

LA PROGRESIVA EQUIPARACIÓN AL ESTADO COMO MODELO AUTONÓMICO (*El caso de Andalucía*)*

JOSÉ JOAQUÍN FERNÁNDEZ ALLES
Profesor Titular de Universidad (Acreditado)
Universidad de Cádiz

SUMARIO

- I. El modelo autonómico español: la progresiva equiparación al Estado en el ámbito normativo, institucional, competencial, relacional y de los derechos.
- II. La progresiva equiparación con el Estado como modelo autonómico: el sistema institucional.
- III. La emulación del sistema normativo estatal: decreto-ley y decreto-legislativo.
- IV. La equiparación al Estado en el ámbito relacional.
- V. La equiparación relacional en el ámbito financiero: la jurisprudencia constitucional y el fin de la «deuda histórica».
- VI. Reflexión conclusiva.

* Este artículo fue realizado en el marco del Proyecto I+D Consolider Ingenio HURI AGE «Tiempo de los derechos» y del Proyecto I+D «Los movimientos sociales y su aportación al proceso democrático en la Andalucía Occidental, en el Proyecto I+D Coordinado «El largo camino hacia la democracia».

UNED. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 24, 2009, pp. 323-355.

I. EL MODELO AUTONÓMICO ESPAÑOL: LA PROGRESIVA EQUIPARACIÓN AL ESTADO EN EL ÁMBITO NORMATIVO, INSTITUCIONAL, COMPETENCIAL, RELACIONAL Y DE LOS DERECHOS

Las últimas reformas estatutarias del periodo 2006-2009 confirman que el modelo autonómico español sigue más abierto e inacabado que nunca¹ y, en virtud de los nuevos contenidos asumidos por algunas Comunidades Autónomas, se dirige a la progresiva equiparación normativa, institucional y relacional con el Estado, con quien ya se relacionan bilateralmente y al que emulan en su sistema de potestades normativas (Decreto-Ley, Decreto-Legislativo), la organización institucional, la incorporación de una declaración de derechos², las relaciones intergubernamentales, las competencias de acción exterior o, como en Andalucía, con la perpetuación de la más amplia Administración periférica de todas las Comunidades Autónomas.

En un contexto marcadamente partidocrático, muy presente en las reformas estatutarias de las Comunidades Autónomas de Cataluña, Valencia, Islas Baleares, Aragón o Andalucía—cuya experiencia particular derivada de la LO 2/2007 articula el contenido de este estudio—, nuestro sistema constitucional ha desarrollado un modelo autonómico que, por sus previsiones de bilateralidad, por los posibles desarrollos que abre y por las cuestiones constitucionales que suscita, se encamina a una progresiva equiparación con el Estado. En realidad, todo el Derecho público autonómico se inspira en esta impronta equiparadora de larga trayectoria³ que, en el

1 Sobre las cuestiones abiertas en el Estado de las Autonomías, véanse M. ARAGÓN REYES, «El Estado autonómico: ¿modelo indefinido o modelo inacabado? *Autonomías. Revista Catalana de Derecho Público*, 20, 1995, págs. 187-190. En cuanto a los fundamentos constitucionales, ÁLVAREZ CONDE, E. (Ed.), *Diez años de régimen constitucional*. Tecnos, Madrid, 1989, págs. 12-18; F. RUBIO LLORENTE, «Sobre la conveniencia de terminar la Constitución antes de acometer su reforma», *Claves de la razón práctica*, 25, 1992, págs. 10-24; J. FERRANDO BADÍA, *El Estado unitario, el Federal y el Estado autonómico*, 2.ª edic, Madrid, Tecnos, 1986, págs. 316-317; F. TOMÁS Y VALIENTE, «La primera fase de construcción del Estado de las autonomías», *RVAP*, 36 (II), 1993, págs. 45-68; y *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Madrid, Tecnos, 1988: sobre la indefinición constitucional, pág. 17, sobre los límites constitucionales del Estado autonómico, págs. 27-31. Sobre la autonomía y la unidad, véase J.J. GONZÁLEZ ENCINAR, *El Estado Unitario-Federal*. Madrid, Tecnos, 1985, págs. 156-164; E. AJA FERNÁNDEZ, «Propuestas para el desarrollo del Estado de las autonomías», en VV.AA. «Federalismo y Estado de las autonomías». Edit. Planeta. Colección Documento. Barcelona, 1989, págs. 141-165. Sobre la falta de definición del modelo de Estado autonómico. *Informe Pi y Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1989*, Civitas, Madrid, 1990, págs. 17 ss.

2 Véase I. DE OTTO Y PARDO, «Los derechos fundamentales y la potestad normativa de las Comunidades Autónomas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», *RVAP*, 10, 1984, págs. 53-72.

3 Sobre las bases constitucionales para la reforma de los Estatutos de Autonomía, véanse L. LÓPEZ GUERRA, «Conflictos competenciales, interés general y decisión política», *RCEC*, 1, 1988, 293 y ss; J. PÉREZ ROYO, «Desarrollo y evolución del Estado autonómico: el proceso estatuyente y el consenso constitucional», AA.VV. *El funcionamiento del Estado autonómico*, MAP, Madrid, 1996, págs. 51-70; SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J.J.: «Sobre el Estado autonómico español», *REP*,

caso de Andalucía, se inserta en un marco reformador del Derecho público autonómico surgido en 2005 e integrado por diez normas que han predefinido primero y condicionado después el contenido y desarrollo del propio Estatuto de Autonomía (LO 2/2007, de 19 de marzo)⁴: el Reglamento del Parlamento de Andalucía de 29 de septiembre de 2005, la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno, la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, la Ley 19/2007, de 17 de diciembre, de designación de Senadores y Senadoras en representación de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Ley 1/2008, de 27 de noviembre, de impulso a la actividad económica de Andalucía y de agilización de los procedimientos administrativos, la Ley andaluza 2/2008, de 10 de diciembre, que regula el acceso de los municipios andaluces al régimen de organización de los municipios de gran población, y la Ley 3/2008, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2009, que con una técnica legislativa incorrecta reformó la Ley del Gobierno de Andalucía y aprobó una delegación legislativa⁵. Asimismo, han sido publicados y aplicados los primeros Decretos-leyes autonómicos, y, entre otras novedades que son analizadas en estas páginas, la Presidencia del Parlamento de Andalucía ha aprobado, con esa impronta de equiparación al Estado, resoluciones interpretativas y de desarrollo del Reglamento parlamentario sobre contenidos de gran relevancia estatutaria como las relativas a los Decretos-leyes o la presentación de dos candidatos a Magistrados del Tribunal Constitucional para su propuesta por el Senado conforme a lo establecido en la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo⁶. Y, como nueva prueba de la existencia

78, págs. 105-129; y E. AJA, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, Alianza, 1999, págs. 41-77.

⁴ Véanse A. PORRAS NADALES, «El nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía», *Revista de Fomento Social*. Vol. 62, n. 245 (en-marzo 2007), págs. 31-48; «El referéndum de iniciativa autonómica del 28 de febrero en Andalucía», *REP* 15 (mayo-jun. 1980), págs.175-194; «La institucionalización de la Junta de Andalucía», *Revista Andaluza de Administración Pública*, 4, 1990, págs. 39 y ss; A. SÁNCHEZ BLANCO, «La reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía», en VV.AA. *La reforma constitucional*. Ministerio de Justicia. Madrid 2005, págs. 351-370.

⁵ Véanse J. A. GONZÁLEZ CASANOVA, «Los estatutos de las Comunidades Autónomas y el principio de autogobierno», *Documentación Administrativa*, abril, 1979, pág. 129, y A. BLAS GUERRERO, «Instituciones, procesos de decisión y políticas en el estado autonómico: hacia el nuevo modelo de Estado de las Autonomías», *RCEG*, 4, 1989, págs. 255-269.

⁶ Valga por todas la Resolución de 26 de noviembre de 2008 de la Presidencia por la que se establece la concordancia entre los artículos 44.1.2.º y 153.1 del Reglamento del Parlamento; Disposiciones complementarias de 10 de septiembre de 2008 sobre presentación por el Parlamento de Andalucía de candidatos a Magistrado o Magistrada del Tribunal Constitucional a proponer por el Senado; Resolución de la Presidencia, de 5 de junio de 2008, sobre control por el Parlamento de los Decretos-Leyes dictados por el Consejo de Gobierno; y la Resolución de la Presidencia de 9 de abril de 2008, sobre la designación por el Parlamento de los senadores en representación de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

del *Estado jurisprudencial autonómico*⁷, las SSTC 13/2007, de 18 de enero, y 58/2007, de 14 de marzo, sentaron una doctrina sobre una de las cuestiones más recurrentes, durante casi treinta años, en la práctica política y funcionamiento real del sistema andaluz de gobierno: la mal denominada «deuda histórica»⁸.

Además, en el caso de Andalucía, este proceso reformador ha tenido efectos relevantes en la esfera electoral y parlamentaria: como consecuencia de la estrategia política con motivo del referéndum estatutario de 18 de febrero de 2007, ha surgido una diferente composición política de la VIII Legislatura del Parlamento de Andalucía, donde ya sólo están presentes tres grupos parlamentarios (el Partido Andalucista ya es extraparlamentario), lo que dificulta aún más la alternancia política. Con un alto índice de participación (73,65%), en las elecciones de 9 de marzo de 2008⁹, el PSOE obtuvo su octava victoria consecutiva en Andalucía, con mayoría absoluta del 48,19% de los votos y 56 escaños, frente al 38,63% de votos y 47 escaños del Partido Popular, consolidando el bipartidismo imperfecto¹⁰: mientras el 86,82% de los votos fueron obtenidos por los dos partidos mayoritarios, IU sólo alcanzó 6 diputados de 109, y el 7,09% de los votos, quedando excluido como partido extraparlamentario el Partido Andalucista, con 2,78%, pérdida del 67,2% de los votos obtenidos en 2004.

Pues bien, delimitado este marco reformador de la autonomía andaluza, en los apartados siguientes describimos y analizamos el alcance constitucional

7 Cfr. L. LÓPEZ GUERRA, «La segunda fase de construcción del Estado de las Autonomías (1983-1993)», *RVAP*, 36(II), págs. 69-70; P. CRUZ VILLALÓN, «La construcción jurisprudencial del Estado de las autonomías», *RVAP*, 31, 1991, págs. 249-260, pág. SANTOLAYA MACHETTI, «Competencias estatutaria y jurisprudencia constitucional», *REP*, 46-47, 1985, págs. 401-433, y F. FERNÁNDEZ SEGADO, «La construcción jurisprudencial del Estado autonómico», *RVAP*, 27, 1990, págs. 51-116. La función delimitadora del contenido competencial, esta función se realiza a partir de las técnicas legislativas (art. 150 CE) derivadas de la Constitución y del Estatuto de Autonomía, cfr. F. TOMÁS Y VALIENTE, *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Madrid, Tecnos, 1988, pág. 76.

8 Para un entendimiento histórico de la autonomía andaluza y de su autogobierno, véanse A. DOMÍNGUEZ ORTIZ, *Andalucía ayer y hoy*. 1.ª ed. Barcelona. Planeta, 1983, págs. 11 ss; J.M. CUENCA TORIBIO, *Andalucía, historia de un pueblo (¿a.C.-1984)*. Madrid. Espasa Calpe, 1984, 750 págs; e *Historia General de Andalucía*. Córdoba, Almuzara, 2005, págs. 775-784 y 829-835; J. ACOSTA SÁNCHEZ, «Andalucía en la transición», en Congreso sobre el Andalucismo Histórico (8.º 1997. Córdoba). *Actas del VIII Congreso sobre el Andalucismo Histórico*. Córdoba 25, 26 y 27 de septiembre de 1997. Sevilla. Fundación Blas Infante, 1999, págs. 71-103; J. L. GARCÍA RUIZ, *El Derecho propio de Andalucía*. Fundación Universitaria de Jerez, 1992, págs. 27 ss.

9 De las ocho elecciones autonómicas andaluzas celebradas hasta la fecha, sólo dos tuvieron lugar separadamente de cualquier otra elección, las de 1982 y las de 1990, en tanto que, de las seis restantes, cinco coincidieron con las elecciones generales (1986, 1996, 2000, 2004, 2008)—o al Parlamento Europeo (1994).

