguna disposición estatal. En aquel sentido se pronuncia el Profesor Soriano García en reciente Libro-Homenaje a José Luis Villar Palasí.

c) Principio de autonomía político-administrativa y financiera.

Las palabras "autonomía de las nacionalidades y regiones", recogidas, como más arriba se expuso, en el art 2º de la C.E., no pueden interpretarse en un sentido que suponga, de alguna forma, una desmembración política de alguna Comunidad, sea "histórica", "foral", ó lo que fuere, en virtud de algún Principio de "autodeterminación", puesto que ya en tal precepto se hace una clara y contundente mención de la "indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles", matizándose en el art. 137 de la misma C.E. que las entidades territoriales en que se organiza el Estado español gozan de "autonomía para la -- gestión de sus respectivos intereses".

Por tanto, aunque nuestra Constitución no define qué es "Autonomía", sin embargo, hay que convenir en que la misma hace referencia a un poder "limitado", puesto que, como proclamó la Sentencia 100/1.984, de 8 de Noviembre, del T.C. (recurso de Inconstitucionalidad con motivo de la incorporación de Segovia a Castilla y León):

"En efecto, Autonomía no es soberanía -y aún "este poder tiene límites-, y dado que cada "organización territorial dotada de autonom-- "mía es una parte del todo, en ningún caso - "el Principio de autonomía puede oponerse al "de unidad, sino que es, precisamente dentro "de éste, donde alcanza su verdadero sentido, "como expresa el artículo 2º. de la Constitu-- "tución (S.T.C. 4/1.981, F.Jur. 3)".

Como límites, ó contrapesos, de la amplia --

autonomía que pueden conseguir en nuestro Derecho las Comunidades de tal nombre, hay que mencionar, en primer término, las más trascendentes competencias que se reserva el Estado en el art. 149 de la C.E.; y, después, las diversas referencias al "interés general", (interés que debe definir, como es lógico, el Estado), que se desgranán en el Texto Constitucional: arts. 128-1, 144-1, etc.; la reserva de la potestad tributaria originaria (art. 133-1 de la C.E.), sin perjuicio de las potestades derivadas de la C.A.; y los controles gubernamentales y jurisdiccionales que se consignan en el art. 153 del mismo Texto.

d) Principio de la articulación armónica de los Ordenamientos del Estado y de las Comunidades Autónomas.

a'.- Distribución inicial de las competencias.

Como es bien notorio, la misma la llevó a cabo el Parlamento Constituyente, fundamentalmente, en los arts. 148 y 149 de la C.E., refiriéndose el primero a las competencias que podían ser asumidas por las C.A., y el segundo a las materias de la "competencia exclusiva" del Estado; todo ello, en aras del Principio del "Interés General", a que antes aludíamos, ó sea, para evitar que, en cuestiones fundamentales y afectantes al bien general de todos los ciudadanos españoles, pudieran dictarse por las C.A. normas que perturbaran, de algún modo, a aquél y a los Principios esenciales declarados solemnemente en dicho Texto Constitucional (Estado social y democrático de Derecho; libertad, justicia, igualdad, pluralismo político, solidaridad, defensa, etc.).

En realidad, se aplicó en el período constituyente la tesis de atención, para cada materia concreta, a los "intereses respectivos", que el T.C. ha tenido en cuenta en la distribución de las competencias entre Comunidades Autónomas y otros Entes territoriales menores (Sentencias de 2 de Febrero

ANTONIO TASTET DIAZ
 ABOGADO

de 1.981, que examinó la constitucionalidad de la entonces vigente Ley de régimen local, y que es sobradamente conocida; de 16 de noviembre de 1.981, etc), pero que, a juicio de esta Ponencia, se puede transmutar, sin inconveniente alguno, al tema que nos ocupa.

b'.- Interpenetración de las competencias.

Como han expresado, reiteradamente, tanto la jurisprudencia del T.C., como la ordinaria del Tribunal Supremo, y también los incontables tratadistas del "Estado de las Autonomías", no se sigue en nuestro País un sistema rígido, en cuanto a la distribución y ejercicio de las competencias, ya que, en la práctica, se puede hablar, en muchos casos, de competencias compartidas, concurrentes, etc., todo ello bajo el prisma de una deseable y eficaz coordinación. Efectivamente:

1º.- En bastantes supuestos, el Estado fija las "bases", o "legislación básica" (que no hay que confundir con las "Leyes de bases", a que se refieren los arts. 82 y 83 de la C.E., como puso de relieve, acertadamente, la sentencia de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo de 26 de julio de 1.988), de determinadas materias, como sistema monetario, sanidad, régimen jurídico de las Administraciones públicas y de los funcionarios, medio ambiente, etc; y, posteriormente, las C.A. dictan legislación de desarrollo de aquéllas, a lo que se alude en el art. 150-1 de la C.E., y también en los arts. 15 a 20 del E.A. andaluz.

Claro que pueden surgir algunos problemas de todo lo anterior, como, por ejemplo, cuando falta, en absoluto, la "norma básica", indispensable, a juicio de los estatalistas, para que las C.A. puedan realizar las leyes de desarrollo, pero existe ya alguna interesante jurisprudencia del Tribunal Constitucional (Sentencias de 28 de julio de 1.981 y 28 de enero de 1.982) y del Tribunal Supremo, destacando, entre estas últimas, la de la Sala Cuarta de 26 de julio de 1.988, que se pronunció de esta significativa forma:

"las Comunidades autonomas...no estan -
"obligadas a esperar la legislación bá -
"sica postconstitucional, en el sentido -
"de que no estan sometidas al deber de
"abstenerse de legislar sobre materias -
"de su competencia, en el ámbito que le -
"corresponde, en tanto que el legislador
"promulgue las leyes que establezcan los
"correspondientes principios o bases, -
"pues la sujeción a tal espera implica -
"ría que las Comunidades se verían pri -
"vadas de sus competencias hasta el mo -
"mento en que el legislador estatal hu -
"biera utilizado la suya para la fija -
"ción de la legislación básica, lo que -
"supondría un bloqueo a la potestad nor -
"mativa autonómica que se haría depender
"del legislador estatal".

Otro problema surge cuando existe dis -
cordancia, entre el Estado y las C.A., sobre si una determinada -
norma cumple, o no, las funciones de "básica", a los efectos de -
determinar la legislación derivada emanada de dichas Comunida -
des. En este sentido, la sentencia del T.C. de 19 de abril de -
1.988 (nº 69/88) resolvió, a favor de la Comunidad Autónoma de -
Cataluña, un conflicto de competencia positivo en el cual el Es -
tado pretendía que se estimara como legislación "básica" cierto
Real Decreto de 12 de agosto de 1.982, sobre condiciones formales
de los productos alimenticios envasados, lo que no fué aceptado
por el Tribunal citado.

2º.- Existen casos en que, con arreglo al art.
150-2 de la C.E., se transfieren, o delegan, competencias (el texto
alude a "facultades") privativas del Estado a las C.A., en cuyos
supuestos el control de aquél, previsto en dicho precepto, puede
ser intenso, y llegar, incluso, hasta la determinación de la re -
vocación de la delegación, siguiéndose, por analogía, la técnica -
del art. 4º de la ley de procedimiento administrativo, y habi -
da cuenta que el caso previsto en este art. 150-2, por la dis -
crecionalidad que supone para el Estado, hay que distinguirlo, ne -
tamente, del especificado en el apartado 1º del mismo, tal como ha
puesto de relieve la doctrina científica (Meilan Gil, en el antes
citado libro-homenaje al profesor Villar Palasí).

Sobre esto, cabe añadir que ciertas competencias estatales nunca se delegarían, o transferirían, a las C.A., toda vez que "por su propia naturaleza" no serían susceptibles de ello, encontrándose, en estos casos, como, por ejemplo, la materia del dominio público estatal, la de la defensa del País, etc. Así, en la sentencia de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo de 9 de febrero de 1.987 se rechazó de plano la pretensión de cierta comunidad territorial (se trataba de un Ayuntamiento, pero, para el caso, es lo mismo) que había acordado que una zona del municipio debía de ser "desnuclearizada". Es de suponer que los que examinen esta Ponencia recuerden el caso del Ayuntamiento de Hornachuelos, en Córdoba.

3º.- En otros casos, más concretos, como en los del Medio ambiente y la Cultura, las interpenetraciones son, si cabe, más íntimas y complejas, como se deduce, en el primero, de las competencias de las C.A. para "establecer normas adicionales" (art. 149-1-23º de la C.E.), queremos decir, normas adicionales de "protección", lo que, en la práctica, ha originado algunos conflictos, ya que la "legislación básica sobre protección del medio ambiente" corresponde, privativamente, al Estado (art. 149-1-23 de la C.E.). De esta suerte, en la sentencia de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo de 23 de noviembre de 1.987 se anuló el Decreto de la Generalidad de Cataluña de 4-8-1.983 que no se limitó a atribuir a un territorio el carácter de Parque natural del Delta del Ebro, sino que estableció, además, el correspondiente régimen jurídico especial, en contra de lo prescrito en la Ley 15/1.975, de Espacios Naturales Protegidos, que, aunque de carácter preconstitucional, se consideró perfectamente aplicable a la materia.

En lo que atañe el tema de la Cultura, la proclamación que se recoge en el art. 149-2 de la C.E., en el sentido de que, "sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas" (en relación con el art. 148-1-17 de la misma C.E.), "el Estado considera el servicio de la Cultura como deber y atribución esencial" y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas", es bien significativa sobre lo que se expone, lo que

ha sido resaltado, con énfasis, por el T.C. en su sentencia 49/84, de 5 de abril (Recurso de inconstitucionalidad nº 182/82).

