

TEMA 10

DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA Y EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA. EL ÁMBITO COMPETENCIAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: ESPECIAL REFERENCIA A LAS COMPETENCIAS EN MATERIA DE RÉGIMEN LOCAL.

- 1. EL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**
- 2. ÁMBITO COMPETENCIAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA**
 - 2.1. CONSIDERACIONES GENERALES**
 - 2.2. EL NUEVO MARCO ESTATUTARIO EN MATERIA COMPETENCIAL**
 - 2.3. CLASIFICACIÓN DE LAS COMPETENCIAS**
 - 2.3.1. Las competencias exclusivas
 - 2.3.2. Las competencias compartidas
 - 2.3.3. Las competencias ejecutivas
 - 2.3.4. Competencias de aplicación del derecho comunitario
 - 2.3.5. La delegación o transferencia de competencias por parte del Estado
 - 2.4. ALCANCE TERRITORIAL Y EFECTOS DE LAS COMPETENCIAS**
 - 2.5. PRINCIPIOS DE EFICACIA, PROXIMIDAD Y COORDINACIÓN**
 - 2.6. LA ACTIVIDAD DE FOMENTO**
 - 2.7. RELACIÓN DE COMPETENCIAS**
- 3. ESPECIAL REFERENCIA A LAS COMPETENCIAS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA EN MATERIA DE RÉGIMEN LOCAL**
 - 3.1. COMPETENCIAS EN MATERIA DE RÉGIMEN LOCAL EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA**
 - 3.2. DESARROLLO LEGISLATIVO EN LA LEY DE AUTONOMÍA LOCAL DE ANDALUCÍA**

1. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Como ya se ha señalado en un tema anterior, no basta con proclamar el derecho a la autonomía política de las Comunidades Autónomas que integran el Estado. Se precisa, además, para que la autonomía política sea realmente tal y no una simple operación de descentralización administrativa, que ese derecho esté dotado de unos poderes distintos e independientes de los que corresponden al Estado.

Como dice Martín Mateo, el tema más problemático del régimen autonómico se centra en el aspecto de las competencias, motivado por «*la indefinición de la Constitución y las ambiciosas declaraciones estatutarias*». Por tal razón y a fin de esclarecer esta problemática, siguiendo al autor citado, podemos clasificar las competencias de las Comunidades Autónomas en integrales y compartidas.

- a) *Competencias integrales*: serían aquellas sobre las que a uno de los dos órdenes (autonómico o estatal) le corresponde la totalidad de las funciones. Por ejemplo: el sistema monetario que íntegramente corresponde al Estado o la ordenación del territorio, el urbanismo o la vivienda que específicamente le compete a las Comunidades Autónomas.
- b) *Competencias compartidas*: sobre una misma materia coinciden competencias de distintos entes territoriales, por ejemplo la protección del medio ambiente o la conservación del patrimonio monumental.

Siguiendo nuestro texto constitucional la división de las competencias se agrupan bajo los criterios de la exclusividad: el artículo 148 enumera aquellas competencias que pueden ser asumidas por las Comunidades Autónomas, mientras que el artículo 149 alude a aquellas materias que son competencia exclusiva del Estado, aunque con la corrección de que aquellas Comunidades Autónomas de autonomía plena podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido por dicho artículo.

No obstante lo anteriormente expuesto, si bien las competencias del Estado (las del artículo 149) les vienen conferidas directamente, las de las Comunidades Autónomas precisarán de un pronunciamiento previo por parte de las mismas a fin de que declaren expresamente en sus propios Estatutos que las asumen; por ello, las competencias del artículo 148 son competencias denominadas de atribución.

Debemos indicar que la Constitución, a modo de cierre, en su artículo 149 señala tres precisiones que deben ser tomadas en cuenta: Por un lado, se precisa que las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. Por otro, «*a sensu contrario*» se determina que la competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado. Y por último, se indica que, las normas del Estado prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. Por ello,

las normas autonómicas que regulen materias de exclusiva competencia de las mismas sí prevalecerán sobre las del Estado. En cualquier caso, el derecho estatal será supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.