10 Según PORRAS NADALES, el bipartidismo existente en el conjunto nacional se convierte en un cuasiunipartidismo en Andalucía: sin viejas ideologías que puedan justificar la presencia de algunas minorías. Véase sobre el bipartidismo hegemónico andaluz, A. PORRAS NADALES, «Geografía electoral de Andalucía», *REIS: Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 28, 151-170, 10/1984; http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/3/REPNE_126_031.pdf. «Modernidad electoral», *Diario de Cádiz*, 18 de marzo de 2008.

de esta nueva fase abierta en el proceso de progresiva equiparación de las Comunidades Autónomas al Estado, centrándonos en los ámbitos normativo (Decreto-ley, Decreto-legislativo), institucional (reproducción mimética de las instituciones del Estado y perpetuación de la mayor Administración periférica de todas las Comunidades Autónomas) y relacional (bilateralismo, relaciones exteriores), y dejando más breve constancia de la más amplia regulación estatutaria en materia competencial (Título II de la LO 2/2007) y en el nuevo contenido sobre derechos y deberes (Título I), dos contenidos de titularidad estatal garantizados frente a la total equiparación por el bloque de la constitucionalidad (competencias exclusivas del Estado y reserva de Ley Orgánica, ex artículo 81 CE).

II. LA PROGRESIVA EQUIPARACIÓN CON EL ESTADO COMO MODELO AUTONÓMICO: EL SISTEMA INSTITUCIONAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

II.1. LA EMULACIÓN DEL SISTEMA INSTITUCIONAL DEL ESTADO

El Estatuto de Autonomía de Andalucía reproduce con literalidad, en su artículo 99, la regulación del artículo 152.1 CE, según el cual la Junta de Andalucía, como institución en que se organiza políticamente el autogobierno de la Comunidad Autónoma, está integrada por el Parlamento de Andalucía, la Presidencia de la Junta y el Consejo de Gobierno¹¹. Una arquitectura constitucional de la organización territorial española que, desde los albores del proceso autonómico, se extendió a todas las Comunidades Autónomas en aplicación de los Acuerdos Autonómicos de 31 de julio de 1981, como sistema general del Estado de las Autonomías cuya forma de gobierno —estatuto, composición y competencias de dirección política, potestad reglamentaria, iniciativa legislativa, gestión y administración pública y acción exterior—, define el Poder Ejecutivo autonómico, siempre bajo el control del Poder Legislativo. Un sistema constitucional ampliado, a su vez, por los Estatutos de Autonomías a otros contenidos que todas las Comunidades Autónomas han emulado del modelo del Gobierno de la Nación, desde el método de designación del Presidente de la Junta a las más actualizados procedimientos de calidad administrativa que compete determinar al Consejo de Gobierno¹².

11 Véase M. REVENGA SÁNCHEZ, «La forma de gobierno en el Estado de las Autonomías», en M. REVENGA SÁNCHEZ, E. J. PAJARES MONTOLÍO, *El nuevo estatuto de autonomía para Andalucía: un enfoque comparado y multidisciplinar*. Actas del Seminario celebrado en la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de la Universidad de Jaén, del 16 al 19 de enero de 2007). Coord. G. RUIZ-RICO RUIZ, J. LOZANO MIRALLES, A. ANGUIA SUSI, 2007, págs. 153-174

12 Según el artículo 6.1 de la Ley andaluza 9/2007, de 22 de octubre, precepto dedicado a la calidad de los servicios, los servicios de la Administración de la Junta de Andalucía llevarán a cabo la mejora continua de la calidad a través de los sistemas de gestión y evaluación aprobados por el Consejo de Gobierno, orientados en todo caso al logro de la excelencia en la gestión.

En virtud del artículo 99 del Estatuto de Autonomía, la Junta de Andalucía es la institución en que se organiza políticamente el autogobierno de la Comunidad Autónoma, integrada por el Parlamento de Andalucía, la Presidencia de la Junta y el Consejo de Gobierno, así como por otras instituciones y órganos regulados en el Capítulo VI del Título III de la norma institucional básica: el Defensor del Pueblo Andaluz, el Consejo Consultivo de Andalucía, la Cámara de Cuentas, el Consejo Audiovisual de Andalucía —no creado aún en el ámbito estatal— y el Consejo Económico y Social¹³. Todas estas instituciones tienen una base estatutaria de legitimación representativa¹⁴, directa o indirecta, que lleva a residenciar en la sede parlamentaria la designación y control de sus titulares¹⁵.

Por otra parte, y al igual que ocurre en otras Comunidades Autónomas, el Estatuto de Autonomía Andalucía regula las órganos de representación en las sedes comunitarias concretamente en su artículo 236, sobre la Delegación Permanente de la Junta de Andalucía, en virtud del cual la Junta de Andalucía cuenta con una Delegación Permanente en la Unión Europea como órgano administrativo de representación, defensa y promoción de sus intereses ante las instituciones y órganos de la misma, así como para recabar información y establecer mecanismos de relación y coordinación con los mismos¹⁶.

Incluso en virtud del artículo 144 del Estatuto de Autonomía y como equiparación al Estado en el ámbito de la Administración de Justicia, se regula el Consejo de Justicia de Andalucía como órgano de gobierno de la Administración de Justicia en Andalucía, de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial, integrado por el Presidente o Presidenta del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, que lo preside, y por los miembros elegidos entre

Según el párrafo 2, el Consejo de Gobierno promoverá entre los órganos de la Administración y las entidades dependientes o vinculadas la mejora continua de la calidad, así como el desarrollo de las cartas de servicio y de derechos. Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía. *BOJA* 215 de 31 de Octubre 2007.

13 Véanse E. AJA, *El Estado Autonomico. Federalismo y hechos diferenciales*. Alianza Editorial. Madrid, 1999, págs. 33-35; «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en España: balance y perspectivas», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 4, 1989, págs. 233-254; «La consolidación del Estado autonómico», *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, 15, 2004 (Ejemplar dedicado a: XXV Aniversario de la Constitución Española), págs. 393-410.

14 Véase J. M. MORALES ARROYO «La organización institucional de la Comunidad Autónoma de Andalucía», *RAAP*, 68, 2007, págs. 11-26.

15 La Ley 6/2006, de 24 de octubre, reemplazó a la originaria Ley 6/1983, de 21 de julio, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma, durante casi un cuarto de siglo la norma fundamental reguladora del Gobierno y la Administración de la Junta de Andalucía y uno de los contenidos fundamentales del Derecho Público de Andalucía.

16 En la Propuesta de Estatuto se disponía: Artículo 206. Delegación permanente de la Junta de Andalucía: «La Junta de Andalucía podrá establecer en la sede de las instituciones europeas oficinas o agencias permanentes destinadas, en el marco de sus competencias, a recabar información sobre las actividades de tales instituciones así como a cumplir funciones de promoción, relación y coordinación con las mismas». Según la LO 6/2006, en su Artículo 192, sobre la delegación de la Generalitat ante la Unión Europea, la Generalitat establecerá una delegación para la mejor defensa de sus intereses ante las instituciones de la Unión Europea.

Jueces, Magistrados, Fiscales y juristas de reconocido prestigio que se nombren de acuerdo con lo previsto por la Ley Orgánica del Poder Judicial, correspondiendo al Parlamento de Andalucía la designación. Las funciones del Consejo de Justicia de Andalucía son las previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial, en el Estatuto de Autonomía y en las leyes del Parlamento de Andalucía y las que, en su caso, le delegue el Consejo General del Poder Judicial.

En síntesis, del contenido y desarrollo del Estatuto de Autonomía (LO 2/2007), la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno, la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, y la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, resultan las siguientes características: a) el sistema institucional andaluz ha imitado al máximo la estructura de las instituciones general del Estado, especialmente su Administración periférica, cuya proliferación provincial por consejerías no tiene parangón en el resto de las Comunidades Autónomas; b) El Parlamento y el Consejo de Gobierno han asumido todas las potestades normativas posibles con plena identificación con las instituciones generales del Estado; en particular, se han regulado y ejercitado las nuevas potestades normativas de colaboración entre el poder legislativo y el poder ejecutivo, como son los Decretos-leyes y los Decretos-legislativos, con una mayor relevancia decisoria del Pleno del Parlamento; c) Se ha establecido un derecho electoral regido por el principio de igualdad de género que, incluso superando las exigencias de la ley estatal, determina la composición del Parlamento de Andalucía, reformula el principio de representación e incide en la organización de la Administración de la Junta de Andalucía; d) Se ha incorporado al Derecho Público andaluz, como lo hicieron la Ley 30/1992 y Ley 50/1997, la diferenciación del régimen jurídico del Consejo de Gobierno y de la Administración Pública, dirigida ésta conforme a los principios de calidad, evaluación de políticas públicas y respeto al derecho a la buena administración; y e) Se ha resuelto, conforme a la doctrina sentada por las SSTC 13 y 58/2007 del Tribunal Constitucional, la mal denominada «deuda histórica» y, por consiguiente, ha desaparecido esta recurrente cuestión de la lista de reivindicaciones autonómicas en las relaciones entre el Gobierno andaluz y el Gobierno de la Nación. Todo este acervo legislativo y jurisprudencial ha transformado el Derecho Público Andaluz en los principales ámbitos sustantivos y procedimentales afectantes a su sistema institucional, cuya estructura ha culminado el proceso de imitación del Estado —iniciado en 1981— en todas sus estructuras y potestades, con nuevas posibilidades de acción exterior en materia internacional y transfronteriza y de participación en el proceso decisorio de la Unión Europea.

II.2. LA MAYOR ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA DE TODAS LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Como prueba determinante de la total emulación autonómica del Estado, la Junta de Andalucía se organiza en su dimensión territorial conforme a un modelo provincial de Administración periférica directa. Salvo las Comunidades Autónomas de Castilla-La Mancha (cinco delegaciones de Consejerías por provincia) y Galicia, que plantea su simplificación en la Legislatura iniciada en 2009, Andalucía es la única Comunidad Autónoma con una Administración periférica organizada con delegados provinciales para todas las consejerías: ciento doce delegados provinciales, con delegaciones provinciales en la capital (Sevilla) de la Comunidad Autónoma e incluso una subdelegación infraprovincial (Subdelegación en el Campo de Gibraltar, como ente paralelo a la Unidad de Coordinación del Estado). Se trata de una organización mimética de la estatal que, si bien se asemeja a la de otras Comunidades Autónomas con menos provincias (Castilla La Mancha, Aragón), se aleja de la estructura algo más simplificada que existe en Cataluña¹⁷, con una administración territorial basada en una delegación territorial del Gobierno al frente de la cual hay un delegado que lo es de todos los departamentos del Ejecutivo autonómico (siete cargos en total), en Valencia o en el País Vasco, donde en virtud del Decreto 579/2009, de 3 de noviembre sólo la Consejería de Sanidad y Consumo se articula en tres direcciones territoriales (una por provincia), mientras el resto de departamentos carece de esta figura. Otros ejemplos más simplificados son los de la Comunidad Autónoma de Baleares, donde sólo hay dos delegados territoriales en la Consejería de Educación —uno para Menorca y otro para Ibiza y Formentera—, o Extremadura, donde existen direcciones territoriales de la Consejería de Economía.

El régimen jurídico de la Administración autonómica andaluza está contenido en el Capítulo III del Título II de la Ley 9/2007 sobre a la organización territorial de la administración de la Junta de Andalucía, cuyo artículo 35 dispone que son órganos territoriales provinciales de la Administración de la Junta de Andalucía las Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía y las Delegaciones Provinciales de las Consejerías. Conforme a este modelo de multiplicidad de órganos administrativos, tan parecido al que trató de superar para el Estado la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), en cada provincia

17 La Administración territorial de la Generalitat de Cataluña se basa en las delegaciones territoriales del Gobierno, al frente de cada una de las cuales hay un delegado, que representan al Gobierno en sus respectivas demarcaciones. Son delegaciones territoriales: la Delegación Territorial del Gobierno de la Generalitat en Barcelona, la Delegación Territorial del Gobierno de la Generalitat en Girona, la Delegación Territorial del Gobierno de la Generalitat en las Tierras del Ebro, la Delegación Territorial del Gobierno de la Generalitat en la Cataluña Central, la Delegación Territorial del Gobierno de la Generalitat en el Alt Pirineu i Aran, la Delegación Territorial del Gobierno de la Generalitat en Lérida y la Delegación Territorial del Gobierno de la Generalitat en Tarragona. Asimismo, hay servicios territoriales en los distintos ámbitos materiales de actuación.

existe una Delegación Provincial de cada una de las Consejerías, correspondiendo a su titular la representación política y administrativa de la misma en su ámbito territorial de competencias, la superior dirección de los servicios dependientes de la Consejería y la programación, coordinación y ejecución de toda la actividad administrativa de la misma. Las Delegaciones Provinciales de las Consejerías tienen su sede en las ocho capitales de provincia y, como ha sido el caso de la citada Subdelegación de la Junta de Andalucía en el Campo de Gibraltar, con sede en Algeciras (Cádiz)¹⁸, se pueden crear estructuras u órganos de ámbito territorial provincial o inferior a la provincia por razones de eficacia administrativa, de proximidad de la gestión administrativa a la ciudadanía y cuando sean necesarios o convenientes para los intereses públicos que deban satisfacerse. Su creación corresponde al Consejo de Gobierno, a propuesta de la Consejería o Consejerías interesadas. Estos órganos o estructuras se someten, en todo caso, a la coordinación y supervisión de la persona titular de la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en la provincia o, en su caso, de la Delegación Provincial correspondiente.