4º.- Como especie de común denominador para lo dicho hasta aquí sobre las transferencias de competencias a las C.A., quiere referirse esta Ponencia al confusionismo que, a veces, existe entre "transferencias de servicios" y "transferencias de competencias", cuando, en puridad, se trata de temas nítidamente diferentes, como sentó, con claridad y cierta contundencia, la sentencia del Tribunal Supremo de 23 de marzo de 1.987, a la que siguió, en el mismo sentido, la de 8 de octubre de 1.988; declarando la primera de ellas:

"...ninguna relevancia pueden tener los Reales Decretos de transferencias, puesto que la asunción de competencias por las Comunidades Autónomas es efectiva desde la entrada en vigor del Estatuto, viniendo los R.R.D.D. de transferencias a tras pasar, no competencias sino los servicios necesarios para ejercer, precisamente, las competencias estatutariamente reconocidas a una Comunidad Autónoma".

De todos modos, esta cuestión queda clara, asimismo, en la Ley 12/1.983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, especialmente, en sus arts. 16 y siguientes.

5º.- En otros supuestos las C.A., en virtud de lo establecido en la Constitución y en los respectivos Estatutos de Autonomía, posibilitan que estas Comunidades efectúen tareas de "gestión", o de "ejecución de los servicios" del Estado (art. 149-1-aps. 17, 19, 27, 28, etc C.E.), lo que provoca la producción de una cierta actividad reglamentaria por aquéllas, y, por supuesto, una constante e íntima coordinación con el Estado.

c) Armonización de las normas dictadas por las Comunidades Autónomas, cuando así lo exija el Interés general.

Recordando aquí que este principio del "Interés público" late en todo nuestro Ordenamiento constitucio -

nal, el mismo se ha recogido también en el art. 150-3 de la C.E., a cuyo tenor:

"El Estado podrá dictar leyes que establezcan los -
"principios necesarios para armonizar las disposi-
"ciones normativas de las Comunidades Autónomas, aún
"en el caso de materias atribuidas a la competencia
"de éstas. cuando así lo exija el interés general. Co -
"rresponde a las Cortes Generales, por mayoría abso -
"luta de la Cámara, la apreciación de esta necesidad".

Para cumplimentar este precepto, se dictó, por encargo del Gobierno, el "dictamen Enterría", y, a consecuencia del mismo, se confeccionó el Proyecto de "Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico" (L.O.A.P.A.), que, impugnado que fué por Vascos y Catalanes, a través de sus órganos parlamentarios y de gobierno, - en recursos previos de inconstitucionalidad números 311, 313, 314 y 315 de 1.982, así como por ciertos miembros de las Cortes Generales, ocasionó la sentencia del Pleno del T.C. de fecha 5 de agosto de 1.983 -nº 76-, en que se declaró:

- que el Proyecto no podía promulgarse como ley orgánica;
- que el Proyecto tampoco podía promulgarse como ley armonizadora; y
- que eran inconstitucionales, nada menos, que 16 preceptos, y algunos "incisos".

A consecuencia de este "fiasco", se cambió de rumbo legislativo, dictándose, poco tiempo después, una norma con muchos menores pretensiones "armonizadoras": la Ley 12/1.983, de 14 de Octubre, del Proceso Autonómico, que constituye una especie de preámbulo de la que que, en su día, se confeccione, para dar contenido al art. 150-3 de la C.E., y que, pese a su neto carácter procedimental, también fué impugnada por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en recurso de inconstitucionalidad nº 29/84, que ha terminado por fallo totalmente desestimatorio del Tribunal Constitucional de 18 de febrero de 1.988.

f) Principio de Solidaridad.

Este Principio aparece, como ya vimos, en el fundamen-

tal art. 2º de la C.E., y también se recoge, en el capítulo de -
dicado a los principios generales de la Organización Territo -
rial del Estado, concretamente, en el art. 138 de la C.E., que -
dice así:

"1. El Estado garantiza la realización efectiva -
"del principio de solidaridad consagrado en el -
"artículo 2 de la Constitución, velando por el -
"establecimiento de un equilibrio económico, ade -
"cuado y justo, entre las diversas partes del te -
"rritorio español y atendiendo en particular a -
"las circunstancias del hecho insular.- 2.- Las
"diferencias entre los Estatutos de las distintas
"Comunidades Autónomas no podrán implicar, -
"en ningún caso, privilegios económicos o socia -
"les".

Algo de esto pretendieron un grupo de Senadores -
afines a las tesis "nacionalistas", cuando formularon el recur -
so de inconstitucionalidad nº 119/1.984, contra la Ley 27/1.983,
de 25 de noviembre, del Parlamento Vasco, sobre "Relaciones en -
tre las Instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los -
órganos forales de sus Territorios Históricos", rememorando -
añejos privilegios y situaciones "históricas" y "foralistas",
pero el Tribunal Constitucional, en sentencia 76/1.988, de 26 -
de abril, Ponencia, López Guerra, ha dado un severo revés a ta -
les puntos de vista, desestimando totalmente el recurso, y sen -
tando, con la clarividencia del que comprende, perfectamente, los
principios y la esencia del Estado español de las autonomías:

"El segundo apartado de la Disposición adicional
"primera de la Constitución toma en cuenta ambos
"aspectos, al establecer que la actualización gene -
"ral de dicho régimen foral se llevará a cabo en
"su caso, en el marco de la Constitución y los Es -
"tatutos de Autonomía. Es evidente que esta preci -
"ción supone un complemento indisoluble del pri -
"mer párrafo... En efecto, la actualización que se -
"prevé resulta consecuencia obligada del mismo -
"carácter de norma suprema de la Constitución. Y
"ello, al menos, desde dos perspectivas.- Primera -
"mente, desde la necesaria adaptación a los man -
"datos constitucionales de esos derechos histó -
"ricos que se amparan y respetan. El carácter de -
"norma suprema de la Constitución, a la que estan -
"sujetos todos los Poderes del Estado (art. 9) y -

"que resulta del ejercicio del poder constitucio-
"nal del pueblo español, titular de la soberanía -
"nacional, y del que emanan todos los poderes del
"Estado (art. 1.º C.E.) imposibilita el manteni -
"miento de situaciones jurídicas (aún con proba -
"da tradición) que resulten in-compatibles con -
"los mandatos y principios constitucionales. La -
"Constitución no es un pacto, no es el resultado
"de un pacto entre instancias territoriales his -
"tóricas que conserven unos derechos anteriores
"a la Constitución y superiores a ellas, sino una
"norma del poder constituyente que se impone con
"fuerza vinculante general en su ámbito, sin que
"queden fuera de ella situaciones "históricas" -
"anteriores. En este sentido, y desde luego, la ac -
"tualización de los derechos históricos supone -
"la supresión, o no reconocimiento, de aquellos -
"que contradigan los principios constituciona -
"les".

En análogo sentido, ya anteriormente, la senten -
cia del mismo T.C. nº 123, de 18 de diciembre de 1.984, había
declarado que:

"la idea de derechos históricos no puede con -
"siderarse como un título autónomo del que pue -
"dan deducirse específicas competencias. Lo que
"la Constitución ha venido a amparar y respe -
"tar no es una suma o agregado de potestades, -
"facultades o privilegios, ejercidos histórica -
"mente, en forma de derechos subjetivos de Cor -
"poraciones territoriales, susceptibles de ser -
"traducidos en otras tantas competencias de -
"titularidad o ejercicio respaldadas por la His -
"toria...".

Con la extensa cita de estas resoluciones del -
T.C., hemos pretendido dar especial énfasis a la cuestión, ya -
que, como es notorio, la misma es, actualmente, la de más acusa -
da problemática del constitucionalismo español, aunque en e -
llo, afortunadamente, no está implicada nuestra Comunidad autó -
noma andaluza, cuyos senderos discurren dentro de la más es -
tricta ortodoxia constitucional, por lo menos, en este tema.

El principio de "solidaridad" que estamos estu -
diando es tan denso e importante que ha dado lugar, incluso, a
una publicación del profesor Alonso de Antonio, en dos volúme -
nes, en la que se sostiene, como eje claro del análisis, -

que en el mismo se halla el verdadero espíritu de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Al principio de la Solidaridad responden también, obviamente, y al margen de las cuestiones de reparto de competencias, las normas emanadas del Estado sobre "Financiación de las Comunidades Autónomas" (Ley Orgánica 8/1.980, de 22 de septiembre, - modificada posteriormente por la Ley 1/1.989, de 13 de abril), - y aquellas otras que tienden al fomento de determinadas comunidades (por ejemplo, Ley 50/1.985, de 27 de diciembre, sobre Incentivos regionales, y su Reglamento de 11 de diciembre de 1.987; - dentro de lo cual se ha delimitado la "zona de promoción económica de Andalucía", por Real Decreto 652/1.988, de 24 de junio), o - que benefician coyunturalmente a algún lugar concreto, por motivos especiales y determinados, como ha sucedido con la Ley 12/1.988, de 25 de mayo, otorgando beneficios fiscales con ocasión de la - Exposición Universal de Sevilla de 1.992, y con los actos conmemorativos del V Centenario del Descubrimiento de América.

D) Conflictividad jurídica surgida en el Estado de las - Autonomías.

Pese a los buenos propósitos de nuestros "constituyentes", y del texto que se aprobó, después del referéndum popular de 6 de diciembre de 1.978, mediante sanción real de 27 de diciembre de 1.978, la verdad es que, en el terreno de las realidades, no todo ha discurrido plácidamente en la articulación jurídico-política del Estado y de las C.A., ya que han surgido, desde que se aprobaron los primeros Estatutos de Autonomía, numerosos conflictos, - provocados, tanto por parte del Estado, como por parte de dichas - Comunidades, a los que nos vamos a referir ahora, prescindiendo, por obvias razones, de otros conflictos procesales promovidos por grupos parlamentarios, por el Defensor del Pueblo, o por los ciudadanos.

a) Normativas del Estado cuestionadas por las C.A.

a'. - Recursos de inconstitucionalidad.

Estos han sido muy numerosos, ya desde los pri-

meros Estatutos de Autonomía, destacando, por su beligerancia jurídico-procesal -que se tiñe, a veces, de un soterrado encono competencial-, las Comunidades Vasca y Catalana, actuando dentro de los cauces marcados por los arts. 161-1-a) y 162-1-a) de la C.E., y 31 a 34, principalmente, de la Ley 2/1.979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, y destacando también, por su sorprendente pasividad al respecto, la C.A. andaluza que, según parece a esta Ponencia, no ha planteado nunca ni un sólo recurso de inconstitucionalidad.