El profesor Santamaría Pastor, al tratar de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas, alude a un sistema de doble lista y de doble cláusula residual. De doble lista porque la Constitución establece dos listas de competencias, las del artículo 149 de exclusiva titularidad estatal y las del artículo 148 para las Comunidades Autónomas. En cuanto a la doble cláusula residual debemos entender que, por un lado, las Comunidades Autónomas pueden asumir mediante sus Estatutos todas aquellas competencias que no se encuentren en ninguna de las dos listas citadas, y por otro lado, en cuanto a la otra cláusula residual, en este caso de signo opuesto, corresponderán al Estado las competencias sobre las materias que no se hayan asumido por los correspondientes Estatutos de Autonomía.

2. ÁMBITO COMPETENCIAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

2.1. Consideraciones generales

El tema de la distribución de competencias es una de las piezas claves del sistema autonómico puesto que es el elemento determinante del nivel de descentralización real operado por la Constitución, lo que explica que sea una de las cuestiones más conflictivas y a la que se ha dedicado mayor atención política, doctrinal y jurisprudencial. Téngase en cuenta que las pretensiones nacionalistas y la necesidad de conseguir acuerdos entre fuerzas políticas con concepciones diferentes y a menudo contrapuestas han dejado huella en los preceptos constitucionales reguladores del sistema de competencias, caracterizados por su redacción imprecisa y abierta, la presencia de cláusulas de reserva («*sin perjuicio de...*») o la complejidad misteriosa de algunas fórmulas que, por un lado, abren la puerta a transferencias y con la misma facilidad la cierran (por ejemplo, el artículo 150 de la Constitución). Era, pues, previsible la necesaria intervención del Tribunal Constitucional para resolver los conflictos, si bien debe reconocerse la importancia que ha tenido su jurisprudencia como criterio racionalizador y ordenador del sistema.

Como es bien sabido, para analizar el régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas debe tomarse como partida el artículo 149.1 de la Constitución que recoge las competencias del Estado. Con esta premisa, el artículo 149.3 establece que «*Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos...*». Esto es, la Constitución no regula las competencias propias de las Comunidades Autónomas, sino sólo las del Estado. A partir de ahí, son los Estatutos de Autonomía los que, con ese límite del artículo 149.1 de la Constitución, delimitan el marco de competencias que la Comunidad Autónoma asume. Esta delimitación es libre, o sea, las Comunidades Autónomas pueden asumir a través de sus Estatutos de Autonomía unas u otras competencias de las posibles, aunque bien es cierto que la tendencia ha sido la de asumir el máximo techo competencial posible. Es este último aspecto lo que se conoce como principio

dispositivo. finalmente, el sistema concluye con una cláusula residual de cierre que se reconoce a favor del Estado: «*La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado...*».

En el presente epígrafe trataremos de exponer las líneas generales de la asunción de competencias en el nuevo Estatuto de Autonomía, sin entrar en un análisis individualizado de cada una de esas competencias, pues ello excedería ampliamente la finalidad y extensión del presente Tema.

2.2. El nuevo marco estatutario en materia competencial

El Título II del Estatuto de Autonomía de Andalucía es el más largo del texto estatutario, no sólo en el número de preceptos, sino también en relación con la extensión de los mismos, abarcando desde el artículo 42 hasta el artículo 88.

Este Título II se compone de dos capítulos, el Capítulo I lleva por rúbrica «*Clasificación y principios*», y abarca los artículos 42 a 45. En él se establece una clasificación de las competencias en función de las distintas facultades que asume la Comunidad Autónoma, y se contienen aspectos generales, como el alcance territorial y los efectos de las competencias, los principios de eficacia, proximidad y coordinación, así como un precepto relacionado con el fomento, dada la proyección general que tiene la actividad administrativa de fomento sobre todas las materias sobre las que se ostentan competencias. El Capítulo II lleva por rúbrica «*Competencias*», abarca de los artículos 46 a 88 y tiene por objeto determinar, por materias, cuáles son las competencias que se asumen, aplicando, con dicha finalidad, la clasificación establecida en el capítulo anterior.