La coordinación entre las distintas delegaciones y los servicios centrales de la Junta de Andalucía se atribuye a las Delegaciones de Gobernación, cuyos titulares, con rango de director general, tienen el carácter de representantes del Gobierno de la Comunidad Autónoma en la provincia. Según el artículo 38 de la Ley 9/2007, sobre los titulares de las Delegaciones Provinciales de las Consejerías, las personas titulares de las Delegaciones Provinciales de las Consejerías representan a estas en la provincia y ejercen la dirección, coordinación y control inmediatos de los servicios de la Delegación, bajo la superior dirección y la supervisión de la persona titular de la Consejería. Su nombramiento y separación se realizan por Decreto del Consejo de Gobierno, a propuesta de la persona titular de la Consejería competente.

En cuanto a su dimensión competencial, las personas titulares de las Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía ejercen, además de las competencias propias, las correspondientes a la Delegación de la Consejería competente en materia de Gobernación en la respectiva provincia, y un elenco de amplias competencias y funciones que se reproducen en el ámbito provincial con plena imitación de la estructura periférica del Estado anterior a la citada Ley 6/1997, de 14 de abril (LOFAGE)¹⁹.

18 Véanse: Decreto 113/1997, de 8 de abril, por el que se crea la Subdelegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en el Campo de Gibraltar. *BOJA* 43, de 12 de abril de 1997; Acuerdo de 22 de diciembre de 1998, del Consejo de Gobierno, por el que se desarrollan las competencias del Subdelegado del Gobierno de la Junta de Andalucía en el campo de Gibraltar. *BOJA* 7, de 16 de enero de 1999; Acuerdo de 26 de septiembre de 2000, del Consejo de Gobierno, sobre cumplimiento del Acuerdo de 22 de diciembre de 1998 y aprobación de la publicación de diversas delegaciones de competencias en el Subdelegado del Gobierno de la Junta de Andalucía. *BOJA* 132, de 16 de noviembre de 2000; y Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía. *BOJA* 215, de 31 de octubre de 2007.

19 Ley 1/1986, de 2 de enero, Electoral de Andalucía, según la redacción de la Ley 5/2005, de 8 de abril, por la que se modifica la modificación de los artículos 4 y 6 de la Ley 1/1986, de 2 de

Pues bien, ante esta prolija y sobredimensionada estructura administrativa, que se completa con otras figuras paralelas como las coordinaciones provinciales y los órganos directivos provinciales de empresas y fundaciones públicas, la más que necesaria reforma administrativa en el ámbito de la administración periférica andaluz debe afrontarse a la luz de los principios de eficacia y buena administración, las ventajas de la Administración electrónica y el complemento de las cartas de servicios interadministrativas, conservando únicamente las delegaciones provinciales de mayor y más compleja capacidad decisoria como Economía y Hacienda o Salud.

III. LA EMULACIÓN DEL SISTEMA NORMATIVO ESTATAL: DECRETO-LEY Y DECRETO-LEGISLATIVO

Una de las manifestaciones más elocuentes de emulación del Derecho autonómico respecto a las instituciones generales del Estado viene dado por la equiparación al sistema de producción normativa, con la asunción de la titularidad autonómica de las potestades normativas con rango y fuerza de ley, que están presentes en el sistema de fuentes de un número significativo de Comunidades Autónomas: los Decretos-Leyes (Cataluña, Valencia, Islas Baleares, Aragón) y los Decretos-Legislativos (Castilla-León, Galicia, Madrid, Asturias, Cataluña, Castilla-La Mancha, Valencia, Navarra, Aragón, Extremadura, Murcia, Cantabria), y Andalucía los regula por vez primera en la LO 2/2007, de 19 de marzo, del Estatuto de Autonomía y en la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno, siendo su primera manifestación el artículo 27.3 por la Ley 1/2008, de 27 de noviembre, de medidas tributarias y financieras de impulso a la actividad económica de Andalucía, y de agilización de procedimientos administrativos.

III.1. EL DECRETO-LEY

Como técnica gubernamental de gran importancia en materia económica, administrativa, laboral y tributaria y como flexible potestad normativa con tango de ley, los Decretos-leyes andaluces se definen, en virtud del artículo 110 del Estatuto de 2007 y de lo dispuesto por la Ley 6/2006 por la Disposición Adicional 10.^a de la Ley andaluza 1/2008, de 27 de noviembre²⁰, como

enero, dispone en su artículo 4.4. No serán elegibles por las circunscripciones electorales comprendidas en el ámbito territorial de su jurisdicción: a) Los Delegados Provinciales de las Consejerías; b) Los Directores Provinciales de Organismos Autónomos y Entidades de Derecho Público de la Junta de Andalucía; c) Los Directores de los centros territoriales de la Radio y Televisión de Andalucía, y d) Los Secretarios Generales de las Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía.

²⁰ Se añaden tres nuevos apartados, que se numeran como 3, 4 y 5, al artículo 27 de la Ley 6/2006, pasando los actuales apartados 3 al 20 a ser los apartados 6 al 23: 3. Aprobar los Decretos-leyes y los Decretos legislativos. La Ley 1/2008, de 27 de noviembre, de medidas tributarias y financieras de impulso a la actividad económica de Andalucía, y de agilización de procedimientos admi-

normas con fuerza de ley dictadas en caso de urgencia en ejercicio de una potestad extraordinaria cuya titularidad corresponde, en la Junta de Andalucía, exclusivamente al Consejo de Gobierno, quien no puede delegarla en otro órgano o sujeto. Cuando se da el hecho habilitante del Decreto-ley autonómico —la extraordinaria y urgente necesidad entendida en el sentido de situación de urgencia interpretado por el Tribunal Constitucional²¹—, el Consejo de Gobierno puede aprobar esta norma provisional de urgencia con rango de ley que no es una ley pero que cuenta con toda la fuerza de las leyes y que se concibe como un instrumento de participación del poder ejecutivo en la función legislativa propia del Parlamento que no podrán afectar a los derechos establecidos en este Estatuto, al régimen electoral —expresión que se extiende a todo el derecho electoral con reserva de ley y no sólo al «régimen electoral general» invocado por el artículo 86 de la Constitución de 1978—, ni a las instituciones de la Junta de Andalucía; tampoco podrán aprobarse por Decreto-ley los presupuestos de Andalucía.

En cuanto al procedimiento para su aprobación, la Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía de 5 de junio de 2008, sobre control por el Parlamento de los Decretos-leyes dictados por el Consejo de Gobierno, regula el procedimiento de control y convalidación expresa de los decretos-leyes dictados por el Consejo de Gobierno en el plazo improrrogable de los treinta días subsiguientes a su promulgación tras un debate y votación de totalidad, así como el modo de acordar la tramitación de los Decretos-leyes como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia²².

Han sido aprobados cuatro Decretos-leyes andaluces de gran carácter transformador: el Decreto-Ley 1/2008, de 3 de junio, de medidas tributarias y financieras de impulso a la actividad económica de Andalucía; el Decreto-ley 2/2008, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Programa de Transición al Empleo de la Junta de Andalucía (PROTEJA); el Decreto-Ley 1/2009, de 24 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes de carácter administrativo²³; y el Decreto-Ley 2/2009, de 20 de octubre, de reforma de la Ley 15/1999, de 16 de diciembre, de Cajas de Ahorro de Andalucía.

nistrativos, modifica la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía. *BOPA* 122 de 21 de noviembre de 2008 y *BOJA* 245 de 11 de diciembre de 2008.

21 Véanse *STC. 29/82, de 31 de mayo*, en R.I. 238/81, contra el D.L. 10/81 de Inspección y Recaudación de la Seguridad Social (*BOE* de 28 junio 1982); *STC. 6/83, de 4 de febrero*, en C.I. 19 y 20/82, contra el D.L. 11/79 de medidas urgentes de financiación de las Haciendas Locales (*BOE* de 9 de marzo de 1983); *STC 41/83, de 18 de mayo*, en C.I. 432/82 contra el D.L. U/79 (*BOE* 17 junio 1983).

22 Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, de 5 de junio de 2008, sobre control por el Parlamento de los Decretos-leyes dictados por el Consejo de Gobierno. <http://www.parlamentodeandalucia.es/opencms/export/portal-web-parlamento/composiciony funcionamiento/normativainterna/normasdesarrolloreplamento/05-06-2008.htm>

23 Decreto-Ley 1/2008, de 3 de junio, de medidas tributarias y financieras de impulso a la actividad económica de Andalucía. *BOJA* 112 de junio de 2008; y Decreto-ley 2/2008, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Programa de Transición al Empleo de la Junta de Andalucía (PROTEJA). *BOJA* 244 de 10 de diciembre de 2008; y el Decreto-Ley 1/2009, de 24 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes de carácter administrativo. *BOJA* 40 de 27 de febrero de 2009.

III.2. LA DELEGACIÓN LEGISLATIVA

Como segunda prueba de emulación de las Comunidades Autónomas del sistema de producción normativa de las instituciones del Estado, el Estatuto de Autonomía de Andalucía regula la delegación legislativa como la potestad del gobierno andaluz para dictar normas con fuerza y rango de ley (decreto legislativo) en virtud de una autorización previa dada por una ley de delegación del Parlamento de Andalucía (ley ordinaria o ley de bases). Introducida en el artículo 109 de la LO 2/2007, de 19 de marzo, y en el artículo 27 de la Ley 6/2006, del Gobierno²⁴, esta potestad fue inaugurada por la Disposición final duodécima de la Ley 1/2008, de 27 de noviembre, de medidas tributarias y financieras de impulso a la actividad económica de Andalucía, y de agilización de procedimientos administrativos y por la Disposición Final Tercera «Delegación legislativa en materia de Hacienda Pública» de la Ley 3/2008, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2009²⁵. De la potestad de aprobar decretos legislativos como normas con fuerza de ley dictadas por el Consejo de Gobierno quedan excluidas las siguientes materias: a) Las leyes de reforma del Estatuto de Autonomía; b) Las leyes del presupuesto de la Comunidad Autónoma; c) Las leyes que requieran cualquier mayoría cualificada del Parlamento; d) Las leyes relativas al desarrollo de los derechos y deberes regulados en el Estatuto de Autonomía; y e) Otras leyes en que así se disponga en el Estatuto de Autonomía.

IV. LA EQUIPARACIÓN AL ESTADO EN EL ÁMBITO RELACIONAL

Entre los distintos sectores que demuestran el proceso de equiparación autonómica al Estado, la mayor novedad derivada de las reformas estatutarias del periodo 2006-2009 se ha producido en el ámbito relacional del Estado con las Comunidades Autónomas, quienes ya no se conforman con los órganos y técnica multilaterales: el bilateralismo ha sido erigido en procedimiento decisorio de cooperación y así se incluye ya en el bloque de la constitucionalidad. Reguladas en el Título IX del Estatuto de Autonomía²⁶, las «relaciones

²⁴ La Ley 6/2006, de 24 de octubre la incorporó tras su reforma por la Disposición Final Décima de la Ley 3/2008, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2009. Véase la Disposición Final Décima de la Ley 3/2008, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2009. *BOJA* 259 de 31 de diciembre 2008, pág. 14.