Entre los recursos ya resueltos por sentencia firme del T.C., exponemos, a título de muestra, los promovidos contra la Ley 29/1.985, de 2 de agosto, de Aguas, por la Junta de Galicia, por el Consejo de Gobierno de las Islas Baleares, por el Gobierno Vasco y por la Diputación Regional de Cantabria (recursos números 824, 977, 987 y 988 de 1.985), que concluyeron por una enjundiosa sentencia del mencionado T.C. de 29 de noviembre de 1.988, Ponencia de Leguina Villa, en que se admitieron parcialmente los recursos, bien declarando la inconstitucionalidad de determinados preceptos de aquella ley, bien declarando que otros eran de aplicación "supletoria" en las C.A.; estimándose, asimismo, en parte, el conflicto positivo de competencia tramitado, simultáneamente, a instancia del Gobierno Vasco, contra el Reglamento del Dominio Público Hidráulico de 11 de abril de 1.986.

Otras sentencias del T.C., que han estimado en parte, asimismo, los recursos de inconstitucionalidad contra la norma reguladora de los Organos rectores de las Cajas de Ahorro; contra la Ley Orgánica 11/1.983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria; y contra la Ley de Defensa de Consumidores y Usuarios, han sido, respectivamente, las de 22 de marzo de 1.988 nº 49/88-, a instancia de la Junta de Galicia (recurso nº 1.007/85) y del Consejo Ejecutivo de la Generalitat catalana (nº 990/85); de 27 de febrero de 1.987 -nº 26/87-, a instancia del Gobierno Vasco; y de 26 de enero de 1.989 -nº 15/89-, en recursos de inconstitucionalidad números 728, 731 y 735 de 1.984.

Por lo demás, pueden citarse, sin ánimo exhaustivo, los recursos de inconstitucionalidad, pendientes de resolver, -

contra la Ley 14/1.986, de 25 de abril, General de Sanidad, por la Junta de Galicia (recurso nº 899/86); contra el Real Decreto Legislativo 781/1.986, de 18 de abril, sobre régimen local, por el Gobierno Vasco (recurso nº 839/86) y por la Comunidad catalana (recurso nº 826/86); contra la Ley 39/1.988, de 28 de diciembre, de Haciendas locales, por el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña y también por el Parlamento catalán (recursos números 572/89 y 587/89); contra la Ley 34/1.988, de 11 de noviembre, sobre Publicidad, por el Gobierno Vasco (recurso nº 308/89); contra la Ley 38/1.988, de 28 de diciembre, de Demarcación y Planta Judicial, por las Cortes de Aragón (nº 548/89) y por el Parlamento catalán (nº 588/89); contra la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1.989, por el Consejo Ejecutivo de la Generalitat (nº 573/89); y no digamos, contra la Ley 22/1.988, de 28 de julio, de Costas, en que han promovido recursos de inconstitucionalidad la mayoría de las C.A. cuyos territorios tienen colindancia con los diversos mares que encierran a España; no encontrándose entre ellas, una vez más, la Comunidad andaluza.

b'.- Conflictos de competencia positivos.

Estos conflictos "positivos", que son los más frecuentes, se han suscitado, en forma muy abundante, por los Organos ejecutivos colegiados de las C.A., con ocasión de disposiciones, resoluciones y actos emanados de los órganos del Estado (sin caracteres, por tanto, de ley formal) que aquellas Comunidades entienden que invaden la esfera de sus competencias; todo ello, según se recoge en los arts. 60 y sig. de la Ley 2/1.979, de 3 de octubre, Orgánica del Tribunal Constitucional.

Aquí la Junta de Andalucía ha tenido una mínima actividad, pudiéndose constatar, por ejemplo, el Conflicto de competencia positivo nº 1.065/86, con motivo de la promulgación por el Estado del Real Decreto 1.101/1.986, de 6 de junio, sobre constitución de las Organizaciones de productores de frutas y hortalizas; y el Conflicto del mismo orden nº 1.784/1.988, con ocasión de la aparición del Real Decreto 679/1.988, de 25 de junio, sobre Pesca de arrastre de fondo en el Mediterráneo.

b) Normativas de las Comunidades Autónomas cuestionadas por el Estado.

Esta es la "otra cara de la moneda", puesto que es el Estado, y no las C.A., el que promueve los correspondientes recursos de inconstitucionalidad contra las disposiciones con rango de ley de aquéllas, mencionándose por esta Ponencia, a guisa de ejemplo, los recursos números 701/1.984, planteado contra la Ley 7/1.984, de 4 de julio, de la Generalidad Valenciana, sobre creación de la Entidad Pública Radiotelevisión valenciana, que concluyó por sentencia, estimatoria en parte, de fecha 18 de febrero de 1.988 -nº 21/88-; y el que, versando sobre viviendas de protección oficial, ha dado lugar a la sentencia del T.C. de 20 de julio de 1.988, en relación con Ley del Parlamento vasco.

Como quiera que, abundan los recursos de inconstitucionalidad, como los conflictos de competencia positivos, planteados unos y otros, por el Estado, contra las disposiciones y acuerdos de las C.A., no cree esta Ponencia necesario abundar más sobre la materia, máxime cuando, al estudiar las leyes de la C.A. Andaluza, se mencionaran las impugnaciones más destacadas del Estado contra ellas.

c) Resoluciones administrativas emanadas de las C.A., y de otros Organos territoriales encuadrados en su seno, e impugnadas por el Estado, por suponerlas contrarias al orden constitucional del "Estado de las Autonomías".

Entiende esta Ponencia que no quedaría suficientemente explícita la misma, si no se hiciera referencia, siquiera fuere ésta breve, a otro tipo de impugnaciones, deducidas por los Organos estatales, principalmente, contra las resoluciones, o acuerdos concretos (aunque vayan dirigidos a una pluralidad indeterminada de personas, como en el caso de las convocatorias de concursos y oposiciones), que contradicen las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, para lo cual el art. 149-1-18 de la C.E. atribuye la competencia exclusiva al Estado.

En este sentido, el Gobierno de la Nación, a través -

de los Gobiernos Civiles, o Delegados del Gobierno en las C.A., y, a la postre por los Letrados del Estado, ha sido extremadamente celoso de la legalidad constitucional, impugnando, ante la Jurisdicción contencioso-administrativa, por la vía, en la actualidad, del art. 66 de la Ley 7/1.985, de 2 de abril, de Bases del régimen local, los acuerdos de convocatorias discordantes con la regulación estatal sobre retribuciones del funcionariado; formas de acceso, o adscripción, a la función pública -que tienen que apoyarse en los criterios de "mérito y capacidad": arts. 103-3 de la C.E. y 19-1 de la Ley 30/1.984, de 2 de agosto, de Reforma de la Función Pública-; etc.

En esta línea, son muy numerosas las sentencias del Tribunal Supremo que, casi siempre, han anulado los actos de referencia, pudiéndose invocar, entre ellas, las de 17 de febrero de 1.986; 25 de abril de 1.986, y 4 de abril de 1.988, que declaró que "es principio básico -inmodificable, por tanto, por actos normativos, o no normativos, de las Comunidades Autónomas- la excepcionalidad de la vía contractual para la provisión de los puestos de trabajo en la función pública"; habiendo sentado, por otra parte, la citada de 25 de abril de 1.986:

"el Estado se halla legitimado para impugnar las -
"disposiciones generales y actos de la Administra -
"ción Autónoma -art. 2º de la Ley de 5 de octubre -
"de 1.981-; legitimación basada en el interés ge -
"neral de aquél de que se respete la ordenación -
"jurídica vigente en relación con la atribución -
"de competencias de los distintos órganos del -
"Gobierno del Estado y su organización territo -
"rial de la que forman parte las Comunidades Au -
"tónomas; interés que no es el de defensa de la -
"legalidad, sino del que dimana de la estructura
"organizativa del Estado con la correspondiente -
"atribución de potestades a los distintos sujetos
"de derecho público".

De forma análoga, en la también mencionada Sentencia de 17 de Febrero de 1.986, se dijo, para justificar la anulación de cierto concurso convocado por la Consejería de Cultura de la Generalidad de Cataluña:

"...debiendo prevalecer las normas del Estado -
"bre las de la Comunidad Autónoma, en todo lo --

ANTONIO TASTET DIAZ
ABOGADO

"que no esté atribuido a la exclusiva competencia de ésta (art. 149-3 de la Constitución), resultando obligado, en virtud de esos preceptos fundamentales de la Organización jurídica política de la Nación, el que, en materia relativa al régimen básico del Estatuto de los Funcionarios Públicos, la Legislación y los actos y disposiciones de la Generalidad de Cataluña, tienen que acomodarse a lo legislado por los Organos competentes del Estado acerca de esta materia".

Por lo que se refiere al caso de la C.A. Andaluza, en Sentencias de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 22 de Junio y 24 de Septiembre de 1.988, se confirmaron las resoluciones dictadas por la Sala Jurisdiccional de Sevilla, que habían anulado sendos acuerdos de la Consejería de la Presidencia de la Junta, sobre provisión, de libre designación, de puestos de jefatura de servicio en las Consejerías de Agricultura, de Salud y Consumo, y de Política Territorial. Y en otro caso, en que la Sentencia del Tribunal de Sevilla fué favorable para la Junta, con motivo de la provisión de la vacante de la jefatura del servicio de salud en las Delegaciones de Cádiz y de Sevilla, se estimó el recurso de apelación, ante la Sala Cuarta del Tribunal Supremo, formulado por la Abogacía del Estado, en Sentencia de 13 de Octubre de 1.988.