Sin embargo, este Título II no agota el catálogo de competencias que asume la Comunidad Autónoma de Andalucía ya que existen otros muchos preceptos diseminados por el articulado del nuevo Estatuto de Autonomía que suponen la asunción de competencias sobre ciertas materias. Así, entre otros, diversos preceptos del Título IX relativo a las relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma, o el artículo 180 que lleva precisamente por título «*competencias en materia tributaria*» suponen también asunción de competencias. En otros supuestos, esos preceptos concretan y desarrollan previsiones del Título II (por ejemplo en el artículo 80 la Comunidad Autónoma de Andalucía asume una competencia compartida en materia de administración de justicia, que después desarrolla en el Título V y en particular en su Capítulo III sobre «*Competencias de la Junta de Andalucía en materia de Administración de Justicia*»).

El Estatuto de Autonomía de Andalucía realiza un gran esfuerzo para pormenorizar las competencias autonómicas, añadiendo materias que no estaban en el anterior Estatuto de Autonomía, las que, a lo sumo, podrían considerarse como submaterias dentro de otras más genéricas y amplias (por ejemplo menores, inmigración, protección de datos, etc.), y precisando las funciones sobre todas las materias. En la mayoría de los supuestos, ese mayor grado de detalle no supone una asunción de nuevas competencias, sino una plasmación estatutaria de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre cada

concreta materia y de la propia realidad competencial actual. No obstante, en otros supuestos, sí que se produce una asunción de nuevas competencias y como ejemplo podría citarse lo relativo a la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir.

2.3. Clasificación de las competencias

El artículo 42 del Estatuto de Autonomía de Andalucía establece la siguiente clasificación de las competencias que la Comunidad Autónoma de Andalucía asume:

- «1. *Corresponden a la Comunidad Autónoma de Andalucía las competencias exclusivas, compartidas y ejecutivas sobre las materias incluidas en el presente Título, que ejercerá respetando lo dispuesto en la Constitución y en el presente Estatuto.*
2. *La Comunidad Autónoma de Andalucía asume mediante el presente Estatuto:*
 - 1.º *Competencias exclusivas, que comprenden la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, íntegramente y sin perjuicio de las competencias atribuidas al Estado en la Constitución. En el ámbito de sus competencias exclusivas, el derecho andaluz es de aplicación preferente en su territorio sobre cualquier otro, teniendo en estos casos el derecho estatal carácter supletorio.*
 - 2.º *Competencias compartidas, que comprenden la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, en el marco de las bases que fije el Estado en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución. En el ejercicio de estas competencias, la Comunidad Autónoma puede establecer políticas propias.*
 - 3.º *Competencias ejecutivas, que comprenden la función ejecutiva que incluye la potestad de organización de su propia administración y, en general, aquellas funciones y actividades que el ordenamiento atribuye a la Administración Pública y, cuando proceda, la aprobación de disposiciones reglamentarias para la ejecución de la normativa del Estado.*
 - 4.º *Competencias en relación con la aplicación del derecho comunitario, que comprenden el desarrollo y la ejecución de la normativa de la Unión Europea cuando afecte al ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma.*
3. *La Comunidad Autónoma de Andalucía ejercerá las competencias no contempladas expresamente en este Estatuto que le sean transferidas o delegadas por el Estado.*
4. *La Comunidad Autónoma, cuando así se acuerde con el Estado, podrá ejercer actividades de inspección y sanción respecto a materias de competencia estatal, en los términos que se establezcan mediante convenio o acuerdo».*

Por tanto, el citado artículo 42 del Estatuto establece la siguiente clasificación de las competencias: competencias exclusivas, competencias compartidas, competencias ejecutivas y competencias en relación con la aplicación del derecho comunitario.