²⁵ Disposición Final Duodécima de la Ley 1/2008, de 27 de noviembre, de medidas tributarias y financieras de impulso a la actividad económica de Andalucía, y de agilización de procedimientos administrativos. *BOJA* 245 de 11 de diciembre de 2008, págs. 14-15; y Disposición Final Tercera de la Ley 3/2008, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2009. *BOJA* 259 de 31 de diciembre 2008, págs. 4 y 25.

²⁶ La proposición originaria del texto originario dedicaba a todo el Título la rúbrica de «relaciones externas», sustituida, con evidente mejora técnica, en la fase de enmiendas ante el Parla-

institucionales de la Comunidad Autónoma» de Andalucía²⁷, se rigen por los principios establecidos en el art. 10. 9.º, que fija como objetivo de la Comunidad Autónoma la convergencia con el resto del Estado y de la Unión Europea, promoviendo y manteniendo las necesarias relaciones de colaboración con el Estado y las demás Comunidades y Ciudades Autónomas, y propiciando la defensa de los intereses andaluces ante la Unión Europea. Estos objetivos se amplían al final del Estatuto de Autonomía, en su Capítulo III del Título IX, donde bajo la rúbrica de «Relaciones con las instituciones de la Unión Europea», se define el denominado «marco de relación»: las relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía con las instituciones de la Unión Europea se regirán por lo dispuesto en el presente Estatuto y en el marco de lo que establezca la legislación del Estado (art. 230)²⁸.

En cumplimiento de estos fines, el Título IX, sobre Relaciones institucionales, reserva el Capítulo I a las relaciones con el Estado, articuladas a partir de los principios establecidos en el art. 219.1, un precepto que, en primer lugar, erige al principio de solidaridad en referencia de reguladora de las relaciones con el Estado, en segundo lugar, omite el principio de coordinación presente en el artículo 103.1 CE y, en tercer lugar, distingue la colaboración de la cooperación, sin incluir tácita o expresamente las razones jurídicas de esta diferenciación: «En el marco del principio de solidaridad las relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía con el Estado se fundamentan en la colaboración, cooperación, lealtad institucional y mutuo auxilio» (art. 219)²⁹.

Pues bien, en este marco de principios presidido por la solidaridad, el párrafo 2 regula una de las grandes novedades de las reformas estatutarias —nuevos Estatutos— de Andalucía y Cataluña: el principio de bilateralidad y sus consecuencias orgánicas y decisorias: «Para los asuntos de interés específico de la Comunidad Autónoma se establecerán los correspondientes instrumentos bilaterales de relación. En los asuntos de interés general, Andalucía participará a través de los procedimientos o en los órganos multilaterales que

mento de Andalucía por «Relaciones Institucionales». La expresión «Relaciones externas», de escasa tradición en el lenguaje jurídico, parecía hacer referencia a las relaciones con el exterior que, en el texto final se contemplan en el Capítulo IV: «Relaciones con el exterior». Véanse los artículos 193-200 de la LO 6/2006, en su Capítulo III. *Acción exterior de la Generalitat*. (...). Una enmienda al Título IX, presentada en el Congreso de los Diputados por el Grupo Parlamentario Popular, solicitaba la siguiente denominación: «De las relaciones institucionales de Andalucía». Cfr. *Boletín Oficial de las Cortes Generales Congreso de los Diputados VIII Legislatura*. Serie B: Proposiciones de Ley 13 de septiembre de 2006. Núm. 246-5. Propuesta de Reforma de Estatuto de Autonomía. Enmiendas e índice e enmiendas al articulado.127/000004, pág. 155.

27 *Boletín Oficial de las Cortes Generales Congreso de los Diputados VIII Legislatura*. Serie B: Proposiciones de Ley 12 de Mayo de 2006. Núm. 246-1. Propuesta de Reforma de Estatuto de Autonomía; y *Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía*. Informe elevado por la Ponencia para la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía a la Comisión de Desarrollo Estatutario 20.894. Núm. 372 Séptima Legislatura Andalucía, 7 de febrero de 2006. P. núm. 20.894 Andalucía, 7 de febrero de 2006, BOPA núm. 372.

28 Véase la LO 1/2006, del Estatuto de Valencia, TÍTULO VI. Relaciones con la Unión Europea, Artículo 61.1.

29 Originario artículo 188 de la Propuesta.

se constituyan». Una bilateralidad, con reconocimiento orgánico en la Comisión Bilateral Junta de Andalucía-Estado, que se ha convertido, por motivos políticos y por las dudas de constitucionalidad que suscita la indefinición de su régimen jurídico (vinculación y eficacia de los acuerdos) y por la posibilidad de su conversión en principio habitual de las relaciones Estado-Comunidades Autónomas, en uno de los contenidos más polémicos de las reformas estatutarias, tanto en Andalucía como en Cataluña³⁰.

En este marco de principios sobre las relaciones de la Comunidad Autónoma, los más relevantes supuestos de equiparación a la posición institucional del Estado son los siguientes.

IV.1. PARTICIPACIÓN AUTONÓMICA EN LA DESIGNACIÓN DE MIEMBROS DE ÓRGANOS CONSTITUCIONALES DEL ESTADO

Según el art. 224 del Estatuto de Autonomía, la Junta de Andalucía participa en los órganos constitucionales en los términos que dispongan las leyes o, en su caso, el ordenamiento parlamentario³¹. En particular, la Junta de Andalucía participa en los procesos de designación de Magistrados del Tribunal Constitucional y de miembros de Consejo del Poder Judicial³². En el caso del Senado, la Presidencia del Parlamento de Andalucía aprobó la Resolución de 10 de septiembre de 2008, sobre la presentación por la asamblea legislativa de candidatos a Magistrado o Magistrada del Tribunal Constitucional a proponer por el Senado, conforme a lo dispuesto en el artículo 159.1 CE, el artículo 16.1 de la LO 2/1979, de 3 de octubre, tras su modificación por la LO 6/2007, de 24 de mayo, y el artículo 184.7 a) del Reglamento del Senado, donde prevé que el Presidente del Senado ha de comunicar a los presidentes de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas la apertura de un plazo para la presentación de las candidaturas dentro del cual cada asamblea legislativa podrá presentar hasta dos candidatos, que deberán cumplir los requisitos exigidos por la Constitución y las leyes para desempeñar el cargo. Siguiendo asimismo las pautas de la STC 101/2008, de 24 de julio, la mencionada Resolución dispone que cada grupo parlamentario podrá proponer de manera individual o

30 Véase el Título V, Capítulo I, Sección primera, sobre Colaboración con el Estado y con otras Comunidades Autónomas, el artículo 175 de la LO 6/2006, dispone sobre «Instrumentos de colaboración entre la Generalitat y el Estado».

31 La redacción originaria de la Propuesta, en el artículo 193, no incluía la remisión a lo «previsto en el presente Estatuto», resultado de las enmiendas en el Parlamento de Andalucía. Participación en las instituciones del Estado: «Andalucía participará en los órganos constitucionales y en las instituciones del Estado de acuerdo con los procedimientos que para la designación de sus miembros establezca la legislación estatal».

32 Véase la Sección segunda. *Participación en instituciones y en procedimientos de toma de decisiones estatales*, el artículo 179. Comparecencia de senadores ante el Parlamento, dispone que «Los Senadores elegidos en Cataluña y los que representan a la Generalitat en el Senado pueden comparecer ante el Parlamento a petición propia para informar sobre su actividad en el Senado, en los términos que establece el Reglamento del Parlamento». *Ibidem*.

conjunta hasta un máximo de dos candidatos, los cuales deberán reunir los requisitos de idoneidad establecidos en el artículo 18 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional³³.

IV.2. PARTICIPACIÓN DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA EN LAS FUNCIONES EUROPEAS DE LAS CORTES GENERALES

Desubicado sistemáticamente en el Estatuto de Autonomía, el art. 237, sobre «Consulta al Parlamento de Andalucía», dispone que el Parlamento de Andalucía será consultado previamente a la emisión del dictamen de las Cortes Generales sobre las propuestas legislativas europeas en el marco del procedimiento de control del principio de subsidiariedad y proporcionalidad que establece el derecho comunitario³⁴. Por su parte, el artículo 235, sobre las «Relaciones con las regiones europeas» afirma que «la Junta de Andalucía promoverá la cooperación, y establecerá las relaciones que considere convenientes para el interés general de Andalucía, con las regiones europeas con las que comparta objetivos e intereses»³⁵ y que «los poderes públicos de Andalucía impulsarán la presencia de las regiones en la definición de las políticas de la Unión Europea». Por consiguiente, la participación del Congreso de los Diputados y del Senado en el mecanismo de alerta temprana en aplicación del principio de subsidiariedad, está abierta, asimismo, a los parlamentos autonómicos como función consultiva y como derecho de información en las materias de las que sean titulares de competencias legislativas. En virtud del artículo 6 *in fine* del Protocolo 2 del Tratado de la Unión Europea, según la redacción del Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007, incumbirá a cada Parlamento nacional o a cada cámara de un Parlamento nacional consultar, cuando proceda, a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas, como paso previo a la potestad atribuida a todo Parlamento nacional o toda cámara de uno de estos Parlamentos para dirigir, en un plazo de ocho semanas a partir de la fecha de transmisión de un proyecto de acto legislativo en las lenguas oficiales de la Unión, a los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, un dictamen motivado que exponga las razones por las que considera que el proyecto no se ajusta al principio de subsidiariedad. Además, conforme al artículo 2 del citado Protocolo 2,

33 Véase J. M. MORALES ARROYO, «La organización institucional de la Comunidad Autónoma de Andalucía», *cit.*, págs. 18-26.

34 Una enmienda al artículo 233 presentada en el Congreso de los Diputados por el Grupo Parlamentario Socialista solicitó sustituir «establece» por «establezca». Cfr. *Boletín Oficial de las Cortes Generales Congreso de los Diputados VIII Legislatura*. Serie B: Propositiones de Ley 13 de septiembre de 2006. Núm. 246-5. Propuesta de Reforma de Estatuto de Autonomía. Enmiendas e índice e enmiendas al articulado.127/000004, pág. 175.

35 Más escueta era la Propuesta de Estatuto, que omitía el «interés general de Andalucía» en su artículo 210 Relaciones con regiones europeas: «Andalucía promoverá la cooperación, y establecerá las relaciones que considere convenientes, con las regiones europeas con las que comparta objetivos e intereses».

antes de proponer un acto legislativo, la Comisión procederá a amplias consultas. Estas consultas deberán tener en cuenta, cuando proceda, la dimensión regional y local de las acciones previstas. Asimismo dispone el artículo 5 que los proyectos de actos legislativos se motivarán en relación con los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, debiendo incluir una ficha con pormenores que permitan evaluar el cumplimiento de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, su impacto financiero y, cuando se trate de una directiva, sus efectos en la normativa que han de desarrollar los Estados miembros, incluida, cuando proceda, la legislación regional. Los proyectos de actos legislativos tendrán debidamente en cuenta la necesidad de que cualquier carga, tanto financiera como administrativa, que recaiga sobre la Unión y los Gobiernos nacionales, pero también sobre las autoridades regionales o locales.

IV.3. LAS RELACIONES ORGÁNICAS BILATERALES ESTADO-COMUNIDAD AUTÓNOMA: LA COMISIÓN BILATERAL JUNTA DE ANDALUCÍA-ESTADO

Las relaciones bilaterales se articulan a través de la Comisión Bilateral Junta de Andalucía-Estado y las Comisiones Mixtas, siendo prevista estatutariamente la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Comunidad Autónoma, que analizaremos en el siguiente apartado. El párrafo 1 del artículo 220 regula la Comisión Bilateral Junta de Andalucía-Estado, de acuerdo con los principios de colaboración, cooperación, lealtad institucional y mutuo auxilio, que «constituirá el marco general y permanente de relación entre los Gobiernos de la Junta de Andalucía y del Estado»³⁶, a los siguientes efectos: a) La participación, información, colaboración y coordinación en el ejercicio de las competencias estatales que afecten a la autonomía de Andalucía; y b) El establecimiento de mecanismos de información y colaboración acerca de las respectivas políticas públicas y los asuntos de interés común. Según el art. 216.2, las funciones de la Comisión Bilateral Junta de Andalucía-Estado son deliberar, hacer propuestas y, si procede, adoptar acuerdos en los casos establecidos por el presente Estatuto y, en general, con relación con los siguientes ámbitos³⁷: a) Los proyectos de ley que inciden singularmente sobre la distribución de competencias entre el Estado y la Junta de Andalucía; b) La programación de la política económica general del Gobierno del Estado en todo aquello que afecte singularmente a los intereses y las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía y sobre la aplicación y el desarrollo

³⁶ Véase la Sección tercera, sobre la Comisión Bilateral Generalitat - Estado, de la LO 6/2006.