Réstanos decir que esta clase de impugnaciones en procesos contencioso-administrativos pueden llevarse a --cabo, también con éxito, aunque las resoluciones concretas de los Organos de las C.A. se apoyen en leyes que posibiliten la adopción de tales acuerdos, puesto que, a tenor de los apartados 2 y 4 del art. 39 de la Ley de 27 de Diciembre de 1.956, es admisible el ataque a los actos que se produjeran en aplicación de disposiciones de carácter general infractoras del Ordenamiento Jurídico, sin que el hecho de no haberse impugnado éstas, pueda impedir, posteriormente, la formulación de un recurso contra los actos de aplicación individual

de aquellas normas.

Para finalizar este apartado, creemos de interés mencionar las decisiones judiciales que han anulado los actos sobre convocatorias de pruebas selectivas de funcionarios públicos cuando en las bases de las mismas se consignaron cláusulas que imponían el conocimiento de las lenguas vernáculas con carácter "obligatorio y eliminatorio". En esta línea, tenemos, entre otras muchas, las Sentencias de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo de 11 de Julio de 1.986, sobre convocatoria realizada por la Consejería de Gobernación de la Generalidad de Cataluña, y de 20 de Julio de 1.988, sobre convocatoria llevada a cabo por la Diputación Foral de Vizcaya. Sin embargo, se están produciendo últimamente diversas resoluciones jurisdiccionales, incluso, del Tribunal Constitucional, en las que se estiman admisibles las convocatorias en las cuales el conocimiento de las referidas lenguas se considere como un mérito más de los concursantes, sin el carácter de "eliminatorio" antes citado.

E) El Estatuto de Autonomía de Andalucía.

a) Génesis, tramitación y aprobación del mismo.

Tratar del Estatuto Andaluz, es decir, de un Ordenamiento Jurídico propio, generado por los propios andaluces, y no aludir, siquiera sea someramente, a la figura de Blas Infante, constituiría casi un "pecado de lesa patria". A este respecto, y con la brevedad que anunciamos, nos limitaremos a recordar los distintos esfuerzos, esparcidos en el tiempo, sobre la vertebración de Andalucía, plasmados en las conocidas Asambleas, ó Reuniones, de Antequera, Córdoba, etc., y las palabras que, sobre el fenómeno andalucista, se consignaron en el libro del historiador, sociólogo, y notario de Bujalance, Díaz del Moral, allá por los años "20" (pág. 234; ed. 1.973):

"Al finalizar el período -1.913- se produjo en -
"Córdoba un respetable movimiento político, cuyos

ANTONIO TASTET DIAZ
 ABOGADO

"contactos con la corriente obrera le dan derecho a ocupar un espacio de este capítulo. El padre espiritual del nuevo partido era el Notario D. Blas Infante; su nombre, regionalismo-- andaluz; sus propósitos, reivindicar y reconstruir la personalidad política, social y económica de la región mediante un plan y un programa francamente progresivos... defensora de sus doctrinas en nuestra capital, fué la revista -- "Córdoba", que al cabo, se convirtió en su -- órgano oficial, con la denominación de "Andalucía": en propagar su lectura y su influencia, -- puso todo su esfuerzo el periodista D. Eugenio G. Nielfa, que logró difundirla en gran parte -- de la provincia, y aún fuera de ella".

En otro lugar de la obra de Díaz del Moral (pág. 16), se reseña que en el "Partido Regionalista" "se habían -- congregado hombres de las más opuestas tendencias (republicanos, socialistas, anarquistas, mauristas, etc.)", y que su revista "Andalucía; enarboló la bandera contra los viejos partidos y lanzó el grito de guerra: "hombres nuevos y normas -- nuevas" que, por su carácter negativo tuvo la virtud de conquistar la adhesión de sectores importantes en las clases neutras. Llegó un momento en que el partido pudo jactarse de contar con la parte más sana de la opinión pública cordobesa".

La preocupación de Blas Infante por los movimientos sociales, y cuasi revolucionarios de la época, dió lugar a una cálida intervención en la Asamblea Regionalista de Córdoba de Marzo de 1.919, que quedó reflejada en el periódico -- "Andalucía" del día 29 de tal mes y año.

Por lo demás, y avanzando considerablemente en la Historia, no podemos menos que recordar, con cierta congoja, los avatares del acceso de la Comunidad Andaluza a la "Autonomía" de que se creía merecedora, con todo fundamento, junto a las llamadas "nacionalidades históricas" (como si Andalucía no tuviera Historia!). Como es bien conocido, debido a -- la inadmisibile discriminación que resultó de la Disposición --

ANTONIO TASTET DIAZ
 ABOGADO

Transitoria Segunda de la C.E. y a las dificultades que, en cuanto al Referéndum Andaluz, surgieron por no haberse logrado en Almería la mayoría absoluta de los electores (en contra de lo previsto en los arts. 143-2, y 151-1 de la C.E.), tuvo que recurrir el Gobierno a un procedimiento de dudosa legalidad en la forma, pero de indiscutible justicia en el fondo, cual fué la promulgación de la Ley Orgánica 12/1.980, de 16 de Diciembre, en la que se prescribió que:

"... no obstante, la iniciativa autonómica, prevista en el artículo ciento cincuenta y uno, se entenderá ratificada en las provincias en las que se hubiere obtenido la mayoría de votos afirmativos, previsto en el párrafo anterior, siempre y cuando los votos afirmativos hayan alcanzado la mayoría absoluta del censo de electores en el conjunto del ámbito territorial que pretenda acceder al autogobierno.- Previa solidad de la mayoría de las diputadas y senadores de la provincia ó provincias en las que no se hubiere obtenido la ratificación de la iniciativa, las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica, podrán sustituir la iniciativa autonómica prevista en el artículo ciento cincuenta y uno, siempre que concurren los requisitos previstos en el párrafo anterior".

Esta Ley Orgánica, pensada, casi "ex-professo", para Andalucía, y a la que se concedió carácter retroactivo, en cuanto a los Referéndums ya celebrados, (como el Andaluz, que lo fué el día 28 de Febrero de 1.980) fué seguida, como era de esperar, por otra, número 13/1.980, de 16 de Diciembre, en que se declaró sustituida en la Provincia de Almería "la iniciativa autonómica, con objeto de que se incorpore al proceso autonómico de las otras provincias andaluzas, por el procedimiento del artículo ciento cincuenta y uno de la Constitución".

Lo que siguió es, de sobra, bien conocido: en virtud de Real Decreto 1.835/1.981, de 20 de Agosto, de la Presidencia del Gobierno, se dispuso someter a Referéndum el Proyecto de Estatuto de Autonomía para Andalucía, elaborado con-

ANTONIO TASTET DIAZ
ABOGADO

forme al procedimiento establecido en el artículo 151-2 de la C.E. , votándose el mismo el día 20 de Octubre de 1.981, con un resultado mayoritario, aunque no enteramente satisfactorio: 2.430.663 votos a favor; 2.172.577 votos en contra; y -- 87.836 votos nulos, ó en blanco. Este, no demasiado brillante, aprobado -- originado por la desorientación secular del Pueblo Andaluz, y, en gran parte, por la "reacción", a juicio de esta Ponencia--, es el que después ha servido de base, un tanto injustamente, para las dudas surgidas sobre la alineación de la Autonomía Andaluza, junto a las demás de las llamadas Comunidades "Históricas".

b) Significado y estructura del Estatuto de Andalucía.

Considera esta Ponencia de interesante reseña lo que se ha recogido en el art. 1º. de la Ley Orgánica 6/1.981, de 30 de Diciembre, aprobatoria del mencionado Estatuto, sobre el fundamento del mismo:

"1.- Andalucía, como expresión de su identidad-histórica y en el ejercicio del derecho al autogobierno que la Constitución reconoce a toda nacionalidad, se constituye en Comunidad Autónoma, en el marco de la unidad indisoluble de la Nación española, patria común indivisible de todos los españoles.- 2.- El Estatuto de -- Autonomía aspira a hacer realidad los Principios de libertad, igualdad y justicia para todos los andaluces, en el marco de igualdad y -- solidaridad con las demás nacionalidades y regiones de España".

En este artículo 1º., que, en sus dos primeros apartados acabamos de transcribir, se hace una expresa y clara alusión a que, ante el dualismo semántico recogido en el art. 2º. de la C.E., Andalucía opta por el concepto de "nacionalidad", como "expresión de su identidad histórica", lo que entrañó un pronunciamiento político inicial de una extraordinaria significación, si bien se consignó, también con nitidez, que todo ello era sin perjuicio de la "unidad indisoluble de la

Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles".

En cuanto a la estructura del Estatuto, la misma consiste en un Título Preliminar, con doce artículos, que se denominan "Disposiciones Generales", en el que se reiteran los más importantes pronunciamientos de la C.E., sobre los derechos, libertades y deberes fundamentales; sobre la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos; sobre el pleno empleo; sobre la potenciación de los recursos económicos; sobre la justa redistribución de la riqueza y la renta; sobre la superación de las condiciones económicas, sociales y culturales de los andaluces; sobre la superación de los desequilibrios económicos, sociales y culturales entre las distintas áreas territoriales de Andalucía; etc.; y en seis Títulos más, referentes, respectivamente a las "competencias de la Comunidad Autónoma"; "organización institucional de la Comunidad Autónoma"; "administración de justicia"; "economía y hacienda"; "relación con la Administración del Estado y con otras Comunidades Autónomas"; y "reforma del Estatuto"; con tres Disposiciones Adicionales, seis Disposiciones Transitorias, y una Disposición Final.

En el apartado II de la presente Ponencia se tratará, con la síntesis propia de tal trabajo, del desarrollo legislativo del Estatuto de Andalucía, con una sistemática fundada en los preceptos del Título Primero -"competencias de la Comunidad Autónoma"-, sin perjuicio de efectuar las oportunas referencias a los "objetivos básicos" de la Comunidad Autónoma recogidos, especialmente, en el art. 12 de aquél.

Diremos aquí, para finalizar el presente apartado, que nuestro Estatuto no es "original" en exceso, habiéndose limitado a trasplantar, con las lógicas variaciones de rigor, las normas de la Constitución, y las ya recogidas, con anterioridad, en otros Estatutos de Autonomía.