³⁷ Véase la *Disposición adicional tercera. Inversión del Estado en Andalucía*: 1. El gasto de inversión del Estado con destino a Andalucía deberá garantizar de forma efectiva el equilibrio económico territorial, en los términos del artículo 138.1 y 2 de la Constitución. 2. La garantía de dicho equilibrio supone que la inversión destinada a Andalucía sea al menos equivalente al peso de la población andaluza sobre el conjunto del Estado. Y la *Disposición adicional cuarta. Transferencia y delegación adicional de competencias. Ibidem*.

de esta política³⁸; c) El impulso de las medidas adecuadas para mejorar la colaboración entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía y asegurar un ejercicio más eficaz de las competencias respectivas en los ámbitos de interés común; d) Los conflictos competenciales planteados entre las dos partes y la propuesta, si procede, de medidas para su resolución; e) La evaluación del funcionamiento de los mecanismos de colaboración que se hayan establecido entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía y la propuesta de las medidas que permitan mejorarlo; f) La propuesta de la relación de organismos económicos, instituciones financieras y empresas públicas del Estado en los que la Comunidad Autónoma de Andalucía puede designar representantes, y las modalidades y las formas de esta representación; g) El seguimiento de la política europea para garantizar la efectividad de la participación de la Comunidad Autónoma de Andalucía en los asuntos de la Unión Europea; h) El seguimiento de la acción exterior del Estado que afecte a las competencias propias de la Comunidad Autónoma de Andalucía; i) Las cuestiones de interés común que establezcan las leyes o que planteen las partes; y j) La modificación del régimen especial agrario y los aspectos que afecten al empleo agrario y a la determinación, cuantificación y distribución de los fondos dirigidos al empleo rural. Especial interés presenta asimismo la competencia reconocida en el párrafo 6, según el cual la calificación de interés general por la regulación estatal de cualquier obra, servicio o adquisición requerirá la participación e informe previo de la Comunidad Autónoma de Andalucía o, en su caso, de la Comisión Bilateral prevista en este artículo. Se podrán establecer mecanismos de gestión directa de la Comunidad Autónoma o compartida respecto a tales obras o servicios³⁹.

En cuanto a su composición y funcionamiento, la Comisión Bilateral Junta de Andalucía— Estado está integrada por un número igual de representantes del Estado y de la Junta de Andalucía, siendo su presidencia ejercida de forma alternativa entre las dos partes en turnos de un año. La Comisión dispone de una secretaría permanente, puede crear las subcomisiones y los comités que crea convenientes y debe elaborar una memoria anual, que traslada al Gobierno del Estado y al Gobierno de la Junta de Andalucía y al Parlamento. La Comisión Bilateral Junta de Andalucía Estado se reúne en sesión plenaria al menos dos veces al año y siempre que lo solicite una de las dos partes (art. 220.4), adoptado su reglamento interno y de funcionamiento por acuerdo de las dos partes⁴⁰.

38 En este ámbito debe destacarse que, según la Disposición adicional segunda, sobre Asignaciones complementarias.

39 Según el art. 189.3 de la Propuesta de Estatuto.

40 Durante la tramitación en el Parlamento de Andalucía, se añadió el calificativo de «plenaria» y la previsión de una secretaría permanente. Según el art. 189.2 de la Propuesta de Estatuto, se disponía que «La Comisión Bilateral Junta de Andalucía-Estado se reunirá al menos dos veces al año. Dicha Comisión podrá crear las subcomisiones o comités que considere convenientes y elaborará una memoria anual que trasladará al Gobierno del Estado y al Parlamento de Andalucía.

IV.4. LA PARTICIPACIÓN AUTONÓMICA EN LA FORMACIÓN DE LA POSICIÓN DEL ESTADO ANTE EL PROCESO DECISORIO DE LA UNIÓN EUROPEA

El proceso de equiparación autonómica al Estado ha llegado a incluir en el bloque de la constitucionalidad la participación autonómica en la formación de la posición del Estado ante la Unión Europea. Los tres párrafos del artículo 231 del Estatuto de Autonomía para Andalucía regulan: a) El objeto de esta participación autonómica, que viene determinado por la competencia o por el interés de la Comunidad Autónoma de Andalucía⁴¹; b) La forma de la participación, que podrá ser bilateral o multilateral, ex art. 231.2; y c) Un título de vinculación decisoria ha sido establecido en el párrafo 3, en virtud del cual la posición expresada por la Comunidad Autónoma es determinante para la formación de la posición estatal si afecta a sus competencias exclusivas o si de la propuesta o iniciativa europeas se pueden derivar consecuencias financieras o administrativas de especial relevancia para Andalucía. En los demás casos dicha posición deberá ser oída por el Estado. Entre las dudas que suscita este precepto, habrá que definir el concepto de «determinante», expresión reproducida del texto estatutario catalán (artículo 186.3 de LO 6/2006). Precisamente, la justificación de la enmienda a este párrafo, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados, razonó que «es necesario establecer qué alcance jurídico tiene la posición razonó de Andalucía», lo cual resuelve con la inclusión de un inciso final: «Si esa posición no la acoge el Gobierno del Estado, éste deberá motivarlo ante la Comisión Bilateral Junta de Andalucía-Estado»⁴².

Por su parte, el artículo 232 contempla *a sensu contrario* la participación en las decisiones de la Unión Europea sin la presencia del Estado, según parece deducirse de una interpretación literal: «Andalucía participará en los procesos de decisión en las instituciones de la Unión Europea directamente o a través de la representación del Estado». Una redacción de dudosa constitucionalidad que fue completada en la fase de enmiendas en el Congreso de los Diputados con el siguiente inciso final propuesto por el Grupo Parlamentario Socialista: «en los términos que legalmente se determinen»⁴³. Según el artículo 234, esta «participación y representación en las instituciones y organismos de la Unión Europea» se articula de manera que la Junta de Andalucía estará presente en las instituciones de la Unión Europea en defensa y promoción de sus intereses y para favorecer la necesaria integración de las políticas autonómicas con las estatales y las europeas. Se prevé en el mismo párrafo una cláusula relativa a una participación que debemos entender realizada a

41 El artículo 199 de la Propuesta de Estatuto de Autonomía de Andalucía disponía: *Participación en la voluntad del Estado*: «La Comunidad Autónoma de Andalucía participa en la conformación de la voluntad del Estado ante las instituciones de la Unión Europea».

42 Cfr. *Boletín Oficial de las Cortes Generales Congreso de los Diputados* VIII Legislatura. Serie B: Proposiciones de Ley 13 de septiembre de 2006. Núm. 246-5. Propuesta de Reforma de Estatuto de Autonomía. Enmiendas e índice e enmiendas al articulado.127/000004, pág. 175.

43 *Ibidem*.

través de las delegaciones estatales «especialmente, participará ante el Consejo de Ministros y los órganos consultivos y preparatorios del Consejo y la Comisión⁴⁴, cuando se traten asuntos de la competencia legislativa de la Junta de Andalucía, en los términos que se establezcan⁴⁵.

Asimismo, en el párrafo 2 de este artículo 234 se contempla una participación que debería de contar con la habilitación normativa de una disposición comunitaria —«Cuando se refiera a competencias exclusivas de la Junta de Andalucía, la participación prevista en el apartado anterior permitirá, previo acuerdo, ejercer la representación y la presidencia de estos órganos—. Además, el párrafo 3 dispone que «La Junta de Andalucía, de acuerdo con el Estado, podrá designar miembros en la representación permanente de España en los organismos e instituciones de la Unión Europea».

Por último, en la fase descendente de ejecución del Derecho comunitario europeo, el artículo 185 del Estatuto, sobre gestión de los fondos europeos, dispone que corresponde a la Comunidad Autónoma la gestión, planificación y ejecución de los fondos europeos destinados a Andalucía, en especial, de aquellos aprobados en aplicación de criterios de convergencia o derivados de la situación específica de Andalucía. El párrafo 2 establece, a su vez, que los fondos que se reciban en estos conceptos podrán ser modulados con criterios sociales y territoriales por la Comunidad Autónoma de Andalucía, dentro del respeto a las normas europeas aplicables⁴⁶. Y según el párrafo 3, la cuantía de los fondos estructurales de la Unión Europea que se asignen a Andalucía se determinará de acuerdo con los criterios empleados por aquella en esta materia.

IV.5. LOS DERECHOS AUTONÓMICOS EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES DEL ESTADO

En la última fase de reformas estatutarias, la impronta autonómica que pretende equiparar las Comunidades Autónomas a la posición estatal alcanza igualmente a las relaciones internacionales. Según el artículo 240 del Estatuto de Autonomía, sobre tratados y convenios internacionales, la Junta de Andalucía será preceptivamente informada por el Estado e intervendrá en el proceso de elaboración, modificación y denuncia de tratados y convenios internacionales que afecten a materias de su específico interés. Una enmienda a

44 El Artículo 203 de la Propuesta disponía bajo la rúbrica «Representación en las instituciones de la Unión Europea».

45 En la LO 6/2006, en el Capítulo II. Relaciones de la Generalitat con la Unión Europea, el artículo 184. *Disposición General*, dispone que la Generalitat participa, en los términos que establecen el presente Estatuto y la legislación del Estado, en los asuntos relacionados con la Unión Europea que afecten a las competencias o los intereses de Cataluña. Véase asimismo el art. 186, sobre participación en la formación de las posiciones del Estado. *Ibidem*.

46 Según la LO 6/2006, en su artículo 190, sobre gestión de fondos europeos, corresponde a la Generalitat la gestión de los fondos europeos en materias de su competencia en los términos previstos en los arts. 114 y 210.

este artículo aprobada en el Congreso de los Diputados incluyó el inciso final: «Una vez recibida la información emitirá, en su caso, su parecer y podrá dirigir al Estado las observaciones que estime pertinentes⁴⁷. La regulación se completa con la previsión de que la Junta de Andalucía será informada de los proyectos y proposiciones de legislación aduanera, sobre cuya información emitirá, en su caso, su parecer y también podrá dirigir al Estado las observaciones que estime pertinentes⁴⁸. Además, según el párrafo 2, cuando se trate de tratados y convenios que afecten directa y singularmente a la Comunidad Autónoma, la Junta de Andalucía podrá solicitar su participación en las delegaciones negociadoras. Otras relaciones de la Junta de Andalucía con el Estado previstas en el nuevo Estatuto son las siguientes: a) La Junta de Andalucía podrá solicitar del Estado la celebración de tratados internacionales en materias de su competencia; b) La Comunidad Autónoma adoptará las medidas necesarias para la ejecución de los tratados y convenios internacionales en lo que afecten a las materias atribuidas a su competencia, según el presente Estatuto; c) La Junta de Andalucía, para la promoción de los intereses andaluces, podrá suscribir acuerdos de colaboración en el ámbito de sus competencias y, con tal fin, los órganos de representación exterior del Estado prestarán el apoyo necesario a las iniciativas de la Junta de Andalucía; d) La Junta de Andalucía participará en los organismos internacionales en asuntos relevantes para la Comunidad Autónoma, directamente cuando lo permita la normativa correspondiente, o en el seno de la delegación española (art. 242)⁴⁹; e) Sobre relaciones culturales con otros Estados, la Comunidad Autónoma podrá solicitar del Gobierno que celebre y presente, en su caso, a las Cortes Generales, para su autorización, los tratados o convenios que permitan el establecimiento de relaciones culturales con los Estados con los que

47 Cfr. *BOCG. CD. VIII Legislatura. Serie B: Propositiones de Ley 13 de septiembre de 2006. Núm. 246-5. Propuesta de Reforma de Estatuto de Autonomía. Enmiendas e índice e enmiendas al articulado.127/000004, pág. 175*

48 Según el artículo 211 de la Propuesta de Estatuto. *Información sobre tratados y convenios*: 1. La Junta de Andalucía será preceptivamente informada por el Estado e intervendrá en el proceso de elaboración, modificación y denuncia de tratados y convenios internacionales que afecten a materias de su específico interés. En tales supuestos será informada asimismo de los proyectos y proposiciones de legislación aduanera. Una vez recibida la información emitirá, en su caso, su parecer. 2. Cuando se trate de tratados y convenios que afecten directa y singularmente a Andalucía, la Comunidad Autónoma podrá solicitar formar parte de las delegaciones negociadoras. El Grupo Parlamentario de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds presentó una enmienda al artículo 236 en el Congreso de los Diputados, con el siguiente tenor: «1. Andalucía podrá, en el marco de una Ley del Parlamento, celebrar acuerdos en el ámbito internacional de su competencia. 2. Andalucía instará del Estado la delegación de la facultad de negociar tratados internacionales que afecten a materias de su competencia, o que incidan en su territorio(...)». Cfr. *BOCG. CD. VIII Legislatura. Serie B: Propositiones de Ley 13 de septiembre de 2006. Núm. 246-5. Propuesta de Reforma de Estatuto de Autonomía. Enmiendas e índice e enmiendas al articulado.127/000004, pág. 65.*

49 Según la Propuesta de Estatuto, en su artículo 213. Participación en organismos internacionales: «La Junta de Andalucía participará en los organismos internacionales en asuntos relevantes para la Comunidad Autónoma, directamente cuando lo permita la normativa correspondiente, o en el seno de la delegación española». *Ibidem.*

mantenga particulares vínculos culturales o históricos (art. 243); y f) Sobre participación en foros y encuentros, la Comunidad Autónoma participará en los foros y encuentros de colaboración entre el Estado español y los países fronterizos con Andalucía.