II.- DESARROLLO LEGISLATIVO DEL ESTATUTO DE ANDALUCIA.

A) Materias en las que la C.A. de Andalucía tiene "competencia exclusiva". (artículo 13).

a) 1. Organización y Estructura de sus Instituciones de autogobierno.

a'.- Ley 6/1.983, de 21 de Julio, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma.

Esta Ley, que tiene una Exposición de Motivos clara y convincente, es fundamental en el tema que nos ocupa, ya que desarrolla el Capítulo III del Título II del E.A.A. sobre el Consejo de Gobierno y sobre el Presidente de la Junta; tratándose por separado la "Administración de la Comunidad Autónoma", puesto que, como se señala en el páf. 3º. del apartado I de la referida Exposición de Motivos:

"No son sólo razones de economía legislativa las que han aconsejado el tratamiento, en un sólo texto, de los aspectos políticos y administrativos que confluyen en los Organos superiores del Ejecutivo. Es, más bien, la intención de configurar, globalmente el Gobierno, con toda la dificultad que su doble naturaleza comporta a la hora de delimitar su actuación política de la puramente administrativa, la que aconseja abordar de forma unitaria, la regulación legal de aquél".

Posteriormente, en virtud de Decreto de la Presidencia de la Junta nº. 130/1.986, de 30 de Julio, se han reestructurado las Consejerías de la misma, que quedaron fijadas en once, aparte de la Presidencia, habiendo utilizado la referida Presidencia las facultades que le concede el artículo 16 de la Ley 6/1.983, que comentamos.

ANTONIO TASTET DIAZ
 ABOGADO

b'.- Ley 5/1.984, de 23 de Abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Administración Andaluza.

Esta Ley, publicada en el BOJA nº. 43, de 27 de Abril, está dedicada a desarrollar, de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 148-1 de la C.E., y 36-1 del E.A.A., uno de los aspectos sustanciales del Régimen Jurídico y Administrativo de los Altos Cargos a que se refiere el epígrafe, lo cual, aparte de una prescripción legal, constituye un innegable imperativo ético, que cree esta Ponencia que no es preciso desarrollar más.

b) 2. Organización y estructura de sus Organismos - Autónomos.

a'.- Ley 2/1.982, de 21 de Diciembre, Reguladora del Consejo Asesor de R.T.V.E. en Andalucía.

Como consta en la Exposición de Motivos, se constituye tal Consejo en cumplimiento del art. 16 del Estatuto, y del art. 14-2 de la Ley 4/1.981, de 10 de enero, y teniendo como "funciones básicas la asistencia al Delegado Territorial de R.T.V.E. y la representación de los intereses de la Comunidad en dicho Ente estatal" (art. 12).

b'.- Ley 1/1.983, de 3 de marzo, de creación del Instituto de Promoción Industrial de Andalucía (IPIA).

Este Instituto, cuya misión es más de asesoramiento, estudio, información y fomento, que de auténtica actividad industrial, se fundamenta, sin duda, en el art. 12-10 del Estatuto que configura "el desarrollo industrial como fundamento del crecimiento armónico de Andalucía" como uno de los "objetivos básicos" de la C.A. andaluza. Hay también Reglto.

c'.- Ley 2/1.983, de 3 de marzo, de la sociedad para la Promoción y Reconversión Económica de Andalucía (SO - PREA).

VANTONIO TASTET DIAZ
 ABOGADO

El fundamento de esta creación es, como se recoge en el art. 3º de la Ley, el "favorecer el desarrollo económico y social de Andalucía y mejorar su estructura productiva, superando los desequilibrios económicos sectoriales y territoriales, actuando prioritariamente sobre actividades de transformación", con lo cual se cumplimentan los criterios y objetivos consignados en los arts. 12, aps. 4º y 7º del Estatuto y 18.2 del mismo texto.

d'.- Ley 4/1.983, de 27 de junio, del Consejo Andaluz de Relaciones Laborales.

Esta Ley, publicada en el BOJA de 1-VII, deriva de lo dispuesto en los arts. 149-1-17 de la C.E. y 17-2 del Estatuto, y tiene por misión, en general, el "facilitar la consulta y la cooperación entre la Administración Autonómica y las organizaciones empresariales y sindicales, así como las de éstas entre sí, y favorecer su acceso a los servicios administrados por la C.A." (art.3º.3.1).

e'.- Ley 6/1.984, de 12 de junio, creadora de la Agencia del Medio Ambiente (AMA), (BOJA 19-VI).

Basada esta norma, como es natural, en el art. 45 de la C.E., y también en el art. 12-5 del Estatuto, así como en el 13-7 y 15-1-7ª del mismo, encomendándosele unas amplias facultades y misiones, que, en torno al grave y trascendental problema del Medio Ambiente, se recogen en el art. 4º de la Ley, aunque mucho se teme esta Ponencia que, por falta de los medios personales y materiales necesarios, por falta de decisión ante las poderosas fuerzas económicas, o por no recibir el estímulo e impulso dinamizador de los Organismos y Autoridades que también tienen que velar por el Medio ambiente, la Agencia mencionada no ha alcanzado, puede ser que ni mínimamente, los objetivos que se trazaron en su creación.

Como desarrollo del AMA, se han dictado -

varias disposiciones, entre las cuales pueden mencionarse el Decreto 236/1.984, de 11 de septiembre, sobre su estructura orgánica; diversas Ordenes de la Consejería correspondiente, en desarrollo de dicho Decreto; y el Decreto 31/1.986, de 19 de febrero, que crea las Intervenciones Delegadas en los Organismos Autonomos de la Junta de Andalucía.

f'.- Ley 9/1.984, de 3 de julio, del Instituto Andaluz de Salud Mental (BOJA 13-VII).

Responde a la prescripción contenida en el art. 20-4 del Estatuto acerca de la facultad de la C.A. para organizar y administrar, dentro de su territorio, todos los Servicios relacionados con la Sanidad; habiéndose reglamentado dicha Ley mediante el Decreto 308/1.984, de 4 de diciembre, y seguido de otras disposiciones complementarias.

Las amplias funciones de este Instituto se relacionan en el art. 7º de la Ley.

g'.- Ley 7/1.985, de 6 de diciembre, creadora del Instituto de Academias de Andalucía (BOJA 14-XII).

La creación de este Instituto está justificada por lo que se dispone en el art. 13-29 del Estatuto, en el sentido de que la Comunidad tiene competencia exclusiva sobre las Academias con sede central en la misma, lo que se recoge en su preámbulo; teniendo el Instituto creado facultades de coordinación, promoción y fomento cultural en lo que se refiere a las Academias existentes, de las cuales, cinco están situadas en Cádiz; cinco en Granada; cinco, también en Sevilla; una en Málaga y la otra en Córdoba.

h'.- Ley 8/1.985, de 27 de diciembre del Consejo de la Juventud (BOJA del 9-I-1.986).

Derivado este Consejo, al que, como los demás entes hasta aquí relacionados, se le dota de personalidad jurídica independiente de la de los demás Organos de autogobierno -

andaluces, de lo dispuesto en el art. 12-1, in fine, del Estatuto, sus fines se recogen en el art. 2º de dicha Ley: Defender los derechos e intereses de la juventud; facilitar el encuentro de las distintas organizaciones juveniles andaluzas; fomentar el asocionismo, etc.

i'.- Ley 8/1.986, de 6 de mayo, del Servicio Andaluz de Salud (BOJA 10-V)(SAS).

Con arreglo a las competencias que, en materia de Sanidad, se confieren a la C.A. andaluza, en los arts. 13-21 y 20 del Estatuto, se ha dictado esta importante Ley, en cuyo artículo 1º-2 aparecen sus objetivos fundamentales: "elevar el nivel de salud de la población; prestación de servicios individuales y comunitarios; establecimiento de una organización adecuada para prestar una atención integral a la salud; y la integración de todos los recursos sanitarios en un dispositivo funcional; apoyándose el SAS, por lo demás, en los principios de simplificación, eficacia, y coordinación; descentralización y desconcentración de la gestión; distribución equitativa de la prestación de servicios, superando condicionamientos económicos, sociales, geográficos o poblacionales; humanización en la prestación de los Servicios; y participación democrática.

Se estructura, principalmente, en órganos de dirección y gestión, superiores y territoriales (los primeros, son el Consejo de Administración, el Director Gerente y la Secretaría General; y los segundos, las Comisiones provinciales de Administración y las Gerencias Provinciales); y en órganos de participación: las Comisiones de Seguimiento del Servicio Andaluz de Salud.

j'.- Ley 3/1.987, de 13 de abril, del Instituto de Fomento de Andalucía (B.O.E. del 5-V).

Esta norma se fundamenta en lo preceptuado en los arts. 12-3-1º y 3º y 66 del Estatuto, sobre la necesidad de constituir instituciones que fomenten el pleno empleo y el desarrollo económico y social en el marco de sus competencias -

(Exposición de Motivos, paf. 1º); concretándose en su art. 3º - los cometidos del Instituto: Promover la iniciativa pública y privada de creación de empresas dirigidas a los sectores económicos básicos; facilitar y coordinar los medios para la creación de Empresas; favorecer el desarrollo económico de Andalucía y mejorar su estructura productiva; instrumentar los incentivos de apoyo a la inversión; y dirigir y controlar las empresas de la Junta de Andalucía.

k'.- Ley 8/1.987, de 9 de diciembre, de creación de la Empresa Pública de Radio y Televisión de Andalucía, y regulación de los Servicios de Radiodifusión y Televisión, gestionados por la Junta de Andalucía. (B.O.E. 16-I-1.988).

Como se recoge en la Exposición de Motivos de esta Ley, la misma se ha generado para cumplimentar lo dispuesto en el art. 16-1 del Estatuto, a cuyo tenor la Comunidad Autónoma tiene competencia para el desarrollo legislativo y la ejecución del régimen de Radiodifusión y Televisión, desde luego, "en el marco de las normas básicas del Estado" - (art. 149-1-27ª. de la C.E.); manifestándose en el art. 2º. de esta Ley 8/1.987, que la actividad de los Medios de Comunicación Social de la Junta de Andalucía se inspirará en Principios, tales como el respeto y la defensa de los derechos y libertades públicas; la objetividad, veracidad, e imparcialidad de las informaciones; el respeto al pluralismo político, social, cultural y religioso, así como el fomento de los valores de igualdad y no discriminación; el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar, y a la propia imagen; la promoción de los valores históricos, culturales, educativos, etc., y la separación entre informaciones y opiniones.

Por otro lado, se prescribe que el Consejo de Administración, que es el Organismo Supremo, se elija por el Parlamento "por mayoría de dos tercios", entre personas de relevantes méritos, y teniendo en cuenta criterios de pluralismo político, a propuesta de los Grupos Parlamentarios.

ANTONIO TASTET DIAZ

ABOGADO

1'.- Ley 3/1.988, de 3 de Mayo, de Creación del Consejo Andaluz de Municipios (B.O.E. 28-VI).

Este Consejo dimana, de forma mediata, -- del Principio de la coordinación en la organización administrativa, proclamado en los arts. 103-1 de la C.E.; y 6º-1 de la Ley 7/1.985, de 2 de Abril, de Bases del Régimen Local; y de forma inmediata, del art. 58 de esta última Ley, en cuyo apartado 1º. se dice que:

"Las Leyes del Estado ó de las Comunidades Autónomas podrán crear, para la coordinación administrativa, Organos de colaboración de las Administraciones correspondientes con las Entidades Locales. Estos Organos, que serán únicamente, deliberantes ó consultivos, podrán tener ámbito autonómico ó provincial, y carácter general ó sectorial".

El Consejo de referencia funciona en Pleno y en Comisiones, dentro de las cuales se prevén, en principio, las de Régimen Financiero, Cooperación, Seguridad Pública, y Colaboración con los Municipios.

Entre los cometidos más importantes del -- Consejo se encuentran los de informar los Anteproyectos de Ley y Decretos reguladores de los distintos Sectores de la Acción Pública, que afecten al ámbito de competencias de la Administración Municipal; formular Propuestas al Consejo de Gobierno en todo lo relativo a las relaciones Económico-financieras, -- entre la Administración Municipal y la de la Comunidad Autónoma; e informar, con carácter preceptivo, sobre la propuesta de creación y supresión de Municipios, y alteración de Términos Municipales (art. 4º.).

Finalmente, es curioso contémporar cómo ←.-

ANTONIO TASTET DIAZ
 ABOGADO

el nombramiento de los Vocales del Consejo, cuyo número asciende a treinta, queda, prácticamente, en manos del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía; remitiéndonos, a este respecto, al art. 6º-4 de la Ley.

m'.- Organismos Autónomos de la Comunidad Andaluza, no creados específicamente en Leyes individualizadas, sino en otras de carácter más general.

1º.- La Ley 8/1.984, de 3 de Julio, de Reforma Agraria, (BOJA 6-VII), creó, en su artículo 7º, el Instituto Andaluz de Reforma Agraria (IARA), adscrito, como es lógico, a la Consejería de Agricultura y Pesca, y al que corresponden como "funciones básicas": aportar informes ó estudios sobre los Planes de Reforma Agraria de Andalucía; proponer las actuaciones en esta materia, a aprobar posteriormente por el Organismo competente; ejecutar las actuaciones reseñadas, y todas las demás de Política Agraria; la titularidad y ejercicio de los derechos sobre la tierra que sean adquiridos por la Administración Autónoma, para la realización de la Reforma Agraria; y todas las demás competencias en materias de Reforma, y Desarrollo Agrario, y de Montes y Forestal (art. 8º).

2º.- La Ley 9/1.985, de 28 de Diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1.986 - (BOJA 31-XII), creó, a su vez, el Patronato de La Alhambra, y Generalife, concebido "para el mejor ejercicio de las competencias recibidas de la Administración del Estado", y asumiendo "todas las funciones relacionadas con el Conjunto Monumental del mismo nombre que fueron transferidas a la Comunidad Autónoma de Andalucía por el R.D. 864/1.984, de 29 de Febrero".

c) 3. Régimen Local.

La Comunidad Andaluza, que esta Ponencia sepa, -

ANTONIO TASTET DIAZ
ABOGADO

no ha dictado Ley alguna en materia de Régimen Jurídico de los Municipios, pero sí lo ha hecho en cuanto a las Diputaciones - Provinciales, según la Ley 11/1.987, de 26 de Diciembre (BOE - 20-I-88), Reguladora de las Relaciones entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Diputaciones Provinciales de su Territorio, la cual, estando en concordancia con los Principios Básicos de la Ley 7/1.985, de 2 de Abril, de Bases del Régimen Local, así como con los arts. 141 de la C.E., y 4º. del Estatuto, prevé una serie de delegaciones de la Comunidad Autónoma - a la Diputación, en materia de Conservación y mejora de Carreteras; Servicios Sociales; etc.; y, por otro lado, una sustancial Asistencia Jurídica, Económica y Técnica desde los Organos Provinciales citados a los Ayuntamientos. También se crea el Consejo Andaluz de Provincias.

d) 4. Procedimiento Administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de la Comunidad Autónoma.

No se conoce ninguna Ley específica, dictada en esta materia, pero las Normas de procedimiento a que se refiere el epígrafe, pueden ser halladas, siquiera sea fragmentariamente, en las demás Leyes de la Comunidad Autónoma.

e) 5. Normas y procedimientos electorales, para la constitución de sus Instituciones de Autogobierno.

En esta materia, es fundamental la Ley 1/1.986, de 2 de Enero, Electoral de Andalucía (BOJA 14-I), en la que, después de unas Disposiciones Generales, sobre derecho de sufragio activo, pasivo, e incompatibilidades, se trata de la - Administración Electoral; de la Convocatoria de Elecciones; -- del Sistema Electoral; del Procedimiento Electoral; y de los Gastos y Subvenciones Electorales.

ANTONIO TASTET DIAZ
 ABOGADO

f) 6. Bienes de Dominio Público y Patrimoniales, cuya titularidad corresponde a la Comunidad Autónoma, así como a -- las servidumbres públicas en materia de su competencia.

Sobre el tema del epígrafe, tenemos una Ley importante: la número 4/1.986, de 5 de Mayo, BOJA 9-V, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que se ha dictado en aras de lo preceptuado en el art. 13-6 y también en el art. 55 del Estatuto; estudiándose en tal norma: el Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía; los Bienes de Dominio Público de la misma; los Bienes de Dominio Privado; y el sistema de Responsabilidades y Sanciones; todo ello, con un cierto carácter mimético de lo ocurrido en otras C.A. .

g) 7. Montes, Espacios Naturales Protegidos, etc. .

a'.- La Ley 1/1.984, de 9 de Enero, declara a la Laguna de Fuente de Piedra como "Reserva Integral".

b'.- La Ley 11/1.984, de 19 de Octubre, también efectúa la misma declaración respecto a las Zonas Húmedas de Córdoba, Zoñar, Amarga, Rincón, Tíscar, Los Jarabs, y El Conde.

c'.- La Ley 12/1.984 de 19 de Octubre, también ha considerado Reservas Integrales ,la Isla de Enmedio, y La Marisma del Burro; encuadrando, sin embargo, a las Marismas de Odiel, como Paraje Natural.

d'.- La Ley 2/1.987, de 2 de Abril, ha declarado Reservas Integrales Zoológicas, a doce Lagunas de la Provincia de Cádiz.

e'.- Finalmente, resulta de fundamental importancia en esta exposición la mención de la reciente Ley 2/1.989, de 18 de Julio (BOE 23-VIII), que aprobó el Inventario de Espa

ANTONIO TASTET DIAZ
ABOGADO

cios Naturales Protegidos de Andalucía, estableciendo Medidas Adicionales para su Protección. No obstante, y pese al gran interés que tiene tal Ley, a esta Ponencia no le es posible adentrarse en su análisis, por lo menos, por el momento.

h) 8. Política Territorial: Ordenación del Territorio y del Litoral; Urbanismo y Vivienda.

Sin perjuicio de recordar un Real Decreto, un tanto lejano, de la Presidencia del Estado, número 2.803/1.983, de 25 de Agosto, en que se traspasaron funciones y servicios a la Comunidad Autónoma de Andalucía, en materia de Ordenación del Litoral y Vertidos al Mar, esta Ponencia echa de menos una Ley, dictada por nuestra Comunidad, sobre tales materias, al modo de lo que ha sucedido, por ejemplo, con la Ley 6/1.989, de 7 de Junio, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana, y eso, que, como consta en la C.E. (art. 148-1-3a) y en el Estatuto, las cuestiones de referencia son propias de la competencia de tal Comunidad. Precisamente, ahora que se ha aprobado la polémica Ley 22/1.988, de 28 de Julio, de Costas, es cuando más precisa se hace una regulación normativa emanada de Andalucía, salvaguardando, lógicamente, las competencias del Estado, a tenor del art. 132 de la C.E. y de la citada Ley de Costas.

En resumen, que, con las limitaciones señaladas, sería conveniente que nuestra Comunidad, abordara, en fecha próxima, una Ley de Ordenación del Territorio y del Litoral, que pudiera comprender también la materia urbanística y la de la vivienda.

i) 9. Obras Públicas de Interés Exclusivo para la Comunidad Andaluza.

No conoce esta Ponencia ninguna Ley al respecto.

j) 10. Ferrocarriles, Carreteras, y Transporte por dichas vías, por vía fluvial, y por cable.

La única Ley que conocemos es la nº. 3/1.985, - de 22 de Mayo (BOJA 25-V), de Coordinación de Concesiones de Servicios Regulares de Transporte de Viajeros por Carretera - en Andalucía.

k) 11. Puertos, Aeropuertos, Puertos Deportivos, - y otros que no tengan interés general, y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales.