Junto a estos derechos de información y participación de la Comunidad Autónoma en el ámbito de las relaciones internacionales del Estado, una de las grandes novedades del Estatuto andaluz consiste en dedicar un Capítulo V a la Cooperación al desarrollo, competencia fundamentada en el principio de solidaridad (art. 245), que se atribuye al pueblo andaluz como sujeto que «participa de la solidaridad internacional con los países menos desarrollados promoviendo un orden internacional basado en una más justa redistribución de la riqueza». A tal efecto, la Comunidad Autónoma de Andalucía desplegará actividades de cooperación al desarrollo en dichos países, dirigidas a la erradicación de la pobreza, la defensa de los derechos humanos y la promoción de la paz y los valores democráticos, particularmente en Iberoamérica, el Magreb y el conjunto de África. Según el párrafo 3, serán también objeto de atención preferente las políticas de cooperación al desarrollo con países vecinos o culturalmente próximos, o que se concierten con Estados receptores de emigrantes andaluces o de procedencia de inmigrantes hacia Andalucía.

En el ámbito internacional, un precepto se dedica asimismo a la cooperación interregional y transfronteriza en el art. 246, finalizando el capítulo con el artículo 247, relativo a la coordinación de la acción exterior, según el cual, la Junta de Andalucía impulsa y coordina las acciones exteriores de las Corporaciones locales, de los organismos autónomos y de otros entes públicos de Andalucía en materia de cooperación exterior, respetando la autonomía que en cada caso corresponda.

V. LA EQUIPARACIÓN RELACIONAL EN EL ÁMBITO FINANCIERO: LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL Y EL FIN DE LA «DEUDA HISTÓRICA»

V.1. LA EQUIPARACIÓN FINANCIERA AL ESTADO

Una vez avanzada la equiparación institucional con el Estado, la denominada equiparación relacional de la Comunidad Autónoma al Estado se proyecta asimismo al ámbito financiero y se concreta en el régimen jurídico de la *Comisión Bilateral Junta de Andalucía-Estado*, ya analizada, y en la *Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Comunidad Autónoma*. En virtud del artículo 184 del Estatuto de Autonomía, la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Comunidad Autónoma es el órgano bilateral de relación entre el Estado y la Comunidad Autónoma en el ámbito de la financiación autonómica y le corresponde la concreción, aprobación, actualización y el seguimiento del sistema de financiación, así como la cana-

lización del conjunto de relaciones fiscales y financieras de la Comunidad Autónoma y el Estado, ejerciendo sus funciones sin perjuicio de los acuerdos suscritos por la Junta de Andalucía en esta materia en instituciones y organismos de carácter multilateral.

En principio, según el artículo 183 del Estatuto de Autonomía, sobre las relaciones de Andalucía con la Administración financiera del Estado, las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado en materia financiera se rigen por los principios de igualdad, responsabilidad fiscal, transparencia, lealtad institucional y participación en las decisiones que les afecten. Ahora bien, junto a esta previsión se contempla una serie de prescripciones que elevan la posición autonómica y la equiparan al Estado, quien en sus relaciones con las Comunidades queda comprometido por el Estatuto de Autonomía. Según el párrafo 2, Andalucía podrá decidir libremente su vinculación a los diversos modelos de financiación autonómica, sin que de esta capacidad se pueda derivar una merma de sus ingresos.

En el caso de Andalucía, para comprender el verdadero alcance del proceso que describimos debemos recordar que el sistema autonómico español sufrió entre los años 1996 y 2007 una etapa de conflictividad en las relaciones del Gobierno de la Nación y de la Comunidad Autónoma que ejemplifica bien a las claras el proceso de equiparación de las Comunidades Autónomas al Estado, en este caso, en materia de financiación autonómica. En el año 1996, la Junta de Andalucía decidió incluir en los Presupuestos de la Comunidad Autónoma 120 millones de euros por el concepto de la deuda histórica. Simultáneamente, fueron presentadas enmiendas a los Presupuestos Generales del Estado con el mismo contenido e incluso el Parlamento de Andalucía recurrió ante el Tribunal Constitucional, sin éxito, los Presupuestos del Estado de los ejercicios de 1997, 1998 y 1999. Pues bien, en las SSTC 13/2007 y 58/2007, cuyos fallos desestimaron los recursos interpuestos, se completa el denominado Estado autonómico jurisprudencial, se reitera la doctrina sobre la naturaleza originaria del poder financiero del Estado frente al poder derivado de las Comunidades Autónomas y se interpreta constitucionalmente el doble marco de relación entre el Estado y la Comunidad Autónoma⁵⁰; lo cual ha permitido poner fin a la mal denominada «deuda histórica».

La deuda histórica ha representado mucho más que un litigio sobre la financiación de una competencias descentralizadas: se considera una cuestión que ha determinado la práctica gubernamental, la relación del partido gobernante con la oposición parlamentaria y las negociaciones de colaboración o confrontación del Gobierno andaluz con el Gobierno de la Nación, sea cual fuere el signo político de éste, incluida la pretensión autonómica de condicionar la voluntad del Estado. En su objeto, la deuda histórica planteaba una

50 Por Acuerdo de 16 de marzo de 2009 de la Comisión Bilateral Estado-Junta de Andalucía, se ha cuantificado la deuda en 1.204,41 millones de euros, cifra de la que deben descontarse el anticipo en pesetas por una cantidad equivalente a 120 millones de euros consignados en 1996 por el último Gobierno de González y liquidada por el primer Gobierno de Aznar, y un segundo anticipo de 300 millones de euros, liquidado en 2008.

reivindicación según la cual Andalucía tenía que haber recibido desde 1982, cuando entró en vigor el Estatuto de Autonomía regulado por la LO 6/1981, de 30 de diciembre, una financiación del Estado para garantizar la prestación de un nivel mínimo de los servicios transferidos (Disposición Adicional 2.^a del Estatuto de 1981) en los términos establecidos por la Comisión Mixta Estado-Junta, con el fundamento también del artículo 158.1 de la Constitución de 1878: «En los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español».

Con este fundamento se suscribió el Acuerdo 16 de marzo de 2009, que es consecuencia tanto de las previsiones del Estatuto de Autonomía como de la mencionada jurisprudencia constitucional. En primer lugar, es aplicación de la Disposición Adicional Segunda del Estatuto de Autonomía (LO 2/2007, de 19 de marzo), que dispone bajo la rúbrica de *Asignaciones complementarias*: «La disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía aprobado por Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, determinó que los Presupuestos Generales del Estado debían consignar, con especificación de su destino y como fuentes excepcionales de financiación, unas asignaciones complementarias para hacer frente a las circunstancias socio-económicas de Andalucía» (párrafo 1). Según el párrafo 2, «la Comisión Mixta de Transferencias Administración del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía aprobó el Acuerdo suscrito entre la Administración del Estado y la citada Comunidad Autónoma, percibiendo esta última un anticipo a cuenta de las citadas asignaciones. En dicho Acuerdo se recogía la existencia de un acuerdo parcial sobre una posible metodología a emplear en la determinación de los criterios, alcance y cuantía de las asignaciones excepcionales a que se refiere el apartado anterior». Y en virtud del párrafo 3, en el caso de que, a la fecha de aprobación del Estatuto, no hubieran sido determinadas y canceladas en su totalidad las cuantías derivadas de lo señalado en el apartado anterior, la Comisión Mixta establecería, en el plazo de dieciocho meses — 19 de septiembre de 2008, ampliamente superado—, los criterios, alcance y cuantía conducentes a la ejecución definitiva del mismo. La aplicación de los acuerdos adoptados se realizará en un plazo de tres años a partir de la entrada en vigor del Estatuto (marzo de 2010) y debe destinarse a educación, sanidad, vivienda y servicios sociales⁵¹.

51 El cálculo ha sido el siguiente: A) Vivienda.—La fecha de referencia para determinar el déficit es 31 de diciembre de 1982. Para alcanzar el nivel medio estatal Andalucía debería construirse 5.822 viviendas de protección, mientras otras 115.702 casas presentaban carencias (sin servicio de higiene, agua o electricidad). Este bloque se cuantifica en 617.128.412 euros. B) Sanidad.—El año de referencia para calcular el déficit es 1983. Según el texto conjunto del Gobierno central y de la Junta de Andalucía, la comunidad autónoma presentaba un déficit de 3.464 camas hospitalarias. La valoración máxima del coste de creación se ha estipulado en 91.234 euros por cada unidad. La cifra total por este concepto de la deuda es de 316.048.635 euros. C) Educación. El año de referencia es el curso escolar 1982-1983, donde había matriculados 1.271.027 alumnos en Educación Infantil, Primaria y EGB. En esa época habría sido necesario

Y, en segundo lugar, el Acuerdo de 16 de marzo de 2009 es consecuencia de las citadas SSTC 13/2007, de 18 de enero, y 58/2007, de 14 de marzo⁵², cuyos fundamentos jurídicos no admiten que una Comunidad Autónoma pueda pactar bilateralmente su financiación con el Estado al margen de las demás y, mucho menos, imponer en un Estatuto autonómico la cantidad económica que debe recibir cada año del Estado. Estableciendo un claro límite constitucional a la impronta de equiparación al Estado, según el F.J. 8.º de la STC 13/2007, la autonomía financiera de las Comunidades, correlato imprescindible de su autonomía política, debe necesariamente partir de la consideración de que dicha autonomía financiera ha de tener en cuenta los principios de coordinación con la hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles, siendo evidente la necesidad de que en este ámbito se adopte la decisión correspondiente de forma coordinada entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el seno de un órgano en estén representados todas éstas y aquél⁵³; se necesita, pues, un acuerdo entre el Estado y la Comunidad Autónoma en la citada Comisión mixta.

En síntesis, la STC 13/2007, de 18 de enero, que analizamos en el siguiente apartado, delimita conceptualmente y resuelve jurídicamente una cuestión política —la deuda histórica— que ha condicionado el funcionamiento de las instituciones políticas andaluzas durante años y que, trascendiendo su carácter financiero, ha protagonizado las relaciones de poder entre el Estado y la Comunidad Autónoma. Sus fundamentos jurídicos sintetizan los componentes competenciales y financieros del Estado de las Autonomías conforme a los principios que permiten lograr un entendimiento sistemático y equilibrado de la organización territorial de España: unidad, autonomía, solidaridad, coordinación, cooperación y lealtad constitucional.

V.2. EL ESTADO Y LAS PRETENSIONES FINANCIERAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La STC 13/2007 resolvió el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Parlamento de Andalucía contra la Ley 65/1997, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1998, sobre la financiación de las Comunidades Autónomas a las que no se aplicó el modelo para el quinquenio 1997-2001, por concurrir una posible lesión del principio de suficiencia financiera (artículo 156.1 CE), al imponerse a la Comunidad Autónoma de

crear en Andalucía 1.803 nuevas aulas en esas etapas para alcanzar el nivel medio del Estado. El coste medio de creación de una unidad se calcula en 150.407 euros en la actualidad, por lo que el déficit en educación se evalúa en 271.235.077 euros.