Podemos citar, en este supuesto, la Ley 6/1.986, de 5 de Mayo, sobre Determinación y Revisión de Tarifas y Cánones en Puertos e Instalaciones Portuarias, en la Comunidad Autónoma de Andalucía,

Y, por otro lado, la más reciente Ley 8/1.988 de 2 de Noviembre, de Puertos Deportivos de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOE 23-XI), con una adecuada regulación del tema, aunque no lo ha considerado así el Gobierno de la Nación, porque ha planteado, frente a tal Ley, el recurso de Inconstitucionalidad nº. 242/1.989, por presunta ilegalidad de cinco artículos; habiéndose producido la suspensión de los efectos de la Ley desde el día 8 de Febrero de 1.989, conforme al art. 161-2 de la C.E. .

l) Art. 13, aps. 12, 13, 14, 15, 16, 18, 19, del - Estatuto.

No conoce esta Ponencia, que se hayan dictado - Leyes en las materias reflejadas en tales apartados.

m) 17. Promoción y Ordenación del Turismo.

Merece citarse, en este apartado, la Ley 3/1.986, de 19 de Abril, de Inspección y Régimen Sancionador en materia

ANTONIO TASTET DIAZ
 ABOGADO

de Turismo.

n) 18 y 19, del Art. 13 del Estatuto.

No se conocen Leyes al respecto, por lo menos, --
 por parte de esta Ponencia.

ñ) 20. Cooperativas.

Es interesante, sobre esta materia, la Ley 2/1.985,
de 2 de Mayo, de Sociedades Cooperativas Andaluzas, con enjun--
 dia derivada de sus 106 artículos, cinco Disposiciones Transito-
 rias, y cinco Finales, aunque, por obvias razones, no podemos de-
 tenernos en la misma. Existe, contra ella, R.Inconst.nº.775/85.

o) 21. Sanidad e Higiene.

Ya hemos citado anteriormente, las Leyes de Crea-
 ción de algunos Organismos incardinados en la materia sanitaria.

p) 22. Asistencia y Servicios Sociales.

Reviste interés, en este sentido, la Ley 2/1.988,
de 4 de Abril, que comprende varios títulos: el sistema público
 de Servicios Sociales; la acción protectora y estructuración -
 del Sistema Público de Servicios Sociales; las competencias; -
 los órganos de gestión y participación; la financiación; y las
 infracciones y sanciones.

q) aps. 23 y 24 del Art. 13 del Estatuto, así como a-
partado 26.

No conoce la Ponencia Leyes concretas al respec-
 to, sin perjuicio de los Organismos Autónomos que tienen rela-
 ción con la Docencia, ó con la Cultura.

r) 28. Archivos, Museos y Bibliotecas.

Sobre esta materia, se han dictado, nada menos, - que tres Leyes independientes, la una de las otras: La número 8/1.983, de 3 de Noviembre, de Bibliotecas; la nº. 2/1.984, de 9 de Enero, de Museos; y la nº. 3/1.984, de 9 de Enero, de Archivos.

Debe resaltarse que, frente a los arts. 2º., 4º., 5º. y 6º. de la Ley, se promovió por el Presidente del Gobierno, el recurso de Inconstitucionalidad nº. 255/1.984, que, después de la normal tramitación, ha concluido por Sentencia del Tribunal Constitucional, desestimatoria totalmente del recurso del Estado, de fecha 24 de Mayo de 1.988 (Sentencia nº. 103/88).

s) aps. 29 a 32 del Art. 13 del Estatuto.

Aparte de la conexión que, sobre las materias - recogidas en estos apartados, pueden tener algunos de los Organismos Autónomos creados por la Comunidad Andaluza, no se conocen Leyes individualizadas que traten del tema.

t) 33. Juegos, Apuestas, y Casinos.

Estos temas se han recogido, por lo que se refiere al Juego y a las Apuestas, en la Ley 2/1.986, de 19 de Abril, que comprende 46 artículos, ocho Disposiciones Transitorias, y dos Derogatorias.

u) 34 y 35 del Ar. 13.

No se conocen Leyes al respecto.

B) Otras materias propias de la competencia de la C.A. de Andalucía, por razones Institucionales.

a) La Ley 3/1.982, de 21 de Diciembre, ha versado

ANTONIO TASTET DIAZ
 ABOGADO

sobre el Himno y el Escudo de Andalucía, toda vez que, obviamente, son materia específica de su competencia (Art. 6º del E.A.A.).

b) La Ley 3/1.983, de 1 de Junio, se refiere a la Organización Territorial de la Comunidad Autónoma Andaluza, tratándose en ella de las distintas Entidades Territoriales. De la Articulación de Competencias entre los mismos; etc. ; entendiendo la Ponencia que debe distinguirse netamente, esta "Organización Territorial", característica de la Estructuración de la Comunidad Autónoma, con la "Ordenación del Territorio", que tiene un carácter más funcional y operativo, con claras conexiones con el Urbanismo y con el Medio Ambiente.

c) La Ley 7/1.986, de 6 de Mayo, de Reconocimiento de las Comunidades Andaluzas, asentadas fuera del Territorio Andaluz, no hace más que cumplir el precepto recogido en el apartado 3 del art. 8 de nuestro Estatuto.

C) Coordinación de las Policías Locales Andaluzas.

En cumplimiento de lo dispuesto en el art. 14 del Estatuto, se ha dictado, recientemente, la Ley 1/1.989, de 8 de mayo, sobre el tema del epígrafe, previéndose diversos Organos de Coordinación, así como la estructura y organización; las funciones de los Policías locales que, en ocasiones, pueden ampliarse a ámbitos supramunicipales; la formación y la selección, promoción y movilidad de los Policías; y, finalmente, sus derechos y deberes.

Esta Ley, al igual que las otras más arriba citadas, también ha sido impugnada por el Estado en el recurso de Inconstitucionalidad nº 1.677/89, en relación con diversos preceptos; habiéndose suspendido, asimismo, su eficacia, en base a lo dispuesto en el art. 161.2 de la C.E.

D) Materias de la competencia exclusiva de la C.A. andaluza, si bien debe actuar de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general y la política monetaria del Estado (arts. 38; 131; y 149-1-11º y 13º de la C.E., y 18 del Estatuto).

a) La Ley de Reforma Agraria".

Sobre esta materia, recogida expresamente en el ap. 1-4ª del art. 18, se ha dictado una Ley que, para pocos, será desconocida: la nº 8/1.984, de 3 de julio, con una amplísima Exposición de Motivos, de 15 apartados, 65 artículos, una disposición adicional y otra final.

Esta Ley quizá sea la de más altos vuelos jurídico-sociales de nuestra Comunidad, así como la que ha levantado más polémicas, y actuaciones judiciales; teniendo un protagonismo muy acusado el Instituto Andaluz de Reforma Agraria (IARA), al que antes nos referimos, al tratar de su creación institucional, y que es el verdadero "brazo ejecutor" del Organismo correspondiente: bien el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, bien la Consejería de Agricultura de la misma.

La Ley de Reforma agraria que estudiamos (toda "reforma agraria" en Andalucía ya es de, por sí, interesante, aunque se han dulcificado considerablemente los rigores y tensiones de antaño) es una norma con bastantes logros, y puede que con algunas lagunas, tratándose en su título primero de las normas orgánicas; en el segundo, de las actuaciones de la Administración para la reforma agraria (recogiéndose en el art. 15 la expropiación del dominio o del uso; el establecimiento de planes de explotación y mejora; las expropiaciones por causas de interés social; la transformación de zonas de interés general; la concentración de explotaciones; la asignación de las tierras públicas a particulares según criterios sociales; la adquisición por compraventa de tierras; el impuesto sobre tierras infrutilizadas, etc) y en el tercero, del Asentamiento en las tierras públicas;

Como decíamos más arriba, esta Ley de Reforma Agraria ha sido fuertemente controvertida a nivel judicial, y, de esta suerte, preciso es que aludamos, a continuación, a algunas de las resoluciones y recursos suscitados contra ella:

a'.- Impugnaciones ante la Jurisdicción contencioso-administrativa.

1º.- La Sala de la ya extinguida Audiencia Territorial de Sevilla dictó sentencia en 18 de diciembre de 1.984, desestimando el recurso planteado por la Asociación Provincial de Agricultores y Ganaderos contra los acuerdos que decidieron la reforma agraria en la Vega de Sevilla; siendo confirmada aquella resolución, posteriormente, por sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 7 de abril de 1.986 (Ar. 1.736), en la cual, por cierto, se citaron otras sentencias del mismo Tribunal Supremo de fechas: 25 de marzo de 1.985, sobre la reforma agraria en la Comarca de Antequera; 29 de mayo de 1.985 sobre la reforma en la Comarca de Osuna-Estepa; y 7 de noviembre de 1.985, sobre la reforma agraria en la Vega de Córdoba.

Es de hacer constar que todos estos recursos fueron desestimados por los Tribunales, no por razones de fondo, afectantes a la substancia de la cuestión, sino por razones procesales, o formales, ya que aquéllos se habían canalizado por una vía procesal tan excepcional como la implantada por la Ley 62/1.978, de 26 de diciembre, de Protección Jurisdiccional de Los Derechos Fundamentales de la Persona, y en ellos no podían plantearse cuestiones de legalidad ordinaria, sin que, por otro lado, se apreciase por la Jurisdicción lesión alguna de aquellos Derechos.

2º.- Más éxito tuvieron los recurrentes en la impugnación del Reglamento de la Ley de Reforma Agraria, aprobado el día 3 de julio de 1.984, ya que el mismo fué anulado por la Sala de Sevilla en sentencia de 4 de febrero de 1.986, que posteriormente fué confirmada por la de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 6 de junio de 1.988 (Ar.4.533). La razón de la prosperabilidad del recurso fué que se había omitido el dictamen previo, e inexcusable, del Consejo de Estado.

3º.- En fecha cercana, concretamente, en 26 de mayo de 1.989, la misma Sala -ahora Tribunal Superior de Justicia de Sevilla-, ha dictado una importante sentencia que ha desestimado el recurso formulado por la Asociación de Agricultores y Ganaderos de la provincia de Cádiz contra los acuerdos de la Reforma agraria de la Campiña de Cádiz y de Medina Sidonia que habían decidido declarar a "Comarca de Reforma Agraria" la misma; desechándose, uno tras otro, los argumentos impugnatorios de los recurrentes, basados en la nulidad del Reglamento de aquella Ley (el Tribunal declaró que la actuación de la Administración dimanaba directamente de la Ley de Reforma Agraria); en que el procedimiento de tal reforma implicaba una "sanción"; en la falta de motivación de los Decretos recurridos; en la "oportunidad" de la reforma en aquella Comarca; y hasta en la supuesta incompatibilidad de dicha Reforma con la legislación comunitaria. Esta sentencia, en resumen, la considera esta Ponencia técnicamente intachable, siendo de hacer constar que en la misma se hace referencia a otra resolución de la misma Sala de Sevilla de fecha 3 de febrero de 1.988, dictada en recurso nº 824/85, sobre la reforma agraria en la Comarca de Osuna-Estepa, otra vez.

b'.- Impugnaciones ante el Tribunal Constitucional.

1º.- La primera impugnación que se produjo contra la L.R.A. provino de un grupo de 53 Senadores, y originó el Recurso de inconstitucionalidad nº 685/1.984, que, después de la correspondiente tramitación, ha terminado por sentencia del Pleno de aquel Tribunal nº 37/1.987, de 26 de marzo, que ha desestimado el recurso totalmente, en virtud de unos sólidos argumentos plasmados en los 14 Fundamentos jurídicos de la resolución, bajo Ponencia de Leguina Villa.

2º.- La segunda impugnación de este tipo que conoce esta Ponencia es derivada de la Cuestión de Inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo contencioso-administrativo de Sevilla -nº 2.111/88-, por supuesta inconstitucionalidad del art. 19-1-2º-a) de la L.R.A., en relación con los arts. 17-3º; 18-4º; -

19-1-1º; 20-1; y 20-2 de la misma ley, por vulneración de los arts. 25-1; y 149-1-18 de la C.E., en relación con el art. 14; 139-1; y 149-1-1º de la misma Constitución; no habiéndose resuelto la Cuestión de Inconstitucionalidad todavía, que esta Ponencia sepa. En realidad, lo que pone en tela de juicio el Tribunal de Sevilla es la posibilidad de la expropiación de las fincas por no alcanzar en su productividad el 50% de los índices medios, es decir, por incumplimiento de la función social de la propiedad agrícola.

F) b) Defensa del Consumidor y del Usuario.

Merece citarse, sobre este tema, la Ley 5/1.985, de 8 de julio, de Consumidores y Usuarios de Andalucía, que se apoya en el art. 18-1-6ª del Estatuto, que tiene matices interesantes, aunque, como en otras materias, no podamos adentrarnos en ellos.

c) Comercio Interior.

Sobre esta cuestión, y fundamentada en el art. 18-1-6ª del Estatuto, se ha promulgado la Ley 9/1.988, de 25 de noviembre, sobre Comercio ambulante, que sólo tiene diez artículos, una Disposición Transitoria y una Final.

E) Materias en que la C.A. andaluza tiene competencia para el desarrollo legislativo y para la ejecución, dentro del marco de la regulación general del Estado.

a) Régimen estatutario de los funcionarios públicos.

En méritos de lo consignado en el art. 15-1-1ª del Estatuto, se dictó la Ley 6/1.985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función pública de la Junta de Andalucía, que, como su propio nombre indica, se ha restringido a los funcionarios integrados en dicha Junta, y en sus Organismos autónomos.

Posteriormente, en virtud de las Leyes 6/1.988, de 17 de octubre y 7/1.988, de 2 de noviembre, se ha modificado y adicionado la Disposición Transitoria sexta de la Ley 6/85.

Es interesante hacer constar que, como siempre, o casi siempre, una verdadera avalancha de impugnaciones se ha producido contra esta regulación funcional:

- La Sala de lo contencioso-administrativo de la entonces Audiencia Territorial de Sevilla promovió la Cuestión de Inconstitucionalidad nº 1.359/86, por supuesta inadecuación a la C.E. de la Disposición Transitoria 6ª-3 de la Ley 6/85, concretamente a los que proclaman el principio de igualdad y el de capacidad y mérito para el acceso a la función pública (arts. 14 y 103-1 de la C.E., y 23-2 del mismo texto).

- El Presidente del Gobierno promovió, primera - mente, el Recurso de inconstitucionalidad nº 38/89 por presunta - ilegalidad de la Disposición Transitoria 6ª, ap. 2.3. de la Ley 7/88.

- Y, casi inmediatamente después, ha planteado el Recurso de inconstitucionalidad nº 39/89, contra el apartado 2.2 de de la misma Disposición Transitoria 6ª, después de la reforma de la Ley 7/88.

b) Iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos.

De conformidad con lo proclamado en los arts. 23-1 y 87-3 de la Constitución y 15-2 y 33 del Estatuto, se ha promulgado la Ley 5/1.988, de 17 de octubre, llamada como se dice en el epí - grafe, y que se inspira, obviamente, en el principio "democrático" - que se consagra en nuestro texto constitucional (art. 1-1, etc).

F) De la Administración de Justicia.

Sobre esta materia sólo cabe decir que está recogida en los artículos 47 a 53 del Estatuto, y que, después de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1º de julio de 1.985 -L.Orgánica 6/85- y Ley 38/1.988, de 28 de diciembre, de Demarcación y Planta Judicial, se - ha constituido en Andalucía el Tribunal Superior de Justicia, que - tiene su sede en Granada (en esta Ciudad radica el Presidente del mismo, así como su Sala de lo Civil y Penal), sin perjuicio del es - tablecimiento de Salas de lo contencioso-administrativo y de lo so-

cial en Granada, Sevilla y Málaga; todo lo cual levantó en su día una fuerte polémica, y originó un dictamen del profesor Garrido Falla en el que se estimaba que podían apreciarse matices de inconstitucionalidad al haberse desconocido el principio recogido en el art. 48 del Estatuto andaluz, y también, el art. 7º, en relación con el acuerdo adoptado por el Parlamento.

Figura institucional no incardinada en el Poder Judicial, pero con funciones de defensa de la legalidad, es la del Defensor del Pueblo Andaluz, sobre el cual se dictó la Ley 9/1.983, de 1º de diciembre, con indudable mimetismo respecto a la Ley estatal, Orgánica 3/1.981, de 6 de abril; y siendo de mencionar la Ley 36/1.985, de 6 de noviembre, por la que se regularon las relaciones entre la Institución del Defensor del Pueblo y las similares de las distintas Comunidades Autónomas.

G) Materia de Economía y Hacienda.

El encuadre de la misma se halla en el título IV del Estatuto, artículos 54 a 71, pudiéndose invocar las leyes 5/1.983, de 19 de julio, de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma Andaluza; 9/1.987, de 9 de diciembre, por la que se modificaron ciertos artículos de la Ley 5/83; 1/1.988, de 17 de marzo, de la Cámara de Cuentas de Andalucía, y la nº 4/1.988, de 4 de julio, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma Andaluza.

La Ley 1/88, de la Cámara de Cuentas ha sido impugnada por el Presidente del Gobierno en recurso de inconstitucionalidad nº 1.105/88, suspendiéndose su vigencia por imperativo del citado art. 161-2 de la C.E. Las demás leyes están teniendo suerte, por ahora.

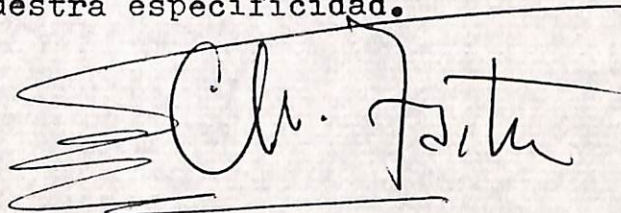
Y, con lo anterior, llega esta Ponencia a su fin, que, por la extraordinaria densidad del tema, y por su especialización jurídica (tal vez, demasiado árida para los ajenos a la rama del Derecho), ha sido un tanto penoso. Pero cree esta Ponencia que ha merecido la pena hacerlo, por lo menos, para percibir, o vislumbrar, algunos interesantes aspectos y destellos, para bien y para mal, de nuestra Comu-

ANTONIO TASTET DIAZ

ABOGADO

nidad Autonómica. Todo aquél que tenga la paciencia de examinar - esta Ponencia, y que confronte las exposiciones, ideas, y sugerencias de la misma con sus propios conocimientos y experiencias, es seguro que extraerá las necesarias consecuencias y conclusiones. Por eso, es por lo que se cree conveniente terminar así, sin sentar, "ex catedra", las mismas, para que se pueda juzgar con más libertad de criterio.

De todos modos, como decíamos, se ha pretendido sentar una línea de investigación, rigurosa y árida, si se quiere, pero conveniente, - para, entre todos los estudiosos del tema, trazar líneas de análisis, que deben de hacerse públicas, de una forma o de otra, para tratar - de lograr la máxima perfección en las pautas y procedimientos de nuestra Comunidad, y, en resumidas cuentas, para tratar de conseguir, también en Andalucía, un pleno Estado de Derecho, Social y Democrático, y una Autonomía que reconozca y potencie nuestras necesidades y nuestra especificidad.



GRANADA

OCTUBRE

1.989.

Bibliografía restringida y seleccionada.

Alfonso Pérez Moreno y otros: "Comentarios al "statuto de Andalucía" (Instituto García Oviedo).

Bassols Coma: "Código de los estatutos de autonomía de las Comunidades Autónomas", Inst. de Est. de Ad. Local.

"Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma - Andaluza", Varios autores dirigidos por Santiago Muñoz Machado.

Javier Pérez Royo y otros Profesores: "El Parlamento de Andalucía" (Ed. Tecnos).