52 La STC 58/2007 resolvió el recurso de inconstitucionalidad 1358-1999, promovido por el Parlamento de Andalucía en relación con varios artículos y las cuantías fijadas en la sección 32 de la Ley 49/1998, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1999. STC 58/2007, de 14 de marzo de 2007. *BOE* 92 de 17 de abril de 2007.

53 STC 13/2007, de 18 de enero, *BOE* 40 de 15 de febrero de 2007.

Andalucía un porcentaje de participación en los ingresos del Estado calculado sobre la base de una variable (la población) basada en los datos oficiales existentes en el ejercicio 1991 (6.851.154 habitantes) y no en los reconocidos en 1996 (7.234.873 habitantes), con desconocimiento del incremento poblacional de 383.719 habitantes y consiguiente merma en su suficiencia financiera. Ante tal pretensión, la STC 13/2007 recuerda, en primer lugar, que el principio de suficiencia financiera está íntimamente ligado a la autonomía financiera de los entes territoriales, instrumento indispensable para la consecución de su autonomía política, lo que exige el disfrute de la plena disposición de los medios financieros precisos para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas, esto es, para posibilitar y garantizar el ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocida en los arts. 137 y 156 CE⁵⁴. Para el Tribunal Constitucional, un correcto entendimiento del principio de suficiencia financiera y de su aplicación a los entes territoriales implica tener en cuenta dos consideraciones: a) este principio tiene un primer límite en la propia naturaleza de las cosas, por lo que «dicha suficiencia debe quedar enmarcada, como concepto relativo que es, en el marco de las posibilidades reales del sistema financiero del Estado en su conjunto» (STC 87/1993, de 11 de marzo, FJ 3 b; y b) aun cuando el soporte fundamental de aquel principio se encuentra en los tributos propios y en la posibilidad de participar en los ajenos, para valorar si unas determinadas Comunidades Autónomas gozan de recursos financieros suficientes para ejercer la autonomía financiera constitucionalmente consagrada es preciso «atender al conjunto de los recursos de que puedan disponer» y a «las competencias que les han sido atribuidas», así como a «los servicios que gestionan» y «dentro siempre de las reales disponibilidades económicas de un sistema globalmente presidido por el principio de solidaridad entre todos los españoles» (STC 87/1993, de 11 de marzo, FJ 3.b). Para el Tribunal Constitucional, la suficiencia financiera es algo muy concreto y dependiente de muchas variables, tales como las necesidades traducidas en el gasto público generado por el funcionamiento efectivo de las competencias asumidas y el rendimiento de los demás recursos y especialmente de los tributarios» (STC 135/1992, de 5 de octubre, FJ 8).

Según la STC 13/2007, basta con acudir a los arts. 157.1 CE, 4.1 LOFCA y concordantes del Estatuto de Autonomía de Andalucía para comprobar cómo la participación en los ingresos del Estado es una más entre las diversas fuentes de financiación que se prevén para las Comunidades Autónomas, junto con las asignaciones de nivelación, llamadas a garantizar un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales (arts. 158.1 Constitución de 1978 y 4.2 a) LOFCA), las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial, destinadas a la cobertura de los gastos de inversión (arts. 158.2 de la Constitución de 1978 y 4.2 b) LOFCA), y las transferencias de la Unión

54 SSTC 289/2000, de 30 de noviembre, FJ 3; 96/2002, de 25 de abril, FJ 2; 168/2004, de 6 de octubre, FJ 4; y 179/2006, de 13 de junio, FJ 3.

Europea por los fondos estructurales y el de cohesión. Conforme a su F.J. 5.º, no existe un derecho de las Comunidades Autónomas constitucionalmente consagrado a recibir una determinada financiación, sino un derecho a que la suma global de los recursos existentes de conformidad con el sistema aplicable en cada momento se reparta entre ellas respetando los principios de solidaridad y coordinación. Por este motivo, habida cuenta de que la cifra de la financiación no es ilimitada y de que su distribución debe efectuarse de conformidad con los intereses generales y en función de los de todos los entes territoriales afectados, no puede pretender cada Comunidad Autónoma la reclamación ante el Tribunal Constitucional de la aplicación de aquel criterio o variable que sea más favorable en cada momento a sus intereses. Por tanto, es al Estado a quien corresponde, en el momento de establecer la participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos transferibles, ponderar los intereses en juego, tanto los del conjunto de las Comunidades Autónomas como de los suyos propios, en virtud de la competencia exclusiva que sobre la materia le atribuye el artículo 149.1.14 CE. En tal sentido, la competencia de «coordinación de la planificación general de la actividad económica» (artículo 149.1.13 CE) responde al principio de unidad económica y abarca las líneas de actuación tendentes a alcanzar los objetivos de política económica global o sectorial fijados por la propia Constitución⁵⁵, así como la adopción de medidas precisas para garantizar la realización de los mismos «con la finalidad de evitar contradicciones o reducir disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían respectivamente la realidad misma del sistema». Además, esta competencia derivada del artículo 149.1.14 CE está directamente relacionada con la responsabilidad del Estado de garantizar el equilibrio económico general⁵⁶.

Si nos atenemos al F.J. 6.º, al tratarse de fondos que garantizan el funcionamiento de las haciendas de las Comunidades Autónomas dentro del conjunto de la Hacienda general mediante los que se pretende posibilitar al conjunto de las Comunidades Autónomas el ejercicio de la autonomía constitucionalmente garantizada, es al legislador estatal a quien, de conformidad a lo estatuido por los arts. 138.1 y 156.1 de la Constitución de 1978, incumbe dar efectividad a los principios de suficiencia de las Comunidades Autónomas y de solidaridad y equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español. En suma, es de competencia exclusiva del Estado, en ejercicio de la que le atribuye al efecto el artículo 149.1.14 de la Constitución de 1978, no sólo el señalamiento de los criterios para el reparto de la participación que se les conceda a las Comunidades Autónomas en los ingresos estatales, sino también la concreción por ley de esa

55 SSTC 186/1988, de 17 de octubre, FJ 2; 95/1986, de 10 de julio, FJ 4; 188/1989, de 16 de noviembre, FJ 4; 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 3.a; 65/1998, de 18 de marzo, FJ 6; 21/1999, de 25 de febrero, FJ 5; 235/1999, de 16 de diciembre, FJ 3; 45/2001, de 15 de febrero, FJ 8; 95/2001, de 5 de abril, FJ 3; y 124/2003, de 19 de junio, FJ 3.

56 SSTC 103/1997, de 22 de mayo, FJ 1; 178/2006, de 6 de junio, FJ 3; y 222/2006, de 6 de julio, FJ 3.

participación⁵⁷. Por otra parte, según el F.J. 7.º, el ejercicio de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas tiene como límites materiales los principios de solidaridad entre todos los españoles y de coordinación con la hacienda estatal (arts. 138.1 y 156.1 Constitución de 1978). Este principio de coordinación constituye un límite condicionante de su autonomía financiera con el alcance previsto en el artículo 2.1 b) LOFCA, que exige a las Comunidades Autónomas que su actividad financiera se acomode a las medidas oportunas que adopte el Estado tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa, toda vez que a él corresponde la responsabilidad de garantizar el equilibrio económico general. Esta coordinación persigue, además, la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema⁵⁸.

En consecuencia, al Estado le corresponde la coordinación en materia de financiación de las Comunidades Autónomas, fundamentalmente, por tres razones: a) Porque, aun cuando las Comunidades Autónomas en virtud de su autonomía sean titulares de determinadas competencias financieras, en indudable conexión con la potestad originaria del Estado para establecer tributos (artículo 133.1 de la Constitución de 1978) y con la competencia de la Constitución de 1978, el artículo 157.3 de la Constitución de 1978 atribuye al Estado la «fijación del marco y los límites en que esa autonomía ha de actuar «mediante una Ley Orgánica a la que confiere una función específica y constitucionalmente definida consistente no sólo en la regulación del ejercicio de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas sino también el establecimiento de normas para resolver los conflictos que pudieran surgir, así como la determinación de las posibles fórmulas de colaboración entre las Comunidades Autónomas y el Estado; b) Porque el reparto de los ingresos del Estado es una cuestión que afecta a todos los entes territoriales y, en particular, a todas las Comunidades Autónomas, y los recursos de que dispone aquél, no sólo son finitos, sino que deben servir para la consecución de la suficiencia y, en última instancia, la autonomía financiera de todos los entes territoriales, lo que exige necesariamente la intervención del Estado para adoptar las medidas necesarias y suficientes a efectos de asegurar la integración de las diversas partes del sistema en un conjunto unitario (SSTC 11/1984, de 2 de febrero, FJ 4; y 144/1985, de 25 de octubre, FJ 4); y c) Porque el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas es el vehículo a través del cual se articula el principio de solidaridad interterritorial.

Todo este acervo jurídico se complementa con los principios de coordinación y cooperación puesto que en esta materia «nos situamos, no sólo en el ámbito de la coordinación, sino también en el de la cooperación, principio este último que hemos conectado «con la idea de la voluntariedad», a diferen-

57 SSTC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 7; 237/1992, de 15 de diciembre, FJ 6; y 331/1993, de 12 de noviembre, FJ 2.c).

58 SSTC 171/1996, de 30 de octubre, FJ 2; 103/1997, de 22 de mayo, FJ 1; y 62/2001, de 1 marzo, FJ 4), (SSTC 32/1983, de 28 de abril, FJ 2; y 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 8)

cia del de coordinación que hemos vinculado «con la de la imposición». El Tribunal Constitucional recuerda a este respecto con insistencia que las «técnicas de cooperación y colaboración» son «consustanciales a la estructura compuesta del Estado de las Autonomías» y que el principio de cooperación «no necesita justificarse en preceptos constitucionales o estatutarios concretos» puesto que debe presidir el ejercicio respectivo de competencias compartidas por el Estado y las Comunidades Autónomas. De manera que cuando concurren casos como el planteado por la mal denominada «deuda histórica», al objeto de integrar ambas competencias, se debe acudir, en primer lugar, a fórmulas de cooperación, mediante las cuales ambos niveles de gobierno coadyuvan a la consecución de un objetivo común que ninguno de ellos podría satisfacer, con igual eficacia, actuando por separado, los cuales permiten que el Estado «arbitre mecanismos o cauces de colaboración mutua a fin de evitar interferencias y, en su caso, dispersión de esfuerzos e iniciativas perjudiciales para la finalidad prioritaria».

En definitiva, el principio de cooperación tiende a garantizar la participación de todos los entes involucrados en la toma de decisiones cuando el sistema de distribución competencial conduce a una actuación conjunta del Estado y de las Comunidades Autónomas (STC 68/1996, de 4 de abril, FJ 10). Y junto al principio de cooperación, ha de observarse el principio de lealtad constitucional, principio que resulta esencial en las relaciones entre las diversas instancias de poder territorial y constituye un soporte esencial del funcionamiento del Estado autonómico y cuya observancia resulta obligada (STC 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 11).

V.3. MULTILATERALISMO Y BILATERALISMO. EL DOBLE MARCO DE INTEGRACIÓN DE COMPATIBILIDAD ENTRE LOS FOROS MULTILATERALES Y BILATERALES

Establecidos estos principios y delimitados los títulos competenciales que corresponden al Estado y a las Comunidades Autónomas, la STC 13/2007 sienta una doctrina de indudable interés para interpretar constitucionalmente los órganos y técnicas bilaterales reguladas en los nuevos Estatutos de Autonomía, principalmente de Andalucía y Cataluña. Según el F. J. 8.º de la STC 13/2007, si la consolidación y el correcto funcionamiento del Estado de las Autonomías dependen en buena medida de la estricta sujeción de uno y otras a las fórmulas racionales de cooperación, consulta, participación, coordinación, concertación o acuerdo previstas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía, este tipo de fórmulas son especialmente necesarias en los supuestos de concurrencia de competencias.

Por una parte, entre estas fórmulas destacan los órganos multilaterales, principalmente el Consejo de Política Fiscal y Financiera, una «conferencia sectorial» (en terminología del artículo 5.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedi-

miento administrativo común) de composición multilateral, con funciones de coordinación y cooperación, y competencias para el estudio, la elaboración, la revisión de los métodos utilizados para el cálculo de los costos de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas y en todo aspecto de la actividad financiera de las Comunidades y de la Hacienda del Estado que, dada su naturaleza, precise de una actuación coordinada.

Por otra parte, según el Tribunal Constitucional, este marco multilateral no puede desplazar, en el ámbito específico de sus competencias, la actuación de las Comisiones Mixtas en cuanto órganos bilaterales específicamente previstos para concretar la aplicación a cada Comunidad Autónoma de los criterios acordados en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, lo cual quiere decir que la cooperación Estado-Comunidad Autónoma se articula tanto a través órganos multilaterales como de órganos bilaterales. Es precisamente en este momento cuando el F.J. 8.º de la STC 13/2007, se refiere de forma expresa al denominado «doble marco de integración» multilateral y bilateral. Para el Tribunal Constitucional, el que la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de adopción de los criterios de reparto de los recursos del Estado deba producirse «de acuerdo con el doble marco de integración»: a) significa que conforme al artículo 10.2 del Reglamento de régimen interior del Consejo de Política Fiscal y Financiera, el acuerdo tiene la naturaleza de mera recomendación elevada al Gobierno, a quien corresponde elevar por su parte a las Cortes Generales su propia propuesta; b) no significa que, antes o después de que dicho órgano delibere y en su caso adopte un acuerdo, no puedan tener lugar contactos entre el Estado y cada Comunidad Autónoma, en particular, en el seno de las Comisiones Mixtas a que hacen referencia las diferentes normas estatutarias, bien de carácter previo, con el fin de poner de manifiesto sus pretensiones y acercar posiciones, bien *a posteriori*, para concretar la aplicación a cada Comunidad Autónoma de los recursos previstos en el sistema de financiación que, a la vista de las recomendaciones del Consejo de Política Fiscal y Financiero, pudieran establecer las Cortes Generales.

Ahora bien, en el contexto de la reformas estatutarias de 2006 y 2007, los argumentos empleados en el F.J. 9.ª de la STC 13/2007, según el cual aun cuando la negociación se configura como un trámite no facultativo sino preceptivo —pues así resulta de lo imperativo de las expresiones utilizadas en los arts. 13.1 LOFCA y en el Estatuto de Autonomía de Andalucía—, en modo alguno supone admitir que la determinación del porcentaje de participación en los ingresos del Estado pueda depender de la voluntad de una determinada Comunidad Autónoma, pues esta consecuencia jurídica ni resulta de los términos expresos de los preceptos del bloque de la constitucionalidad ni es compatible con el carácter exclusivo de la competencia que corresponde al Estado de acuerdo con el artículo 149.1.14 CE para el señalamiento de los criterios de distribución de la participación de las Comunidades Autónoma en los ingresos de aquél. Concretamente, para el Tribunal Constitucional, conferir carácter vinculante a la voluntad autonómica, no sólo anularía la potestad

exclusiva del Estado para configurar el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas que considere más idóneo, sino que le privaría tanto de ejercer sus potestades de coordinación (artículo 156.1 CE), como de garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 CE, velando por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español (artículo 138.1 CE). Dotar de carácter vinculante a aquella voluntad sería tanto como conceder un derecho de veto a una Comunidad Autónoma sobre el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado, permitiéndole bloquear cualquier iniciativa de aquél dirigida a modificar el sistema de financiación. Además, según la STC 13/2007, ello no obsta a que, cuando estos cauces resulten en algún caso concreto insuficientes para resolver los conflictos que puedan surgir, la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente pues ha de tenerse en cuenta que el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma. No en vano, cuando la Constitución atribuye al Estado una competencia exclusiva lo hace porque bajo la misma subyace —o, al menos, así lo entiende el constituyente— un interés general, interés que debe prevalecer sobre los intereses que puedan tener otras entidades territoriales afectadas, siempre que la competencia se ejerza de manera legítima y se haya acudido previamente a cauces cooperativos para escuchar a las entidades afectadas⁵⁹.

VI. REFLEXIÓN CONCLUSIVA

Debemos concluir constatando la vocación de progresiva equiparación al Estado que define el modelo autonómico español, muy presente en el orden institucional, normativo, relacional y competencial, y también en la forma y la terminología de los preámbulos y articulados estatutarios, principalmente, los de Andalucía y Cataluña. Fundamentados en una visión excesivamente partidocrática del Estado, tres rasgos predominantes explican el origen y la evolución del citado proceso de equiparación: la concurrencia de las causas que lo provocan, el insuficiente razonamiento técnico-constitucional de las sucesivas reformas estatutarias y legales que perpetúan ese proceso y la necesaria tarea de configuración jurisprudencial que generalmente ha ajustado este proceso, como consecuencia de la función de acomodación constitucional de los Estatutos de Autonomía por el Tribunal Constitucional.

En primer lugar, hemos de destacar la concurrencia de causas que explican esta caracterización del modelo autonómico, aunque ciertamente, entre todas ellas, el proceso de equiparación al Estado se explica en gran medida

⁵⁹ SSTC 13/2007, de 18 de enero, FJ 9; 58/2007, de 14 de marzo, FJ. 4; 77/1984, de 3 de julio, FJ 3; 40/1998, de 19 de febrero, FJ 3; y 204/2002, de 31 de octubre, FJ 7; SSTC 56/1986, de 13 de mayo, FJ 3; y 40/1998, de 19 de febrero, FJ 30.

por la muy estudiada relación causal y coincidencia temporal entre, por una parte, las reformas estatutarias, las ampliaciones competenciales y los cambios del sistema de financiación autonómica, por una parte, y, por otra, los procesos electorales generales que no han permitido constituir grupos parlamentarios con mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados. La permanente estrategia electoral descentralizadora de los partidos políticos con representación parlamentaria minoritaria, por lo general nacionalistas y regionalistas, ha encontrado favorable acogida, satisfactoria respuesta y cumplida incorporación en los sucesivos pactos de legislatura ofrecidos por los candidatos a Presidente de Gobierno necesitados de los votos para lograr la confianza en la sesión de investidura. Este proceso descentralizador de equiparación al Estado, que prima el interés partitocrático sobre el interés general, ha presidido tanto la primera fase del proceso autonómico (1979-1982) como el tardío proceso de reformas estatutarias de 1992 y de las Comunidades Autónomas del artículo 143 CE y las reformas financieras y estatutarias de las VI, VIII y IX Legislaturas.

En segundo lugar, debemos destacar el insuficiente, y en ocasiones nulo, razonamiento técnico que ampara las sucesivas reformas estatutarias y legales en materia competencial, institucional y relacional, las cuales, con el fundamento estrictamente político del pacto de legislatura, han prolongado durante tres décadas, y sin cláusulas expresas de cierre, el proceso de equiparación de las Comunidades Autónomas al Estado. A diferencia de lo que se predica en los más modernos modelos territoriales del Derecho comparado o en el Derecho de la Unión Europea, donde se exige, por ejemplo, el test de subsidiariedad como método técnico de justificación y control de la legalidad de los actos comunitarios, en España los poderes públicos han obviado toda fundamentación técnica que motive la necesidad de las reformas estatutarias. Recordemos que en la Unión Europea, los actos comunitarios que afecten a la subsidiariedad como principio regulador del ejercicio de las competencias incluyen una justificación técnica con los siguientes elementos: a) el test o prueba de eficiencia sobre quién lo puede hacer mejor, si la Unión Europea o el Estado miembro; b) el test o prueba de suficiencia, que no se supera si se determina que el Estado puede ejercer la competencia de forma suficiente; y c) el requisito de la dimensión supranacional de la acción. En esta línea racionalizadora de observancia de los principios de motivación y de seguridad jurídica en los ámbitos institucional, competencial y relacional, sería deseable abrir un debate en España sobre la oportunidad de incorporar a las reformas territoriales y financieras, *mutatis mutandis*, este tipo de juicios razonados sobre la proximidad del proceso decisorio al ciudadano, sobre la capacidad o suficiencia de cada Administración Pública, sobre la eficacia de la acción de cada uno de los niveles de gobierno y sobre el cumplimiento de objetivos de calidad.

Y, en tercer lugar, el modelo autonómico aparece indisolublemente unido a la siempre necesaria acomodación jurisprudencial de las reformas estatutarias y financieras y a la resolución de una amplia conflictividad compe-

tencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, lo cual ha permitido ir ajustando con retraso, dificultades técnicas, conflictos políticos y sentencias interpretativas el proceso de equiparación de las Comunidades Autónomas al Estado a la doctrina del Tribunal Constitucional. Así, en el concreto ámbito financiero, las decisivas sentencias 13/2007 y 58/2007 definen el doble marco de relación donde se integra el bilateralismo como parte del denominado *Estado autonómico jurisprudencial*, un marco cuyo funcionamiento y organización aún debe regularse por ley estatal sobre relaciones intergubernamentales y someterse a la disciplina parlamentaria.

En síntesis, y como conclusión derivada de esta caracterización del modelo autonómico español y de la vigencia de los principios y preceptos proclamados por la Constitución de 1978 que le son de aplicación, resulta la gran responsabilidad que cabe a los partidos políticos españoles en ausencia de la deseable pero improbable reforma constitucional sobre la organización territorial del Estado: la subordinación permanente del interés particular de los respectivos partidos a la lealtad constitucional y al interés general, tanto en la observancia de las sentencias del Tribunal Constitucional como en los desarrollos legislativos y reglamentarios de los Estatutos de Autonomía y otros textos legales ya promulgados, cuya deseable evolución futura debe cursar con respeto al doble marco de relación definido por el Tribunal Constitucional y, a ser posible, en un contexto de exigente parlamentarización y racionalización del proceso autonómico, aún pendiente de sujetarse a criterios técnicos de capacidad, eficacia, eficiencia, cooperación, publicidad y calidad.

* * *

TITLE: *The progressive equalization to the state as 'autonomic model': the case of Andalusia*

ABSTRACT: *The latest statutory reforms confirm that the Spanish autonomous model is more open than ever before and, under the new contents attributed to some Autonomous Communities, is aimed at the progressive equalization with the State in normative, institutional and relationship fields. On the premise of the impossible equalization in the regulation of fundamental rights (only regulated by Organic Law) and in the distribution of powers between the State and the communities (exclusive absolute powers), this article describes and analyzes the issues of constitutionality that the implementation of the LO 2/2007 raises in its first years of life: Executives decrees having the force of law (Decree-Law and Legislative Decree), the wider peripheral Administration all the Autonomous Communities, the constitutional understanding of the bilateralism and the agreements on autonomic financing, the gender equality as a guiding principle of the electoral law and the institutional system, the autonomic participation in European decision-making process and the frequents Rules of development of Standing Orders of Andalusian Parliament.*

RESUMEN: *Las últimas reformas estatutarias confirman que el modelo autonómico español sigue más abierto que nunca y, en virtud de los nuevos contenidos asumidos por algunas Comunidades Autónomas, se dirige a la progresiva equiparación normativa, institucional y relacional con el Estado. Sentada la imposible equiparación total en la regulación de los derechos fundamentales (sólo regulable por Ley Orgánica) y en materia competencial (competencias exclusivas absolutas), en este artículo se describe y analiza el proceso de equiparación normativa, institucional y relacional que, a raíz de la aplicación de la LO 2/2007, de 19 de marzo, se suscitan en*

el desarrollo y aplicación del Estatuto de Autonomía para Andalucía en sus primeros años de vigencia: las potestades normativas con fuerza de ley (Decreto-Ley y Decreto-Legislativo), la más amplia Administración periférica de todas las Comunidades Autónomas, el entendimiento constitucional del bilateralismo y de los acuerdos sobre financiación, la igualdad de género como principio rector del derecho electoral y del sistema institucional, la participación autonómica en el proceso decisorio europeo y la intensa integración normativa del Reglamento del Parlamento de Andalucía.

KEY WORDS: *State of autonomies. Constitution. Statute of autonomy for Andalusia. Decree-law. Legislative decree. Peripheral administration. Bilateralism. Historic debt.*

PALABRAS CLAVE: *Estado de las Autonomías. Constitución. Estatuto de Autonomía para Andalucía. Decreto-ley. Decreto-legislativo. Administración periférica. Bilateralismo. Deuda histórica.*